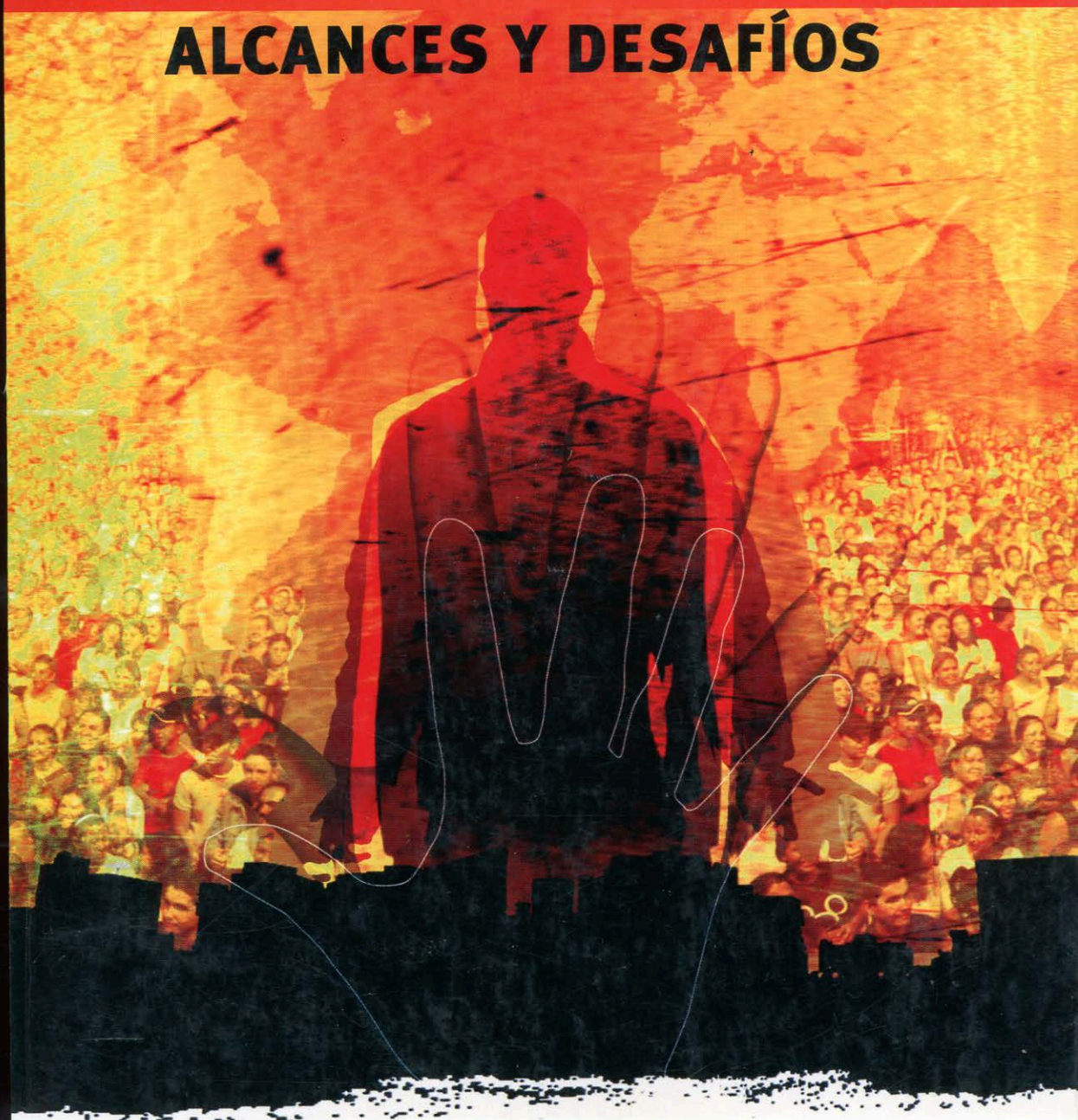
SEGURIDAD

ALCANCES Y DESAFÍOS



HUGO PALMA

CEPEI

Centro Peruano de Estudios Internacionales CEPEI

Fue creado en 1983 como una institución académica, interdisciplinaria y pluralista, con la finalidad de contribuir a los estudios internacionales en el país y al desarrollo nacional con prioridad en el sector externo. Ha publicado más de cien libros y organizado numerosos eventos académicos nacionales e internacionales sobre gran variedad de temas vinculados a las relaciones internacionales jurídicas, políticas, de seguridad, económicas y sociales del país.

Miembros

- Alberto Adrianzén
- Carlos Amat y León
- Ramón Bahamonde Bachet
- Juan Miguel Bákula Patiño
- Ignacio Basombrío Zender
- Roberto Dañiño Zapata
- Miguel de Althaus Guarderas
- Alfonso de los Heros Pérez-Albela
- Oswaldo de Rivero
- Alejandro Deustua Caravedo
- Eduardo Ferrero Costa
- José Antonio García Belaunde
- Diego García Sayán
- Drago Kisic Wagner
- Ricardo Luna
- Roberto Mac Lean Ugarteche
- Luis Marchand Stens
- Hugo Palma Valderrama
- Javier Pérez de Cuellar
- Delia Revoredo Marsano de Mur
- Manuel Rodríguez Cuadros
- Rosario Santa Gadea Duarte
- Allan Wagner Tizón

SEGURIDAD
ALCANCES Y DESAFÍOS

Hugo Palma

Seguridad, alcances y desafíos
© Hugo Palma
Febrero 2007
Editado por el Centro Peruano de Estudios Internacionales -CEPEI-
ISBN: 978-9972-743-04-07
Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú Nº 2007-02082

Ilustración de cubierta: Ícono Comunicadores

Editora: Patricia Wieland Conroy

Corrección: Liliana Falcón Maldonado

Diagramación: Elka Saldarriaga

Lima, Perú

ISBN: 978-9972-743-04-7

A Gabriela, Alex, Sebastián, Daniel y Gabriel Palma, alegría diaria y esperanza;

A las sombras amables de Fernando Arias Schreiber, el primero, Alejandro San Martín, el más reciente y en el camino Enrique González Dittoni, Carlos García Bedoya, Felipe Solari Swayne, Julio Ego Aguirre, Felipe Valdivieso Belaúnde, Juan José Calle y otros con quienes serví, compartí y a los que tanto debo.

Agradezco el consejo de los embajadores Juan Miguel Bákula, Ricardo Luna y Alfonso Rivero, del Dr. Enrique Obando y el apoyo de Javier Pérez Valdivia y Mónica Beleván Baquerizo.

Contenido

Prólogo 11

Prefacio 15

Sección I: Aspectos conceptuales

Capítulo I: Aproximación al concepto de seguridad 21
- *i. Introducción* 21
- *ii. Definiciones de seguridad* 23
- *iii. Evolución y enfoques* 28
- *iv. Formas de aproximación* 32
- *v. Securitización* 35

Capítulo II: Otros aspectos conceptuales 39
- *i. Inseguridad* 39
- *ii. Amenazas* 44
- *iii. Actores* 47
- *iv. Dificultades conceptuales* 49
- *v. El contexto internacional* 55

Capítulo III: Aplicaciones y debates 61
- 1. Seguridad y defensa 62
  - *i. Defensa* 62
  - *ii. Fuerzas armadas* 67
  - *iii. Doctrina de seguridad nacional* 70
  - *iv. Seguridad nacional* 73
  - *v. Reforma del sector seguridad* 75
- 2. Conceptualizaciones recientes 79
  - *i. Seguridad multidimensional* 79
  - *ii. Seguridad democrática* 82
  - *iii. Seguridad humana* 87
  - *iv. Otras formas de seguridad* 92

Sección II: Temas de seguridad

Capítulo I: Aproximación a la seguridad en el Perú 101

Capítulo II: Acuerdos peruano-ecuatorianos; consecuencias y posibilidades 123

Capítulo III: Red Andina de Seguridad 135

Capítulo III:	Red Andina de Seguridad	135
Capítulo IV:	Aspectos regionales de seguridad latinoamericana	147
Capítulo V:	El Tratado de Tlatelolco y la confianza	159
Capítulo VI:	El fomento de la confianza en América Latina	185
Capítulo VII:	Política y seguridad en las relaciones euro-latinoamericanas	201
Capítulo VIII:	Zonas de Paz; posibilidades y perspectivas	217
Capítulo IX:	La seguridad hemisférica	241
Capítulo X:	Corea del Norte y la amenaza nuclear	283
Capítulo XI:	Fuerzas Armadas; unos libros diferentes	297
Capítulo XII:	Inteligencia en el Estado de Derecho	321
Capítulo XIII:	Presupuesto de defensa; consideraciones políticas y funcionales	335
Capítulo XIV:	El desarme en Naciones Unidas y la participación peruana	349
Capítulo XV:	Desarme y educación	357
Capítulo XVI:	Paz y Estado de Derecho	371

PRÓLOGO

El tema de la seguridad constituye una de las cuestiones fundamentales en las relaciones internacionales y en el manejo de las políticas internas de los países. Se trata de un asunto que provoca un creciente interés en los sectores académicos, en los formuladores de política y, en general, en la opinión pública.

En el Perú, hasta ahora, y a pesar de la importancia de la materia, no existen suficientes estudios que, en profundidad, traten con una visión amplia acerca de este fundamental asunto.

El embajador Hugo Palma Valderrama, que a lo largo de muchos años ha dedicado atención a las cuestiones del desarme, las medidas de fomento de la confianza, la defensa y las relaciones civil-militares, traducida en libros, ensayos y otras actividades, aborda el tema de la seguridad en este libro, fruto de una seria reflexión académica, con una amplitud poco común en estudios de esta naturaleza.

Su amplio conocimiento del tema queda reflejado en los diversos capítulos del libro. Aparecen referencias a las definiciones más actuales y completas, elaboradas por especialistas internacionales, acerca de conceptos tales como la seguridad democrática y la seguridad humana. Esta última constituye, en la actual etapa de la historia, un avance significativo para normar las relaciones entre el Estado y la sociedad civil.

A lo largo del trabajo del embajador Palma se amplían los horizontes sobre lo que comprende la seguridad. Esta abarca los aspectos militares, ambientales, económicos, sociales y políticos. En otras palabras supone una acción integral, alejada por ende de la concepción tradicional de vincularla estrictamente a los aspectos de la defensa o de los mecanismos utilizados para mantener el orden público.

Un aspecto singularmente importante en el trabajo del embajador Palma corresponde a la determinación de las amenazas y la manera en que se vinculan con los aspectos de la seguridad. Sostiene al respecto que "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".

Un tema contemporáneo, como las denominadas nuevas amenazas, "a veces llamadas no militares", en opinión del autor requieren de un tratamiento muy prudente. Incluyen problemas muy complejos, como el narcotráfico, el medioambiente, las migraciones, el terrorismo, la criminalidad organizada y la pobreza extrema, con sus efectos en la salud pública.

Sobre este aspecto de las nuevas amenazas, en el libro se formulan consideraciones importantes para efectos de establecer la manera en la cual éstas impactan en la relación internacional.

El tema de los actores constituye igualmente otra de las preocupaciones conceptuales tratadas a lo largo del estudio. Debe tenerse presente que en la actualidad no sólo el Estado se reconoce como un actor de seguridad sino que el número de los involucrados en este asunto se ha ampliado. Tal es una consecuencia, entre otros factores, del proceso de globalización y de los cambios producidos en los ámbitos nacional e internacional. De esa forma las relaciones entre los actores, incluyendo a las organizaciones no gubernamentales, se han convertido en asuntos muy complejos.

En el trabajo se analizan, con particular énfasis, los aspectos que dan lugar a una "conflictividad desestructurada de escasa previsibilidad" que ha sustituido a la "conflictividad estructurada de alta previsibilidad", que acompañó a la etapa de la Guerra Fría. Tal es un cambio mayor en el contexto internacional.

Por otro lado, se tratan los temas de la seguridad democrática y de la seguridad humana. Ambos aspectos forman parte de las conceptualizaciones recientes, a que se refieren la doctrina y los acuerdos internacionales. Por ejemplo, en lo que respecta a la seguridad democrática, el autor subraya que ésta constituye "la visión de una nueva manera de entender la seguridad internacional e interna de los países". Sostiene que para definirla y ponerla en aplicación es necesario que estén consolidados los principios democráticos. Por tanto, la seguridad democrática comprende, como tarea, al conjunto político y social. En ese contexto se sostiene la importancia que posee la participación de civiles en cuestiones de seguridad y defensa. Dentro del concepto de la seguridad democrática se reconoce, por tanto, "que los grandes temas de la sociedad, el Estado, las fuerzas y las relaciones internacionales no son cuestiones técnicas sino políticas", en opinión del embajador Palma.

El autor subraya que la experiencia latinoamericana confirma "la necesidad de control civil y conducción democrática de las Fuerzas Armadas, y del reforzamiento de las instituciones en general".

En cuanto a la seguridad humana el sostiene que es un concepto clave en el mundo actual y que forma parte del sistema democrático. "Se trata de un nuevo paradigma, de una nueva manera de interpretar la seguridad mediante la reorientación del énfasis hacia las necesidades de seguridad de las personas, lo que supone en cierta forma reducir el aspecto militar del concepto".

Mediante la seguridad humana, como lo reconocen los expertos internacionales que son citados por el autor, se hace posible el desarrollo de las personas y la garantía de la aplicación de los Derechos Humanos. El concepto incluye, por tanto, al logro de objetivos nacionales e internacionales que permitan acceder a las mayorías a una situación económica capaz de satisfacer necesidades básicas, obtener una calidad de vida aceptable, con los derechos humanos fundamentales debidamente garantizados. Todo ello, por cierto, en el marco de instituciones democráticas que garanticen el ejercicio de las libertades individuales y sociales.

En el libro que nos ofrece el embajador Palma se tratan, además, temas actuales vinculados con la seguridad en el plano de las relaciones internacionales. En tal contexto se analizan los elementos vinculados con la red andina de seguridad, los aspectos regionales de la seguridad latinoamericana, el Tratado de Tlatelolco y la manera en que ha influenciado en el desarrollo de la confianza, las posibilidades y perspectivas de las zonas de paz y la seguridad hemisférica, entre otros aspectos.

Los temas de la paz y del Estado de Derecho constituyen el capítulo final de este trabajo, que constituye un hito fundamental para avanzar en la comprensión de la seguridad. Es decir, de un asunto que, a la luz de los nuevos desafíos del sistema democrático, constituye un elemento central dentro de las políticas de Estado y que, por ende, debe comprometer a los ciudadanos y los partidos políticos.

Con esta contribución intelectual seria y coherente que realiza el embajador Palma, se cuenta con elementos de reflexión que pueden contribuir a diseñar y poner en aplicación una política de seguridad democrática y humana que responda a las demandas y necesidades de la sociedad.

Ignacio Basombrío
Presidente del Cepei
Enero 3, 2007

PREFACIO

"Seguridad es todo y defensa es todo lo que se hace para tener seguridad"; alguien definió así la doctrina de seguridad nacional

"Artículo 163: El Estado garantiza la seguridad de la nación mediante el sistema de defensa nacional"; Constitución Política del Perú, 1993

"Para todo problema complejo hay una solución simple, clara..... y equivocada"; H. L. Mencken

La seguridad es probablemente una de las cuestiones más complejas de las que, simplemente por el hecho de existir, deben enfrentar estados, gobiernos, sociedades y personas. No extraña que sea considerada como una prioridad universal y que pretender obtenerla explique grandes esfuerzos y medios extraordinarios. Es tema de tal sensibilidad que se presta a expresiones radicales, propuestas de impacto y hasta manipulaciones.

En la mayoría de los países en desarrollo, los problemas de seguridad responden a la estructura y cultura de la sociedad, las instituciones y el Estado. En sociedades precarias con estados débiles e ineficientes, crisis recurrentes, ingobernabilidad, partidos políticos sin representatividad y altos índices de exclusión, pobreza y corrupción, la seguridad es casi un lujo. Problemas de la democracia se entremezclan con temas sociales acuciantes, la subsistencia de la cultura del autoritarismo, relaciones civil-militares peculiares y otros. Esto se traduce en la incapacidad del Estado y la clase política para garantizar a las poblaciones el ejercicio de derechos fundamentales a la vida, integridad física, patrimonio y demás; sin atender tampoco la seguridad del Estado mismo y del sistema democrático ni, consecuentemente, la viabilidad.

Las páginas que siguen son producto de actividades de los últimos años y especialmente de numerosas invitaciones del extranjero para tratar en ámbitos académicos, diversos temas de seguridad. El trabajo consta de dos secciones. La primera contiene algunas consideraciones de tipo

conceptual sin pretender el desarrollo integral del tema "seguridad". Son notas para ordenar temas y planteamientos y mostrar la complejidad de un asunto que abarca muchas situaciones, problemas y actores.

Los alcances del concepto de la seguridad en una situación volátil, muestran la obsolescencia de ciertas visiones, la emergencia de nuevos actores y escenarios y la necesidad de paradigmas que den cuenta de problemas no ubicables en modelos clásicos de interpretación y gestión. Más que encontrar una definición ideal de seguridad, que posiblemente no existe o sentenciar que tal visión o planteamiento es bueno o malo o útil o no, importa mostrar que es imposible que una sola palabra y un solo concepto den cuenta de un horizonte de asuntos que exigen abordajes diferenciados y multidisciplinarios.

Luego de ese marco conceptual, en la segunda sección se desarrollan dieciséis temas de seguridad. Soy consciente que hay muchos otros y no pretendo que sean los prioritarios. Son simplemente los que he tenido oportunidad de tratar. Estos capítulos conciernen a temas nacionales, vecinales, regionales, hemisféricos y mundiales; y también algunos temas conceptuales y problemas. Pretenden mostrar que la seguridad tiene muchas facetas que, a modo de desafíos, requieren ser mejor conocidas y que necesitamos comprender sus causas, las maneras como se abordan y las lecciones a aprenderse de la experiencia. Todos contienen consideraciones generales y finales.

Personalmente, desconfío de las afirmaciones simples y hasta dogmáticas con que a veces se tratan los temas de seguridad porque si, como lo advirtió H. L. Mencken, las respuestas a problemas complejos fueran simples, todo funcionaría bien. Sin embargo, es obvio y lamentable que la consolidación de la democracia y la organización de sistemas de seguridad y defensa adecuados son dos bienes que en la historia republicana de nuestros países nos han sido esquivos.

Como diplomático, entiendo que los temas de seguridad deben ocupar un espacio central entre las preocupaciones del Estado. Trabajar ciertos temas de seguridad en el ejercicio profesional y académico ha exigido alguna reflexión que se procurará consignar aquí. Este texto no es un manual de seguridad ni una foto actualizada de sus problemas. No contiene recetas para evitar secuestros o determinar los armamentos que deberían comprarse frente a peligros externos o internos, reales o supuestos. En general, plantea más preguntas que respuestas, más interrogantes

que prescripciones y no pretende resolver nuestra preocupante situación de seguridad.

Es sí, un aporte a la exploración de temas centrales en un medio donde a pesar de algunos meritorios esfuerzos, continúa prevaleciendo un tratamiento institucional más bien ritualizado y casi inercial. Su público ideal serían ciudadanos, con o sin uniforme, legítimamente preocupados y cívicamente interesados que quieran acercarse sin prejuicios a estos asuntos. Dejo el texto librado a la opinión de sus eventuales lectores. Creo en las cosas que he escrito, pero entiendo que podría haber otras formas de examinarlas.

Lima, enero 2007

Sección I

Aspectos conceptuales

CAPÍTULO I

APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE SEGURIDAD

i) Introducción

Voz polisémica por excelencia, seguridad es una palabra que irrumpen numerosas oportunidades en la comunicación diaria de las personas, en los más diversos contextos y en relación con todo tipo de asuntos.

No hay acuerdo académico, legal o internacional sobre lo que debería entenderse estrictamente por seguridad, sobre la extensión que comprende ni sobre la manera como debe ser abordada. En los términos más generales, se le considera como sensación de ausencia de amenazas, quedando así estrechamente ligada a la percepción, pues es casi imposible definirla en términos objetivos. Es una necesidad de toda persona o grupo, todo el tiempo y en todos los órdenes de la vida humana.

Ello hace muy difícil utilizar un solo concepto para referirse a una diversidad tan grande de necesidades y situaciones posibles. Por ejemplo, seguridad es lo que busca el estadista para su país frente a la agresión, el campesino para sus cultivos y el empresario para sus inversiones y así *ad infinitum*. Atraviesa los ámbitos de lo personal, familiar, social, económico, laboral, ambiental, nacional, regional y mundial. Es geográfico y conceptual, genérico y puntual y, ciertamente, es también militar. En fin, es esencial para cualquier cosa que piense o crea, sienta o sueña, posea o valore el ser humano.

Históricamente la seguridad fue considerada como responsabilidad exclusiva del Estado y condición de desarrollo de la sociedad. En la medida que cobró prioridad total, convirtiéndose en una abstracción generalizadora y distanciada de las personas individuales, se desnaturalizó y llegó a ser causa de grandes abusos. Lo intentaron los Estados totalitarios con los desastrosos resultados conocidos, pero sigue siendo instrumento recurrentemente utilizado por los regímenes autoritarios. En la actualidad, el abordaje mismo de la cuestión continúa planteando, tanto para la

toma de decisiones como para el análisis del asunto, algunas situaciones paradójicas.

Por ejemplo, suele decirse que la seguridad debe ser integral, concepto que alude a la pretensión de recubrir gran diversidad de temas y también a la característica de multidimensionalidad que se supone posee. Esto parece claro pero si escudriñamos la manera de aplicar el adjetivo en cada caso, situación o aspecto, entramos en un rompecabezas conceptual y operacional. ¿Cuál es la relación efectiva y eficiente entre la seguridad que necesitamos frente a la posibilidad de un ataque armado externo y la que requiere, por ejemplo, preservar a los niños de enfermedades para las cuales ya existen vacunas? Con preguntas como éstas, que es ineludible hacer, podríamos llegar a concluir que estamos tratando de manejar un concepto prácticamente inasible y que al generalizarse no solamente oscurece su esencia y la relación con los bienes que en principio debe proteger, sino que en su aspecto operativo puede inclusive ser superficial e ineficaz.

Como se sigue utilizando una sola palabra y se trata de encontrarle un significado y contenido que dé cuenta de temas cada vez más amplios, su redefinición en términos de características, límites, contenidos, actores y medios, así como su aplicación a diferentes planos geográficos, institucionales y operacionales, representa para los responsables políticos pero también para los estudiosos, un problema muy complejo.

Visto así, como señala Jaime Garreta: "la seguridad aparece como un concepto que abarca y contacta muchas cosas y planos pero que su comprensión no nos devela ni su esencia, ni la red de relaciones que subyace entre el concepto y las cosas a las cuales remite, contacta o para las que tiene que ser operativa". Garreta considera a la seguridad como un concepto inasible que obliga a buscar procedimientos adecuados para acortar, en cada caso específico sujeto a variaciones permanentes, la distancia entre factores objetivos de inseguridad y la percepción que de ésta se tenga.[1] Anótese que en el mundo de hoy casi tan importante es la percepción cuanto los factores objetivos de inseguridad.

La afirmación del Secretario General de Naciones Unidas: "La humanidad no podrá tener seguridad sin desarrollo, no podrá tener desarrollo sin seguridad y no podrá tener ninguna de esas cosas si no se respetan los derechos humanos",[2] contiene los elementos esenciales de la seguridad.

Las páginas que siguen tratarán algunos aspectos conceptuales relativos a la seguridad. Se consignarán varias definiciones como referencia, pero más útil parece reseñar la evolución, enfoques y modalidades de manejo del concepto para demostrar su complejidad y también para mostrar la necesidad de tratamientos diferenciados según los actores, temas y bienes que se desee proteger. El concepto de securitización es uno de los más novedosos para explicar la gran expansión que ha sufrido el concepto en las últimas décadas. En el capítulo II, se resumirán otros temas conceptuales como las causas de inseguridad, amenazas, actores y contexto internacional. El acápite "dificultades conceptuales" apunta a identificar y organizar algunas de las razones por las cuales pretender una definición única y omnicomprensiva del concepto es tarea casi imposible. En el Capítulo III, se esbozan temas centrales relacionados a la seguridad y defensa que deben mantener proximidad con el uso o la posibilidad de uso de la fuerza. Los aspectos presentados son defensa, fuerzas armadas, doctrina de seguridad nacional y algunas nociones sobre seguridad nacional. Finalmente, en "conceptualizaciones recientes" se presentan algunas nociones sobre los nuevos paradigmas de seguridad como ser multidimensional, democrática, humana y otras formas.

ii) Definiciones de seguridad

Intentar definir la seguridad es un ejercicio que insume mucho esfuerzo y acarrea no poca frustración. Precisamente porque quiere representar distintas cosas en distintos contextos, parece muy difícil encontrar una definición que dé cuenta de la multiplicidad de cuestiones a las que tendría que referir.

Etimológicamente, la voz seguridad proviene del latín *securitas*. El adjetivo *securus* integra las nociones de "sin" y "cuidado" indicando la ausencia de preocupación o temor. No sorprende que el ser humano realice tan grandes esfuerzos para obtener lo que obviamente es un bien del cual, naturalmente, sería muy deseable disfrutar. Distinto es asegurar que tal bien sea alcanzable e intentarlo, más allá de lo razonable, resultaría irreal, inútil y absurdo.

Existen innumerables definiciones de seguridad. Usualmente, los diccionarios hacen referencia a "cualidad de seguro" y también a "mecanismos para el adecuado funcionamiento, evitan un peligro". Esas formulaciones no precisan a que tipo de peligro se refieren y son poco claras. Seguridad es un vocablo polisémico, susceptible de utilización en una enorme

variedad de contextos, sin excluir la facilidad con que se presta al abuso y la manipulación conceptual, operativa y política, de lo que la historia provee un sinnúmero de ejemplos.

La palabra "seguridad", según los contextos, hace referencia a estar libre de riesgo o peligro. Puede referirse a cuestiones tales como medidas adoptadas o a adoptarse por un gobierno frente a actividades hostiles como espionaje, sabotaje y otras; o a la entidad administrativa responsable como departamento de seguridad, privado o público. También indica dispositivos para impedir que algo no deseado ocurra, por ejemplo, alarmas contra robos o incendios, cinturones de seguridad en los vehículos, etc. o conjuntos de medidas como procedimientos de seguridad en edificios públicos, prisiones u otras instalaciones. Lo mismo respecto a "sistemas de seguridad" obviamente más complejos. En casos como los mencionados, seguridad hace referencia a posibilidades de daños físicos que deben ser prevenidos.

El sustantivo implica cualidad de seguro, exención de daño, peligro, temor, ansiedad, accidente, confiabilidad, resistencia a la presión o a la fuerza, actos y medios de defensa. En el aspecto psicológico que está siempre presente en las cuestiones de seguridad, la palabra implica ausencia de duda, ansiedad, vacilación o miedo y en este sentido significa confianza. Se relaciona con conceptos como los de firmeza, resistencia, solidez, seriedad, calidad, estabilidad, prontitud y, de modo más operacional, con conceptos como los de defensa, preservación, protección, salvaguardia, escudo y muchos otros.

Para no extender aquí indebidamente las referencias, queda a cada quien el identificar los asuntos a los que puede aludir el concepto en su respectiva profesión, arte u oficio pero también con respecto a las innumerables situaciones de la vida diaria, personal, familiar o de cualquier otra índole. Por ejemplo, para referirse apenas a un aspecto, en el mundo económico y comercial la seguridad concierne el cumplimiento de obligaciones y promesas, pago de deudas, avales y otros afines. Es obvio que podría extenderse casi indefinidamente y es esencial tenerlo presente cuando se insiste en el propósito de encontrar una definición que contenga en algunas líneas la enorme variedad de temas a los que importa.

A continuación y solamente como referencia, se consignan unas pocas de las innumerables definiciones existentes.

Druetta, G., Tibiletti, L. y Donadio, M. estiman que: "La seguridad es una situación en la cual las partes se sienten libres de amenaza militar, coerción económica, o presión política, para continuar libremente su camino al desarrollo. No se trata de un solo sistema de seguridad sino que son múltiples sistemas integrándose en la Seguridad Estratégica Regional".(3)

La página www.kenpouruguay.com/segu.html, señala que "En términos amplios, se puede decir que la seguridad es una condición humana básica que permite la supervivencia del hombre, y a la cual, en términos de una necesidad por satisfacer, cada cultura ha respondido generando mecanismos institucionales para salvaguardarla".(4)

Para R. Screton, "Seguridad es la garantía de *safety*, por ejemplo los arreglos políticos que hacen la guerra menos probable, que disponen negociaciones antes que beligerancia y que se orientan a preservar la paz como la condición normal entre los Estados".(5)

Arnold Wolfers, autor de la definición considerada clásica, señala que "En cualquier sentido objetivo mide la ausencia de amenazas a valores adquiridos (esenciales) y en sentido subjetivo la ausencia de temor de que tales valores sean atacados".(6)

Para los ampliacionistas y los críticos, según Marco Cepik la "seguridad es una condición relativa de protección en la cual se es capaz de neutralizar amenazas identificables contra la existencia de alguien o de alguna cosa".(7)

Martha Bárcena considera que "En esencia, la seguridad es un término de carácter subjetivo, ya que se trata de estar libre de preocupaciones o de sentirse a salvo de cualquier daño. De igual forma, se trata de un concepto atemporal y abstracto que habla de condiciones deseables que pueden ser aplicables a cualquier contexto y circunstancia.(8)

Además de las anteriores, también las Naciones Unidas adoptaron una definición de seguridad que dice: "En principio la seguridad es una condición en la que los Estados o los individuos consideran que están expuestos en pequeña medida al peligro de un ataque militar, a las penurias económicas, a la presión política o a la injusticia social. Es un término más relativo que absoluto. Es necesario considerar la seguridad nacional e internacional como una cuestión de grado; en las circunstancias

internacionales actuales no es factible que las naciones o los individuos alcancen por sus propios medios plena libertad frente a todos los peligros, aunque mediante la cooperación internacional plena sería posible alcanzar ese objetivo".[9]

En lo relativo a la "seguridad nacional", concepto obviamente más acotado que el de seguridad a secas, cabe también citar algunas definiciones extraídas de ¿Qué es la seguridad nacional? de Alejandro Martínez Serrano.[10]

Para el comando conjunto de las fuerzas armadas de los Estados Unidos de América (U.S. Chiefs of Staff), "la seguridad nacional es la condición que resulta del establecimiento y manutención de medidas de protección, que aseguren un estado de inviolabilidad contra actos o influencias antagónicas".

Harold Brown considera la concepción estadounidense de seguridad nacional como "... la capacidad de preservar la integridad física de la nación y de su territorio; de mantener sus relaciones económicas con el resto del mundo en términos convenientes; de proteger su naturaleza, sus instituciones y su gobierno de los ataques provenientes del exterior, y de controlar sus fronteras".

La Escuela Superior de Guerra del Brasil considera que "la seguridad nacional es el grado relativo de garantía que a través de acciones políticas, económicas, psicosociales y militares, uno puede proporcionar, en una época determinada, a la nación que jurisdicciona, para la consecución y salvaguardia de sus objetivos nacionales, a despecho de los antagonismos existentes".

El general peruano Edgardo Mercado Jarrín señala que "podemos definir la seguridad nacional como la situación en la cual nuestros objetivos nacionales se hallan a cubierto de interferencias y perturbaciones substanciales, tanto internas como externas... la seguridad nacional... es un valor intermedio para la consecución y mantenimiento de los objetivos nacionales.... la seguridad puede entenderse en un sentido objetivo como la ausencia de amenazas o temor de que tales valores sean atacados".

El coronel chileno Alejandro Medina Louis la define como "... la capacidad para garantizar su supervivencia, manteniendo su soberanía e

independencia material y espiritual, preservando su forma de vida y posibilitando el logro de sus objetivos fundamentales".

Finalmente, Felipe Agüero Rodiles considera la seguridad nacional como "...el Estado de vida de una nación en la que no existe amenaza a la soberanía ni a la integridad del territorio; en el que desde el interior no se atenta contra el normal ejercicio de la autoridad ni contra las instituciones, y en el que tanto las actividades públicas como las privadas pueden llevarse a cabo sin obstáculos que se opongan hacia más altos niveles de prosperidad".

Aunque los elementos contenidos en las definiciones transcritas serán examinados en el desarrollo de los primeros capítulos y estarán presentes en los capítulos temáticos contenidos en la Segunda Sección, conviene adelantar unos pocos comentarios.

Algunas definiciones son muy amplias y pretenden abarcar todo tipo de cosas que podrían ser "amenazadas". Otras introducen el elemento de fuerza o militar y algunas incluyen la calificación de "existencial" como necesaria para que pueda hablarse de amenaza, elemento por cierto esencial. Cuando se incorporan al debate las cuestiones políticas y económicas, las definiciones se hacen más ambiguas pues hasta la competencia comercial, por ejemplo, podría considerarse amenaza. Es lícito preguntarse si la seguridad debiera proteger todos los objetivos nacionales, incluyendo los que puedan trazarse en materia de educación, trabajo, infraestructura u otros que, obviamente, importan a toda la sociedad.

De otro lado, varias definiciones juntan conceptos de protección con propósitos de desarrollo. Esto parece suponer que los países no progresan porque, de alguna manera, no consiguen superar amenazas. Ésta es una manera muy expansiva de comprender la seguridad. Muchos países no progresan porque por complejas razones históricas, sociológicas o políticas y/o condiciones geográficas su sociedad es precaria, su Estado incompetente y corrupto o ambos y como resultado, su gobernabilidad es problemática; y no porque estén amenazados por algo o alguien con intención hostil. Seguridad obviamente se refiere también a viabilidad, pero no esclarece por sí sola ni la situación problemática ni la manera de resolverla.

Otras definiciones, particularmente las relativas a seguridad nacional, incluyen elementos operacionales, lo que constituye un elemento

importante. Su inclusión facilita identificar la naturaleza del problema de seguridad específico de que se esté tratando. Por ejemplo, frente a la posibilidad de un ataque externo, un país debe garantizar su "seguridad nacional" mediante un sistema de defensa adecuado que incluya alguna credibilidad militar. Sin embargo, estirar el concepto para que abarque todo tipo de problemas o presiones lo desdibuja y lo torna inoperativo. Por ejemplo, si se considera a la pobreza como amenaza habría que decidir cómo se respondería a ella y en quién recaería la responsabilidad específica.

Interesa que varias definiciones hacen referencia al aspecto subjetivo. Ésta es una cuestión esencial. En toda situación hay obviamente elementos objetivos, pero es la manera como son percibidos lo que establece la relación entre la posible existencia de un problema, su calificación y la manera de enfrentarlo. En el tema de migración, por ejemplo, que porcentaje de presencia extranjera debería señalarse como constitutiva de un problema. Obviamente la respuesta varía en cada caso y, aún cuando se considerara problema, podría no ser calificado como "de seguridad".

Por razones como éstas, la definición de Martha Bárcena citada, que podría no ser aceptada como definición, probablemente es la que mejor plantea el problema de definir la seguridad. Ello lleva a la necesidad de precisar de que bien se está efectivamente tratando y el tipo de amenaza que podría comprometer su disfrute. De ahí, es más fácil acercarse a otros elementos como responsables, procedimientos, etc. Sin ello, se continuará deambulando en círculos sobre lo que es y no es seguridad.

Esto se desarrolla en el acápite Formas de Aproximación infra.

iii) Evolución y enfoques

Los conceptos y temas de seguridad están históricamente asociados al Estado y a las relaciones internacionales en las que éste era el actor principal, si es que no único. La disciplina de las relaciones internacionales absorbía las cuestiones de seguridad que se ligaban preferentemente al poder y especialmente al poder militar, el incremento del cual supuestamente se traducía en mayor seguridad.

La manera en que ha evolucionado el concepto sigue siendo objeto de considerables debates académicos, de los cuales cabe consignar algunas referencias. Martha Bárcena,[11] por ejemplo, identifica tres corrientes

principales en la discusión del tema, a las que designa como tradicionalistas, ampliacionistas y críticas, respectivamente. Los tradicionalistas sostienen el concepto original de seguridad restringido a temas militares y de uso de la fuerza y que su ampliación le restaría operatividad y consistencia. Los ampliacionistas consideran que seguridad es la neutralización de conflictos o situaciones de amenaza que pueden ser distintos al ataque militar, incluyendo temas económicos, sociales y ambientales susceptibles de comprometer la supervivencia y que, sin embargo, deben tener un límite en lo que a securitización concierne, el cual es lo que la sociedad considera amenazante. Si bien los ampliacionistas admiten que los individuos son actores, consideran más relevantes a las unidades y subsistemas mayores como Estados, particularmente en materia de seguridad internacional. Los críticos acompañan estos planteamientos, pero consideran la seguridad como una construcción social, de modo que es posible determinar si un tema ha sido securitizado arbitrariamente; y que los individuos son el referente principal de la seguridad.

Distintas aproximaciones tratan de dar cuenta de los conceptos y situaciones de seguridad. También llamadas escuelas, han sido agrupadas en función de algunas características esenciales.

La escuela realista da absoluta prioridad a los Estados, sus intereses y al poder como medio de asegurarlos, antes que nada por el poder militar. Concibe al ámbito internacional como un espacio de anarquía en la lucha por el poder, donde la confrontación es el estado natural de estas unidades políticas al punto que ninguna puede confiar en las demás, lo que las obliga a mantener capacidades militares importantes como garantía de paz o de victoria en caso de conflicto. Se expresa especialmente en la "seguridad nacional", aún cuando no se trate propiamente de un Estado-nación, beneficiándose de la ambigüedad y otorgando énfasis especial a la soberanía territorial. El mínimo admisible en este caso es el "balance de poder" o "equilibrio militar". Esta matriz de pensamiento admite vertientes como el realismo clásico que se ubica en la corriente tradicionalista, el neorrealismo que admite otros actores y otras que aceptan límites institucionales.

La llamada escuela idealista estima que las unidades políticas tienen interés en hacer previsibles sus comportamientos siguiendo normas jurídicas convenidas. Plantean que las relaciones internacionales no son todo el tiempo un campo de batalla, que el conflicto no es permanente ni inevitable y que existen numerosas diferencias que han podido arreglarse

pacífica y satisfactoriamente. Citan muchas formas de cooperación entre Estados y sociedades que generan más beneficios que la confrontación y el conflicto, lo cual no inhibe a los Estados de defenderse con la fuerza en caso que otros lo agredan. Esta visión lleva implícita la idea de organización internacional para garantizar la paz y promover la cooperación entre las unidades políticas y las sociedades o, si es necesario, resolver judicialmente las controversias. Entre sus expresiones figuran el énfasis en el derecho internacional público y, particularmente tras la Segunda Guerra Mundial, en la "seguridad colectiva", "seguridad cooperativa" y la "seguridad común" que implican crecientes limitaciones y prohibiciones del uso de la fuerza.

El liberalismo como visión se potencia con la irrupción de nuevos actores internacionales sistémicos o institucionales como organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, sociedades y hasta individuos que reclaman espacio y participación en cuestiones de seguridad, erosionando el monopolio que hasta entonces mantenían los Estados. Comprensiblemente, esos actores están menos motivados por los factores clásicos del territorio, soberanía o poder y se interesan más en cuestiones institucionales, económicas y hasta en el sistema político, de preferencia democrático, que consideran más relevantes para la seguridad que estiman necesaria que el tradicional referente casi exclusivo del poder militar. Entienden la interdependencia entre sociedades y Estados como factor central de la seguridad, inclusive estratégica, cuestionando el paradigma realista del aislamiento de las unidades políticas y el conflicto como única salida. Dentro de la corriente ampliacionista, la integración económica y política es ejemplo de que para estas visiones la paz es posible y puede ser duradera en tanto se promuevan los valores éticos y jurídicos de la democracia, así como también los mecanismos de solución de conflictos y creación de vínculos más estrechos, especialmente en lo económico. Implica, por último, tratamientos más institucionalizados y cooperativos de los temas de seguridad, que si bien reducen la posibilidad de acción individual de los Estados, incrementan la estabilidad del conjunto.

Las visiones críticas a los planteamientos tradicionales, particularmente del realismo, están basadas en la idea de que la seguridad es definida por el discurso de quienes detentan poder y por las realidades sociales en permanente cambio más que por factores objetivos. Esta aproximación, llamada constructivista, juntamente con otros enfoques críticos, considera también que la seguridad que debe recibir prioridad es la de las

personas y que los Estados probablemente no tienen ni la capacidad ni la voluntad de garantizarla, apuntando que en buen número de casos éstos han sido y todavía son factores de inseguridad y opresión para sus propios ciudadanos. Comprensiblemente estas visiones enfatizan cuestiones relativas a los derechos humanos, la inclusión, el género, la satisfacción de las necesidades mínimas o básicas de las personas, etc. Una de sus expresiones es la llamada seguridad humana.

Para revalorizar los niveles regionales de análisis y explicar el entramado de percepciones y preocupaciones de seguridad que hace que no pueda lograrse por obra de cada uno de los actores de manera autónoma, Buzan formuló la teoría de los complejos de seguridad. La investigación pertinente comprende cinco niveles: i) el sistema internacional o ámbito global; ii) los subsistemas o relaciones entre unidades regionales (Unión Europea, OPEP); iii) las unidades o actores con coherencia o independencia para diferenciarse de otros, como Estados o naciones; iv) las subunidades o grupos dentro de la unidad que influyen en decisiones; y v) los individuos que actúan por sí mismos. Los complejos de seguridad conciernen particularmente a los subsistemas.[12]

Los regímenes son conjuntos de normas, procedimientos, prácticas, acuerdos y otras formas de vinculación que gobiernan las relaciones entre actores sociales o políticos. Este entramado reconoce que las vinculaciones no dependen de un solo factor sino que son de naturaleza múltiple y compleja. En cualquier situación se plantean una variedad de aspectos que obligan a evaluar la relación costo-beneficio de la confrontación y la cooperación. Esto hace que el juego de suma cero donde lo que gana un actor es a expensas del otro, pierda relevancia obligando a la búsqueda de paradigmas de relación más complejos que son lo que están prevaleciendo actualmente.

Cada una de estas formas de entender la seguridad presenta no pocos ejemplos que sustentarían su validez. También podrían consignarse casos que demostrarían lo contrario y de hecho, adscribir exclusiva y dogmáticamente a cualquiera de ellas puede conducir al desastre, al menos mientras la sociedad humana no se oriente por criterios más previsibles.

Puestas en perspectiva, las visiones de seguridad han tenido grandes fracasos pero también muchos éxitos. La preparación para la guerra, esencia del realismo, históricamente ha producido más guerra. La ausencia de capacidad de defensa adecuada puede haber incentivado agresiones,

particularmente en épocas en que el derecho internacional no proscribía el derecho de conquista. Al mismo tiempo, el énfasis en la seguridad del Estado despriorizó la seguridad de las personas que hoy, ciudadanos, la reclaman con legítimo derecho. Tampoco son desdeñables los ejemplos de solución pacífica de controversias y de entendimientos cooperativos. Por último, los seres humanos no están condenados a repetir las atrocidades del pasado y pueden concebir y aplicar sistemas que favorezcan la paz, la cooperación y el entendimiento. Esto no es utópico, como lo demuestra la evolución política y social de los países de Europa.

iv) Formas de aproximación

Visto el gran número de definiciones formuladas y la imposibilidad de encontrar una que dé cuenta de los temas, actores y situaciones a los que sería aplicable el concepto de seguridad, será necesario intentar formas de aproximación que permitan organizar algunas cuestiones fundamentales. Por ejemplo, seguridad no puede ser lo mismo para el Estado que para la persona; no es lo mismo un conflicto clásico que una forma de subversión, ni el riesgo de un desastre natural que las violaciones de los derechos humanos o la depredación del medioambiente.

En función de ello, es esencial plantearse preguntas básicas, como por ejemplo, si se está tratando de la seguridad del individuo, el grupo, la sociedad o el Estado, es decir, ¿De quién hablamos? ¿Cuál sería el sujeto de la seguridad, o, si se prefiere, su "¿objeto de referencia"? La fuente de inseguridad también es importante, puesto que no es lo mismo un Estado hostil que un clima difícil. ¿Seguridad respecto a quién o a qué? Igualmente, si se trata de amenazas puntuales, difusas o genéricas, o "nuevas" o "tradicionales"; o si se incluye, como lo hace la Declaración de la OEA, a desafíos y otras preocupaciones ¿De qué? No conviene aglutinar de manera imprecisa temas como amenazas, riesgos, problemas, preocupaciones, desafíos, etc. Precisamente no hay acuerdo total con relación a estos conceptos, importa tratarlos de modo diferenciado.

Lo mismo puede decirse en función de quiénes serían responsables de atender o satisfacer una necesidad específica. Preguntas como ¿Quién decide? ¿Sobre qué decide? ¿Cómo decide? y ¿Cuánto decide? son indispensables para una adecuada ubicación de responsabilidades. Ésta es una tarea esencial cuando por razones históricas y de cultura política, hay por un lado manipulación y abuso de la seguridad y en parte como consecuencia de lo anterior, falta de participación política y ciudadana en la

definición y tratamiento de las cuestiones de seguridad. El propósito es identificar cuestiones esenciales para el tema de seguridad como lo que se quiere proteger, de quién o de qué, a cargo de quién y por qué medios.

Plantearse preguntas respecto a los medios es también indispensable. La forma en que se enfoque cada cuestión que importe a la seguridad implica la determinación de políticas, estrategias y programas, presupuestos y responsables específicos. Por ejemplo, un sistema de defensa y el empleo de la fuerza armada son indispensables frente a una agresión externa, pero irrelevantes ante problemas de "seguridad alimentaria" u otros que pueden afectar a un enorme porcentaje de la población.

Consecuentemente, se explica la necesidad de "calificar" o tipificar a la seguridad de numerosas formas (nacional, pública, social, económica, ambiental, ciudadana, humana, etc.). Sin ello, sería imposible precisar qué es lo que se evalúa, qué se pretende alcanzar con acciones o políticas, quién es el responsable de obtenerla y mantenerla, cuál es su costo aceptable y otros aspectos.

Distinguidos analistas han formulado planteamientos que dan cuenta del problema de aproximación al concepto de seguridad, pautando las diferencias necesarias entre sus componentes para que éstos puedan ser tratados de un modo más orgánico, comprensible y eficaz.

B. Moller considera que las visiones condicionan el tipo de seguridad. Si ésta es Estado-céntrica y militarizada, concierne a la seguridad nacional. Si prioriza la identidad nacional y otras, es societal y, de enfatizar temas tocantes a derechos humanos, desarrollo, género, etc., compete a la seguridad humana.

Señala también que elevar un tema a *status* de "problema de seguridad" acarrea consecuencias en términos de prestarse a uso y abuso, pues hace un "tabú" de ciertos temas y permite marginar opositores a lo que pasa a ser una "causa nacional". Implica también un beneficio para los estamentos considerados "responsables de la seguridad"; investir de urgencia a un tema le da categoría "existencial" y prioridad absoluta. Securitizar no es un acto neutro y más bien es una decisión política significativa.[13]

Carlos Gutiérrez plantea también interrogantes relativas al sujeto de la seguridad, la naturaleza del problema de seguridad y los retos que ésta implica. Estima que una aproximación a la seguridad integral exige

diferenciar al sujeto, al contenido, al "satisfactor" o bien que atendería a cada uno de estos problemas y el factor de inseguridad. Si el sujeto es el Estado, el contenido sería la soberanía, el satisfactor la defensa y el factor de inseguridad la amenaza. El pueblo como sujeto de seguridad tendría como contenido a la identidad y al ambiente, como satisfactor el bien público y como factor de inseguridad el riesgo. En el caso de la persona como sujeto, su contenido sería el bienestar y los derechos, el satisfactor la ciudadanización y el factor de inseguridad, los peligros específicos. Las estrategias en cada caso deben privilegiar el desarrollo común para el Estado, el desarrollo sustentable para el pueblo y el desarrollo humano para la persona.[14] Con esta sistematización, Gutiérrez desagrega el tema de seguridad en componentes que al tiempo que facilitan su comprensión, rescatan su dificultad y plantean responsabilidades y políticas específicas para los varios aspectos.

B. Buzan, Waever y de Wilde consideran que el análisis de la seguridad requiere un aparato conceptual particular. Tratar de seguridad implica referirse a la supervivencia dado que un tema es presentado como amenaza existencial al objeto de referencia, entiéndase por éste Estado, territorio, gobierno o población. Esta amenaza existencial justifica la adopción y aplicación de medidas extraordinarias y puede legitimar el uso de la fuerza. La noción de seguridad implica una condición de emergencia y el derecho a usar cualquier tipo de medios.

Estiman que, al tratarse de la soberanía, la cuestión es relativamente clara, pero en una agenda más amplia los términos "amenaza existencial" y "medidas de emergencia" se vuelven más complejos. Señalan que la amenaza existencial sólo puede entenderse en relación con el carácter particular del objeto de referencia, pues varía según los casos. Políticamente puede considerarse amenaza existencial el cuestionamiento de la soberanía o la ideología del Estado, o de la legitimidad o la autoridad del gobierno.[15]

Nizar Messari recuerda que hay quienes consideran que la seguridad es esencialmente militar, puesto que las únicas amenazas que ponen en peligro la supervivencia del Estado serían militares. Otras formas de amenaza serían más bien problemas que deben ser resueltos sin que haya que movilizar todo el potencial del Estado y la sociedad para enfrentarlos. Considera por ello que el objetivo de la redefinición y ampliación de la agenda de seguridad internacional es adecuar los distintos instrumentos a distintas situaciones de amenaza y de ahí la distinción entre asuntos de seguridad de alta intensidad y baja intensidad. Los primeros, o de *hard*

security o seguridad dura, requieren de la fuerza militar. Los de *soft security* o seguridad blanda, en cambio, requieren de otro tipo de medios.[16]

v) Securitización

Es uno de los más novedosos conceptos en los estudios de seguridad. Planteado por Barry Buzan,[17] se refiere esencialmente a "...un proceso por el que se da *status* de asunto de seguridad a un tema que antes no lo tenía". Ya se ha indicado que, tradicionalmente, el concepto de seguridad hacía referencia casi exclusiva a las relaciones entre los Estados, especialmente las de fuerza, y en efecto es ésta la noción que informa las Cartas de Naciones Unidas y la OEA.

El nuevo concepto, en parte, se produce en circunstancias en que la tendencia a la ampliación del concepto de seguridad había ya adquirido tal dinámica que era imposible devolverlo a sus límites tradicionales de seguridad esencialmente militar entre Estados. Intervinieron en la conformación de esta tendencia los desastres producidos por las guerras mundiales y la Guerra Fría, pero también la emergencia de actores no estatales como organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales, sociedades, sectores sociales e individuos; así como la verificación de que la vida de las personas y las sociedades se ven seriamente comprometidas por factores muy variados y distintos de la clásica posibilidad de un conflicto entre Estados. Esto se produce en un marco de globalización y de creciente deterioro de la capacidad de los Estados para hacer frente individual y aisladamente a desafíos que el criterio tradicional de soberanía les reconocía como tareas esenciales, haciendo necesario buscar nuevos conceptos para entender la seguridad.

Securitización debe entonces entenderse como el proceso que atribuye la calidad del tema de seguridad a un problema que pueda atentar contra la supervivencia de Estados o grupos sociales o nacionales. El planteamiento fue criticado por los partidarios de las visiones tradicionales, quienes alegaban que la ampliación de temas solamente introduciría confusión en lo que era una percepción clara relacionada con la posibilidad de uso del instrumento militar, en la medida en que muchas de las nuevas amenazas y los nuevos temas tenían poco que hacer con el factor militar.

Si bien "securitizar" ciertos temas parece corresponder lógicamente a la ampliación de la agenda de seguridad que de hecho se da, debe tenerse presente que no es un proceso neutro ni académico sino político que

acarrea consecuencias importantes. Las primeras interrogantes se refieren a si es necesario hacerlo en la medida en que un Estado debe ocuparse de gran cantidad de temas y problemas y si habría valor añadido en denominar, por ejemplo, a la pobreza como un tema de seguridad, visto que aún sin hacerlo, el Estado tiene responsabilidades muy precisas y urgentes frente a este asunto.

Adicionalmente, caracterizar un tema como asunto de seguridad por quien tenga la autoridad para hacerlo –porque no son las personas o grupos sociales los que poseen tal competencia– implica varias cosas. Primero, cambio de prioridad, pues el tema deja el ritmo "normal" de las otras responsabilidades del Estado para pasar a ser considerado como cuestión de urgencia. Hay también cambio de tratamiento, ya que los temas de seguridad no siguen los procedimientos ni tienen la apertura y transparencia habitual de otros temas del Estado. Quiere decir que son extraídos del ámbito de lo político donde se debaten los problemas nacionales para ubicarse en un ámbito de seguridad que no admite discusión, o al menos no discusión pública. Hay igualmente un cambio de responsables, ya que pasan a tratarse en sectores más restringidos que por la naturaleza de la noción de seguridad se sienten menos obligados a dar explicaciones y que inclusive pueden contar con presupuestos y procedimientos reservados. Esto supone menor *accountability* de la que debe corresponder normalmente al sector público y los responsables políticos.

Por otra parte, preocupa que la ampliación de la agenda de seguridad pudiera deslizarse más o menos inadvertidamente hacia la ampliación de la agenda de defensa, posibilidad que es diversamente percibida por las fuerzas armadas según la propia percepción que tengan de su rol en la sociedad. En este sentido, la reminiscencia de la "doctrina de seguridad nacional", en que finalmente todo podía ser competencia de las fuerzas armadas, aparecía como el prospecto más ominoso de una ausencia de definición, decisión y actuación "política", en el sentido noble de la palabra, en la ampliación de la agenda de seguridad; carencia que ha probado reiteradamente tener consecuencias negativas.

En el planteamiento de Buzan y sus colegas[18] existen tres esferas diferentes: privada, pública y la de seguridad. La manera en que un fenómeno como por ejemplo la migración se convierte en asunto de seguridad –vale decir, lo que hace que sea percibido socialmente como una amenaza a la seguridad nacional– es el objeto de la "securitización". Del mismo modo, según Buzan, un tema de seguridad puede ser "desecuritizado" o

devuelto a la esfera pública, es decir vuelto a ser politizado y objeto de debate público. Los temas de seguridad, según esta percepción, no son definitivos e inclusive temas militares, proverbial esencia de la seguridad, podrían pasar a ser públicos o políticos si fueran a cambiar de circunstancias. La securitización de temas como el terrorismo tiene importantes consecuencias, no solamente nacionales, desde que los países dominantes pueden influir y hasta imponer en ciertos casos su visión de las maneras de enfrentarlos. Actualmente responde a una visión muy militarizada y eso repercute en numerosos países.

Estos autores definen la seguridad como "...el movimiento que lleva la política más allá de las reglas del juego establecidas y que recompone el tema ya sea como una clase especial de política o por encima de la política. La securitización puede ser entonces percibida como una forma más extrema de politización, en teoría cualquier asunto público puede ser colocado, ubicado, en un espectro que va de lo no politizado...a través de lo politizado a lo securitizado (significando que el tema es presentado como una amenaza que requiere medidas de emergencia y justificaciones que están más allá del procedimiento político)".[19]

Frente a esto, sugieren una aproximación multisectorial al estudio de la seguridad: militar, medioambiental, económico, societal y político. Estos sectores actúan de manera interrelacionada pero cada uno de ellos tiene maneras distintivas de actuar, y en cada uno, el objeto de referencia de la seguridad es también diferente. "En el sector societal el objeto referente es la identidad o, más específicamente, la sostenibilidad de los moldes de lenguaje, cultura, tradición, religión y otros. En este caso no es solamente la seguridad de los Estados, sino la seguridad de sociedades particulares con formas de vida particular, implicando la amenaza a la supervivencia de una comunidad".

Los conceptos de securitización y desecuritización y el estudio de la seguridad como un discurso permiten escapar del realismo Estado-céntrico, pero no resuelven por sí solos las cuestiones relativas a los dispositivos legales internacionales necesarios para la resolución de conflictos y la forma de fortalecer acuerdos para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.

El examen de propuestas como las resumidas es indispensable para identificar adecuadamente en un contexto determinado los problemas de seguridad, los posibles afectados, los responsables y los medios. Al mismo tiempo, no pierde de vista que la seguridad sigue siendo una función

central del Estado, principal responsable de organizar y disponer la manera de definir, priorizar y enfrentar los diferentes problemas y proteger a las personas, los valores sociales y a sí mismo.

REFERENCIAS

1 Jaime Garreta, "De la inseguridad a la seguridad", Base de datos *SER* en el 2000, http://www.ser2000.org.ar

2 Kofi Annan, Informe del Secretario General, "Un concepto más amplio de la libertad", *Naciones Unidas*, Nueva York, marzo de 2005.

3 Druetta, Donadio, Tibiletti, "Los nuevos conceptos sobre seguridad estratégica regional" *SER* en el 2000 Nro. 1, Buenos Aires, 1992: 58-68.

4 http://www.kenpouruguay.com/segu.html

5 Screton, Roger. *Dictionary of Political Thought*. London: The Macmillan Press, 1982.Traducción libre.

6 Arnold Wolfers. *Discord and Collaboration: Essays on International Politics*. Baltimore: John Hopkins U.P.1965 Traducción libre.

7 Marco Cepik, "Segurança nacional e segurança humana: Problemas conceituais e conseqüências políticas" [Versión electrónica], *Security and Defense Studies Review*, 2001.

8 Martha Bárcena, "La reconceptualización de la seguridad: El debate contemporáneo". *Revista Mexicana de Política Exterior*, 59, 2000.

9 ONU, *Estudio sobre los conceptos de seguridad* A/40/553, Nueva York, 1985 p. 11.

10 *¿Qué es la seguridad nacional?* Alejandro Martínez Serrano, UNAM, México, 2001

11 Martha Bárcena, Ib. (8).

12 Barry Buzan, "Complejos de seguridad" en *People, States and Fear, an Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, Hemel Hempstead, Harvester-Wheatheaf, 1991.

13 Bjorn Moller, *Seguridad nacional, societal y humana: el marco general y el caso de los Balcanes, Fuerza Armada y Sociedad* N. 4, FLACSO, Santiago de Chile, oct.-dic. de 2000.

14 Carlos Gutiérrez, "Concepto de Seguridad: más que fronteras un tema de supervivencia global". *Estudios Político Militares* No. 2, Universidad ARCIS, Santiago de Chile, 2do. semestre de 2001.

15 Barry Buzan, Wæver, O. & de Wilde, J., *Security: A new Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner, 1998.

16 Nizar Messari, *Existe um novo cenário de segurança internacional? América Latina y el (des)orden global neoliberal*, CLACSO, Buenos Aires, 2004.

17 Buzan y otros, Ib. (15).

18 Buzan y otros, Ib. (15).

19 Buzan y otros, Ib. (15).

CAPÍTULO II

OTROS ASPECTOS CONCEPTUALES

i) La inseguridad

Dada la cantidad de reflexiones, investigaciones académicas y formulaciones políticas en materia de seguridad, es curioso que el concepto antinómico de "inseguridad" carezca de la necesaria exploración. Los factores de inseguridad, que son innumerables, apelan inmediatamente a la búsqueda de mecanismos para enfrentarlos sin contar con suficiente reflexión sobre sus causas.

La seguridad es un concepto político. No es necesariamente neutro desde que puede prestarse a manipulación a nivel estatal en casos como el de la utilización de supuestos peligros externos para la adquisición de armas, el reforzamiento de sectores militares y hasta la utilización de éstos y de la policía para reprimir a disidentes y opositores. No faltan ejemplos históricos en los que el supuesto peligro externo es utilizado para fines puramente políticos de grupo o hasta personales. Además, hay obviamente aquí un riesgo de aprovechamiento por sectores políticos en representación de intereses económicos, militares o de otro tipo. Esto no quiere decir que no existan riesgos externos; simplemente se señala que su manejo puede no ser transparente. En ese mismo sentido el concepto de seguridad nacional, en principio, perfectamente legítimo, puede tener un uso extensivo como el que alcanzara el paroxismo con la llamada doctrina de seguridad nacional.

El ansia de seguridad es tan grande que confiere un enorme poder a los gobernantes. El miedo, técnicamente, puede ser manipulado y los ciudadanos desprotegidos pueden admitir formas de autoritarismo y corrupción a cambio de garantías de orden. De ahí que usualmente la mayor parte de las propuestas políticas sea esencialmente de carácter represivo: más policías, penas más severas, inclusive pena de muerte. Las personas reclaman seguridad a un Estado que sólo formalmente posee el monopolio de la fuerza, pues en la práctica ésta se ha dispersado y "democratizado" como lo demuestran las variadas formas de cuestionamiento abierto

o solapado de ese monopolio como serían, entre otras, la subversión armada, la privatización de la seguridad y hasta la justicia por mano propia. Sin Estado que funcione y careciendo de mecanismos de mediación de conflictos sociales y personales, la solidaridad se diluye y las desavenencias estallan en la casa o en la calle en un sinfín de manifestaciones de violencia.

La seguridad como necesidad primaria debe ser garantizada. Su ausencia genera miedo y ansiedad. El miedo, histórica y fisiológicamente, es esencial para la preservación del ser humano sometido a la posibilidad de peligros inminentes y riesgos inmediatos. La cosa se complica cuando por complejas razones el miedo se hace difuso y consecuentemente obliga a expandir la identificación y obtención de recursos para neutralizarlo. Éste puede ser el inicio de una ansiosa búsqueda de seguridad casi a cualquier precio y frente a todo tipo de contingencias y situaciones. Sin embargo, existe una distancia considerable entre la prudente actuación y la creencia de que haciendo determinadas cosas los riesgos y peligros pueden ser eliminados.

Las visiones extensivas de la seguridad, usualmente contenidas en formulaciones muy genéricas como "estar libre" de amenazas y problemas, parecen partir del supuesto de que es posible identificar y manejar todas las situaciones que la vida acarrea como problemas y posibilidades. Sugiere que el cambio puede ser conducido de la manera que se considere "adecuada" y, como la historia nos lo ha confirmado en tantas oportunidades, eso no es necesariamente así. El avance tecnológico y económico genera riesgos que pueden seguir cursos imprevistos por sus iniciadores, integrándose con otros factores de riesgo e incluso ser utilizado de los modos más perversos. Nadie puede afirmar, por ejemplo, que no se producirán sinergias entre científicos, agrupaciones fanáticas o terroristas y la delincuencia internacional organizada.

Adicionalmente, la convicción de que la seguridad en general es alcanzable lleva casi ineludiblemente a la búsqueda permanente y costosa de instrumentos para conseguir tal fin. En los planos personal, social, nacional e internacional parecería ser la prioridad de un mundo fluido e inseguro. Ante un anhelo tan arraigado, sugerir que ello es imposible parecería políticamente incorrecto. El problema es que la vida misma encierra factores de inseguridad tan diversos que evitarlos supondría prácticamente negar la vida misma. Ni el aislamiento de una persona, sociedad o nación le garantizaría estar segura.

En todo caso, importa tratar de comprender cuales pueden ser los principales factores de inseguridad que afectan a las sociedades y personas. Hay quienes consideran que yendo más allá de lo clásico en seguridad externa, el conflicto, y en seguridad interna, la delincuencia, lo novedoso es que el ser humano ha creado lo que Ulrich Beck llama la "sociedad de riesgo".[1] En ésta prolifera una "irresponsabilidad organizada" que facilita la posibilidad de catástrofes producidas por comportamientos humanos como Chernobyl y Bhopal, el terrorismo biológico o la destrucción de la capa de ozono. Los fenómenos globales se cruzan con los locales en el eje llamado "glocal" que exige una "conciencia cosmopolita" que vaya más allá de lo nacional. De este modo, las hambrunas y las guerras no son fenómenos "naturales", sino que tienen que hacer con el mal uso de la tecnología y con temas políticos y económicos.

Otra explicación de la manera en que esos fenómenos se interrelacionan es la que plantea Eugenio Trías, ubicándola en tres niveles. Al primero, universal, lo denomina "casino global", donde la expresión "casino" se refiere a la ausencia de controles cívicos de funcionamiento y hace que un acontecimiento pueda tener repercusiones en cualquier punto del globo. En el segundo nivel, identitario, la presión del casino global induce a afirmar de modo excluyente la identidad propia. Otras comunidades son percibidas como potencialmente hostiles y el "santuario local" se expresa en formas de integrismo religioso, nacionalismo extremo o reagrupación social, étnica o de otro tipo. En el tercer nivel, los dos procesos anteriores conducen a un "individualismo de la desesperación" en el que cada individuo lucha por su propia vida y la obtención de sus objetivos a cualquier costo, inclusive el de la seguridad de otros.[2]

Siguiendo ese u otros esquemas, una reflexión serena sobre la inseguridad actual podría llevar a la conclusión que la mayoría de los riesgos presentes son generados. Ya nadie cree que la inseguridad depende de la naturaleza o la mala suerte. Estamos ante problemas creados por decisiones humanas y consecuentemente interesa explorar su raíz para que puedan ser considerados como resultados de procesos que deben examinarse y no como epifenómenos en una situación de "normalidad", que sería perturbada por factores "accidentales" de inseguridad. El crimen organizado global, el terrorismo, la inseguridad ciudadana, el deterioro ambiental, la violencia y delincuencia urbana y muchos otros, no son fenómenos que se producen fuera o por encima de los sistemas políticos, económicos y sociales que hemos creado sino que forman parte de ellos. Por ejemplo, no podría haber crimen transnacional organizado fuera del

proceso de la globalización que incluye la expansión del capitalismo, las facilidades de comunicaciones y el debilitamiento de los Estados nacionales. Del mismo modo, podríamos preguntarnos cuán "naturales" son las catástrofes que se vienen produciendo, cuando la agresión humana contra la naturaleza es cada vez mayor.

No debe olvidarse tampoco que la inseguridad es manipulable política y socialmente y que puede ser un gran negocio para ciertos sectores. La elevación de la prioridad en la agenda ciudadana y política del tema de seguridad le confiere al gobierno una mayor capacidad de decisión y puede hacerlo menos permeable a reclamos de democracia, respeto de derechos humanos o de simple transparencia. La inseguridad, real o supuesta, explica en parte adquisiciones exageradas de armamentos que pueden ser innecesarios, pero también, en ámbitos internos, la proliferación de agencias de servicios de guardaespaldas, vigilancia privada, adquisición de armas "de uso personal" para quien pueda pagarlos, etc.

Ahora bien, ¿cómo se determina que una situación internacional amerita realmente grandes compras de armamentos? o bien ¿cómo saber si efectivamente el supuesto crecimiento de la delincuencia común es inusual o simplemente acompaña al crecimiento de la población y la expansión de actividades de otro tipo frente a un Estado menos capaz de proteger la sociedad? También está el tema de la información, pues cada día los medios de comunicación dedican una enorme cobertura a todo tipo de delitos, actos y situaciones de violencia. Es posible que la sensación de inseguridad esté acompañando la publicidad que reciben los actos delictivos más que el incremento de la frecuencia de los mismos.

Puede, asimismo, no existir una correspondencia entre los auténticos factores de inseguridad y los procedimientos que se buscan para atenderlos. En los casos puntuales de las víctimas de agresión física, incluyendo las de armas de fuego o violaciones sexuales, en un gran porcentaje los responsables son personas del entorno cercano; vale decir que estos crímenes no son cometidos en su mayoría por desconocidos de la víctima, que es contra quienes uno se dotaría de armas o tomaría otras medidas preventivas.

Correlativamente, la seguridad que experimentamos frente a la posibilidad de eliminación completa de la vida, como sería el uso de las armas de destrucción masiva, es más bien difusa. Sin embargo, tales armas existen y nadie puede asegurar que no sean utilizadas. Otras catástrofes

generadas por el hombre como el deterioro ambiental y la reducción de la capa de ozono, la subsistencia del hambre, la proliferación de enfermedades para las que han existido curas y vacunas desde hace años, la represión política generalizada, violaciones masivas de los derechos humanos y hasta genocidio, aparentemente reciben una respuesta muy parsimoniosa por parte de personas y Estados. Parece difícil vincular preocupaciones inmediatas con visiones más amplias y más difícil aún aceptar que lo que está ocurriendo no son accidentes, sino problemas inherentes al tipo de sociedad que edificamos cada día con decisiones y comportamientos individuales, sociales y políticos.

Esto se relaciona también con la economía en la medida que el éxito en ese campo es considerado sinónimo de realización individual, social o nacional. Esto crea presiones adicionales sobre el ambiente y los recursos naturales, así como sobre las personas y sociedades que, en buena parte, inducidos por la propaganda estiman que el consumismo es una actividad natural y que obtener los símbolos de la "buena vida" justifica cualquier comportamiento, incluyendo la conducta deshonesta, violenta y hasta delictiva. Podría hacer aún más difícil diferenciar las actividades económicas legales de las criminales y combatir redes cada vez más sofisticadas de traficantes de armas y drogas y la corrupción que promueven y de la cual se nutren y disfrutan.

Consecuentemente, se asiste a una acumulación de factores de inseguridad que, según las sociedades agrupa a temas como conflicto externo y sus niveles de probabilidad aparentemente decrecientes; conflicto interno muy probable en algunas sociedades y menos en otras aunque ninguna esté libre, ni siquiera las afluentes; inseguridad delictiva con tendencia a crecer en todas partes alentada por el ansia de satisfacción personal inmediata y modelos de "bienestar" que son inalcanzables para todos los habitantes del planeta. Hay también inseguridad física frente a la violencia del Estado en muchos casos, o interpersonal, social o familiar, alimentadas por la proliferación de armas pequeñas y ligeras que pueden ya ser consideradas como armas de destrucción masiva; y, en fin, inseguridad frente a las catástrofes "naturales" o producidas por el hombre; inseguridad alimentaria, ambiental, laboral, entre otras.

Con Estados cada vez menos capaces de ejercer un control social responsable, modelos económicos que apuntan a la satisfacción inmediata, decadencia de valores considerados tradicionales como la honestidad y los comportamientos cívicos y faltos de un examen integral de las causas de

inseguridad, no extraña que personas, sociedades y Estados se vean cada vez más sometidos a graves problemas y mayor inseguridad, en un contexto internacional y local de vasta proliferación y banalización de todas las modalidades de violencia.

ii) Amenazas

La determinación de lo que pueda o no ser una amenaza es importante porque convertir determinado tema en un asunto de seguridad tiene significativas implicancias. Actualmente, la tendencia es a la ampliación del concepto de seguridad y del número de vertientes que la conforman.

Tal determinación se relaciona con la amplitud que se le asigne al concepto de seguridad y hace que el número de amenazas pueda ser limitado 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. De otra parte, las denominadas "nuevas amenazas", a veces llamadas no militares, requieren de un tratamiento muy prudente. Desde hace años la lista de estas nuevas amenazas se ha ido ampliando permanentemente para incluir ahora al narcotráfico, el medioambiente, las migraciones, la pobreza extrema, etc.

Además de no ser totalmente nuevas, tampoco se han clarificado las formas de respuesta adecuada para estas situaciones problemáticas o factores de riesgo, pues mientras las amenazas que requieren una respuesta que involucre el uso de la fuerza son claras, la solución a los problemas del hambre o la pobreza requieren más bien de políticas y acciones públicas y/o privadas a desarrollarse a lo largo de décadas, así como concertación y cooperación internacionales. Los intentos de integrar todos estos elementos en un solo concepto o han llevado a excesos como el de la doctrina de seguridad nacional, o diversas formas de totalitarismo que tampoco consiguieron garantizar la seguridad; o son inoperativos y discurren en planos declarativos que ni las sociedades entienden ni los gobiernos, en la mayoría de los casos, consiguen aplicar.

Por otra parte, las amenazas no sólo se han ampliado sino que además se han desterritorializado por la proliferación de actores que hacen que en la globalización, los Estados no sean más la única y en muchos casos tampoco la principal fuente de amenaza. Sus generadores no son ahora exclusivamente los Estados, como en el caso clásico, sino también un abanico de entidades no estatales como grupos subnacionales o

transnacionales y hasta individuos; situaciones políticas, económicas o sociales, entre otros.

Tanto la Declaración sobre la Seguridad en las Américas de la OEA de 2003 cuanto la Declaración de Bariloche de Ministros de Defensa de las Américas de octubre 1966, adhieren la tendencia a la ampliación del número de "amenazas" y consideran como tales, además de las mencionadas, a cuestiones como la marginalidad de grandes sectores, la producción y el tráfico de drogas, el terrorismo, el crimen internacional organizado y las violaciones a los derechos humanos. Otros consideran también amenazas a las migraciones irregulares, el deterioro del medioambiente, la falta o debilidad de instituciones democráticas, el atraso técnico y científico, la explosión demográfica, el racismo, el fundamentalismo político o religioso, la subversión, la relación del crimen internacional organizado con el incremento de las criminalidades locales, la corrupción e impunidad, la violencia generalizada, el creciente tráfico y utilización de armas pequeñas, el tráfico y la explotación sexual de mujeres, niños y otros.

Hay muchos problemas que suscitan inquietud y afectan el normal discurrir de la vida política, económica y social de los países y los pueblos. La cuestión es precisar cuáles serían las respuestas adecuadas para cada uno, incluyendo los instrumentos específicos si, dentro de conceptualizaciones "amplias" de seguridad o de "seguridad integral", se les considera "amenazas". Originalmente, las "amenazas" a la seguridad, entendida como "seguridad nacional", debían ser contrarrestadas por la defensa o la posibilidad del empleo de la fuerza militar que constituía el último recurso de la seguridad en tanto que a otros problemas debían dárseles distintos tipos de respuestas.

Aún cuando la referida Declaración sobre la Seguridad en las Américas establece distintos tratamientos para las amenazas clásicas y las nuevas amenazas u otras preocupaciones y desafíos, la cuestión sigue siendo pertinente frente a cierta tendencia a "militarizar" las respuestas. Esto llevaría a una creciente participación del sector defensa y militar en asuntos ajenos a sus funciones y naturaleza, incluyendo una distorsión de las políticas de desarrollo.

Andrés Fontana define las amenazas tradicionales o amenazas a la seguridad clásica como: "Las que provienen de posibles agresiones calculadas, que afectan la soberanía o la integridad territorial de los Estados e

implican el empleo, real o potencial, de medios militares para su materialización, para responder a ellas, o para neutralizarlas anticipadamente". Señala también que "La no existencia de una voluntad hostil es lo que diferencia una situación de riesgo de una amenaza... Cuando se presume que a una situación de riesgo se suma una intención hostil, la misma se transforma en amenaza".(3)

Mientras los problemas de seguridad exigen una diversidad de respuestas, las amenazas creíbles que puedan requerir el empleo de la fuerza son limitadas. La limitación deriva no solamente de dispositivos precisos de derecho internacional sino también de la naturaleza misma del empleo de la fuerza. En principio, ésta sólo debe ser utilizada contra otra fuerza que actúe de manera ilegítima, como en un caso de agresión. Otra amenaza creíble comprende el accionar ilegítimo y violento de facciones o movimientos que pretendan la destrucción del sistema democrático y la toma del poder. También aquí cabe, en el grado necesario, el uso de la violencia legítima del Estado que puede estar a cargo de la policía pero, si fuere necesario, también de las fuerzas armadas. Es el caso de los movimientos terroristas al interior de los países o la necesidad de contener su eventual desborde hacia territorios de países vecinos. Todas las demás formas de utilización de la fuerza armada no corresponden propiamente al concepto de "amenazas creíbles". Por ello, la respuesta a los problemas actuales tiene que darse con instrumentos actualizados.

En la doctrina se trabajan también conceptos como riesgos, peligros, presiones y otros y la manera como se relacionarían con la seguridad. En la medida en que conciernen temas muy diversos, pretender ubicarlos en una perspectiva unitaria resulta en la práctica de muy difícil manejo. Tratar de encuadrar el universo de temas de que debe ocuparse un Estado desde el ángulo y con la óptica de la seguridad, no es la mejor manera de atenderlos. El Estado debe funcionar eficazmente en los distintos ámbitos de su responsabilidad. Si no lo hace, enfocar todo desde la perspectiva de la seguridad no mejorará las cosas.

Finalmente, interesa la manera en que las nuevas amenazas impactan en la relación internacional. Efectivamente, tales "nuevas amenazas" forman parte de una agenda Norte-Sur o desarrollo-subdesarrollo en la que los problemas originados en los países pobres no solamente comprometerían su propia seguridad sino también a la de la región y el mundo. Esta especie de "amenaza del Sur" es ambigua y preocupantemente imprecisa, requiriendo especial atención de gobiernos y sociedades.

iii) Actores

Contrariamente a lo que sucediera en el pasado, donde solamente el Estado era reconocido como actor de seguridad, hoy el número de actores se ha ampliado y además las formas en que interactúan se han vuelto muy complejas.

El Estado, en todo caso, sigue siendo un actor central. Más allá de la abstracción del concepto de Estado hay sectores, instituciones, grupos y personas que en su nombre establecen políticas y toman decisiones en materia de seguridad. Determinar precisamente quiénes son los responsables y cuáles serían las razones por las que actúan de determinada manera, interesa a la problemática de seguridad porque es posible –y la historia está llena de ejemplos de ello– utilizar la seguridad para fines distintos de los que legítimamente le corresponden.

Dentro de los Estados tienen competencias oficiales la jefatura del mismo, que puede ser el Presidente de la República o del gobierno, en el caso de las democracias parlamentarias. En las materias de su incumbencia, las tienen también sectores como los ministerios de Relaciones Exteriores, Defensa, Interior y otras reparticiones como los servicios de Inteligencia, la policía nacional o local, el Ministerio Público, el Poder Judicial y posiblemente otros. Los parlamentos o congresos tienen también responsabilidades específicas en materia de legislación, investigación, supervisión, asignación de recursos y demás. Otras autoridades regionales y municipales pueden igualmente tener responsabilidades señaladas por ley pues en materia de seguridad no pueden haber responsabilidades supuestas.

En la actualidad, las organizaciones internacionales –agrupaciones de Estados con personalidad propia y capacidad legítima de actuar en las relaciones internacionales– son también actores en seguridad. Las Naciones Unidas tienen precisamente como objetivo fundamental el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. La seguridad ya no es solamente una cuestión de Estados que han renunciado a uno de los atributos históricos de la soberanía que es el uso de la fuerza, ahora restringida a situaciones singularísimas. Otras organizaciones internacionales tienen también competencia en materia de seguridad, como en el caso de la OEA.

Las organizaciones no gubernamentales han adquirido una considerable presencia al interior de muchos países, así como también

internacionalmente. Muchas de ellas tratan cuestiones relacionadas a la seguridad y si bien no podrían reclamar responsabilidades directas en los temas, en la práctica están abriendo espacios y creando sinergias con autoridades oficiales y sectores sociales que las convierten en actores importantes de la seguridad.

La sociedad tiene también responsabilidades que pueden expresarse, al nivel de la ciudadanía, en la opción de programas políticos a través de elecciones, a nivel municipal o mediante corrientes de opinión y de otros modos. Entre éstos, la participación de los partidos políticos, sectores académicos, medios de comunicación, organizaciones no gubernamentales, agrupaciones vecinales y demás son legítimas en democracia, y no sólo en lo tocante a materias de seguridad ciudadana. Hay muchas razones que abonan la necesidad de la participación social o de la sociedad civil en las cuestiones de seguridad. En ello no hay nada de extraordinario como lo muestra la práctica de las sociedades más abiertas y democráticas que, como es sabido, son también las más dinámicas y seguras.

También el individuo es actor en tanto puede ahora plantear propuestas como ciudadano, organizarse dentro del marco de la ley y hasta querellar contra el Estado, nacional e internacionalmente, si sus derechos fueren violentados.

La ampliación de actores, perfectamente legítima en muchos casos y también necesaria, es demostrativa de la disminución de la capacidad del Estado, antes muy grande y no cuestionada, para ocuparse de los temas centrales de la sociedad. De ser actores únicos en las relaciones internacionales, deben ahora contentarse con ser solamente principales y, en algunos casos ni siquiera relevantes.

Frente a esta ampliación lícita del número de actores, lamentablemente, se observa también que la seguridad es afectada por la irrupción como actores de movimientos separatistas y/o subversivos, agrupaciones terroristas y organizaciones delictivas que pueden tener un carácter transnacional e incluso vastos conglomerados empresariales dedicados al tráfico de armas, contrabando y otras actividades delictivas. Tampoco debe soslayarse la actividad de ciertas empresas trasnacionales en temas como ventas de armas, apoyo a facciones rebeldes o a gobiernos en función de intereses económicos u otros.

iv) Dificultades conceptuales

Hay muchas maneras de entender la seguridad. La tradicional y especialmente la que atañe a los Estados, se la caracterizaba como ausencia de guerra o de la posibilidad que ésta ocurriera y se relacionaba a conceptos como resistencia a la agresión, preservación de la soberanía territorial e intereses nacionales, capacidad de supervivencia del Estado y protección de valores considerados fundamentales como el régimen político o social, determinada religión o etnia, etc., no pocas veces impuestos por un grupo dominante. La seguridad concierne, antes que nada, a la supervivencia pero también la necesidad de un ambiente medianamente seguro para el desarrollo de las actividades humanas y estatales.

Paulatinamente se incorporaron al concepto temas de distintos tipos como los sociales, económicos, políticos, ambientales y otros que impactan más directamente a las sociedades y a los individuos, dándose cabida a elementos como desarrollo, derechos humanos, género, inclusión, etc. Sin embargo, a medida que se expandía el concepto, por justificado que ello fuere, se hacía más difícil encontrar los referentes para tornarlo operativo.

En inglés hay dos palabras *security* y *safety*. Un "cinturón de seguridad" (*safety belt*, dispositivo o mecanismo) se usa para que el ocupante viaje en *safety* frente a los peligros, *security dangers* de la carretera. Una planta química debe tomar medidas para el *safety* de su funcionamiento "normal" y de *security* frente a un posible ataque terrorista. Si se produjera, las autoridades de inteligencia y defensa reaccionarán en función de *security*, en tanto que los bomberos lo harán del *safety*. Son pues dos lecturas y culturas diferentes. En español se usa una sola palabra y eso no facilita las cosas.

El concepto de seguridad, según la clásica definición de Arnold Wolfers ya citada señala: "La seguridad es, en sentido subjetivo, la sensación de que no existen amenazas y, en sentido objetivo, la verificación de que efectivamente no existen. Sin embargo, esto último puede ser muy difícil de alcanzar. En todo caso, la seguridad constituye una necesidad permanente de cada persona y grupo humano en todos los órdenes de la vida, incluyendo los ámbitos personal, ciudadano, social, económico, laboral, ambiental, nacional, regional y mundial".[4]

La seguridad depende de la percepción del ambiente y a causa de ello tiene connotaciones subjetivas. Cuando se vincula a la supervivencia y

existe un riesgo objetivo, el concepto puede traducir bastante precisión pero en ausencia de ello las definiciones de seguridad se tornan ambiguas y genéricas. Por ejemplo, aludir a la "ausencia de amenazas", en general, no precisa ni el problema ni la manera de abordarlo. Cuando se refiere a interacciones entre conceptos complejos como seguridad, desarrollo y otros, la comprensión de lo distintivo de la seguridad se hace aún más difícil.

Cualquier comunidad estatal o las personas en general requieren asegurar la preservación de sus valores fundamentales, evitar o neutralizar las amenazas y formular objetivos políticos para realizar su visión, en el obvio entendido que sea compatible con los derechos de los demás. El concepto de seguridad puede aplicarse a todos los actores, situaciones y contextos posibles, a los que sería deseable proteger de riesgo, tensiones, conflictos y daños y más bien garantizarles tranquilidad, orden, estabilidad y previsibilidad. Todos los órdenes de la competencia administrativa o de la vida humana requieren seguridad; que es entonces un concepto multidimensional: político, económico, cultural, social, ambiental y también militar. Es en ese sentido que se vincula al desarrollo que es otro de los fines esenciales de Estado.

La seguridad tradicional, definida por el realismo clásico, es la base de las políticas de seguridad y defensa de la mayoría de países y se organiza en torno a los conceptos de poder, interés nacional y Estado. Casi todas las doctrinas nacionales de defensa la priorizan, aunque en la práctica de muchos países el sistema de defensa y especialmente las fuerzas armadas tengan significación hacia el "interior" como eje de poder político y muy poca frente al "exterior". El concepto tradicional referido casi exclusivamente a la seguridad de los Estados y del cual tratan las Cartas de Naciones Unidas y la OEA, se ha ido expandiendo hasta recubrir prácticamente todos los ámbitos de la actividad humana. Perspectivas "ampliacionistas" y "críticas" cuestionaron y hoy ya trascienden el tradicional realismo centrado en la seguridad del Estado y el uso la fuerza.

Consecuentemente, la seguridad tiene que ser calificada y adjetivada y está generando listas cada vez mayores de amenazas y temas de seguridad mediante procesos de "securitización" deliberados o espontáneos al parecer indetenibles. Si bien estas nociones promueven debates que privilegian la incorporación de otros actores o temas o responsables, también generan considerable confusión, uso ambiguo y equívoco de términos y hacen difícil la atribución de responsabilidades específicas.

Aprehender el concepto de seguridad es complicado por razones de varios tipos. Primero, porque está vinculado al proceso de la política y no puede ser neutro. Segundo, porque deriva de la percepción y por ende la seguridad de unos puede ser entendida como inseguridad de otros. Tercero, porque hay acuerdo general en que se trata de un concepto multidimensional y consecuentemente aplicable a distintas situaciones, niveles, problemas, etc. Cuarto, porque es muy elusivo, ya que cuando va más allá de lo militar se aplica en ámbitos muy diferentes de tipo social, histórico o geográfico, sin precisar el modo de aplicación. Quinto, por ser voz polisémica y de no poca imprecisión semántica, puede llevar a la confusión, favoreciendo la tendencia a la "securitización" de distintos problemas. Sexto, porque en el plano operativo no establece inequívocamente las prioridades entre las necesidades de seguridad del Estado, el grupo social o la persona individual y por ende señalar la prioridad es también un ejercicio de poder en el que puede sacrificarse la seguridad de otros. Sétimo, porque si bien hay acuerdo en que el responsable principal es el Estado, a medida que se amplía el concepto a otros ámbitos la determinación de responsables específicos, políticas, instrumentos y recursos va haciéndose correlativamente más complicada. Octavo, porque la histórica vinculación del concepto con el poder militar en función de la defensa de la soberanía y el territorio, hace difícil excluir al sector militar de las percepciones sociales y las decisiones políticas, cuando en virtud de la expansión se trata de temas muy diferentes a los tradicionales. Noveno, porque tampoco los militares se han esforzado demasiado en excluirse del tratamiento de temas adicionales, ya que intervenir en ellos es considerado parte de la legitimación que buscan muchas fuerzas armadas, particularmente en países en desarrollo. Décimo, porque en muchos países en desarrollo, el concepto es considerado "no político" debido a su importancia superior y suele ser confiado a los profesionales. Decimoprimero, porque lo anterior inhibe en parte las propuestas políticas, la exploración académica y el debate social. Pueden haber otras razones.

Pese a lo anterior, la discusión sobre "conceptos de seguridad" podría parecer superflua ante al reclamo social de actuar enérgicamente frente a los problemas de seguridad cotidianos. Ello no es así porque parte del problema consiste en la carencia de visiones y lenguajes compartidos. Esto hace difícil abordar adecuadamente las causas y expresiones de los problemas, asignarles prioridades responsables y recursos y darle sentido a un esfuerzo que en el discurso político pretende incorporar a todos los problemas aunque en la práctica mal consiga manejar los propios

sectores institucionales del Estado concernidos con la seguridad. En tal confusión, no sorprende el desaliento de la sociedad y el reclamo de soluciones rápidas que obviamente no existen.

La seguridad es una tarea esencial del Estado, el que desde Hobbes se considera que existe esencialmente para ese fin. La mayoría de las sociedades la ubica entre las prioridades más altas, lo cual sugiere que existe una visión compartida del bien que se quisiera disfrutar. Esto importa ante la multiplicidad de conceptos y temas que la seguridad parecería abarcar. Estimar que la seguridad es necesaria todo el tiempo y para todas las cosas importantes para el individuo, la sociedad y el Estado hace muy difícil identificar responsables, prioridades y cursos de acción. Los intentos históricos de alcanzar o de consolidar la seguridad dan a entender que es necesaria la prudencia, pues por ahora sólo se podrían esbozar respuestas aproximativas y provisionales.

Aunque la política de seguridad, supuestamente, debe atender a todas las eventualidades, en la práctica ello es imposible. La realidad es demasiado compleja y la vida demasiado fluida para permitir la identificación precisa y completa de todos los riesgos posibles. Las políticas y medidas de seguridad deben adecuarse a las necesidades reales, centrales y a los recursos disponibles. La determinación del bien específico a proteger, su valor, las amenazas o los riesgos creíbles de los que se desea protegerlo son decisiones esenciales de política. No hay manera de proteger todo, todo el tiempo y a todo precio, porque nadie podría costearlo y, aún pudiendo hacerlo, no es "seguro" que funcione. La inversión en seguridad no puede hacerse, consecuentemente, en función de términos ambiguos como enfrentar "cualquier eventualidad".

Adicionalmente, al tratar de la seguridad colectiva, Naciones Unidas incorporó la idea de la indivisibilidad de la seguridad. "La seguridad colectiva supone el reconocimiento de que la seguridad es indivisible.... La seguridad nacional y la internacional están cada vez más interrelacionadas, poniendo en tela de juicio, así, la noción de que la seguridad es fundamentalmente una función del poder nacional o de la fuerza militar y económica.... Sólo cuando las naciones reconocen que la seguridad no es divisible, sea en sus dimensiones militares, económicas, sociales y políticas o en sus aspectos nacionales e internacionales, pueden formular medidas de cooperación necesarias en una época de interdependencia".[5] Esta formulación vincula la indivisibilidad de la seguridad con la multidimensionalidad, la interdependencia y la dimensión geográfica.

Se impone entonces precisar el contexto de la actividad humana puntual que la seguridad aspira a proteger. Hay en esto, elementos objetivos pero es imperioso considerar el elemento psicológico que hace que en distintas épocas las personas tengan diferentes percepciones sobre su propia inseguridad. Se precisa, en consecuencia, definir lo más acertadamente posible cuáles son las reales amenazas y distinguirlas de lo que son otro tipo de problemas. Eso, por sí mismo, constituye un desafío complejo. Aumentar indiscriminadamente el número de amenazas o calificar cualquier problema como "nueva amenaza" a la seguridad, ni facilita su solución, ni ayuda a entender el concepto.

En la realidad operativa, hay gran diferencia entre procurar la seguridad de un país frente a la amenaza de un ataque externo, la de un poblado frente al posible desborde de un río o la de una población frente a una epidemia. En el primer caso habría intención hostil de un actor con capacidad de producir daño, elemento que algunos consideran constitutivo de la "amenaza" y que requiere adecuada capacidad de disuadirlo o enfrentarlo, posiblemente con el mismo tipo de medios. Esto implica una función especializada asociada a lo militar. En el segundo caso se trata de un tema de ingenieros y planificadores y la previsión o reducción del daño posible es tarea de "defensa civil" que puede o no tener componentes militares. En el tercero, es asunto de política de salud, a no ser que sea deliberado y hostil, caso en el cual tendrá elementos de ambas. No es por accidente que sectores especializados del Estado deban ocuparse del tratamiento de los problemas de seguridad que puedan requerir el ejercicio de la violencia legítima. Téngase presente lo señalado en el acápite "Formas de aproximación" supra.

Por todo ello, la seguridad es una responsabilidad política ineludible e indelegable del Estado y de quienes toman decisiones políticas. La conceptualización y la actuación políticas para precisar los aspectos que requieren legislación, organización y acción, particularmente de parte de aquellos sectores del Estado considerados como directamente vinculados a la seguridad, es una tarea política. La responsabilidad política implica definir el sujeto de la seguridad, Estado o personas, la naturaleza subjetiva u objetiva de la amenaza y los retos reales de la circunstancia. El constante examen de las dificultades y la adaptación del sistema son también tareas políticas.

Buzan identifica cinco dimensiones principales para el ámbito de la seguridad: i) seguridad militar, que implica tanto las capacidades militares

de los Estados como las percepciones que tienen unos y otros de las mismas; ii) seguridad política, que comprende estabilidad, sistema de gobierno e ideologías; iii) la seguridad económica, como acceso a recursos, finanzas y mercados; iv) seguridad social, como habilidad de las sociedades para reproducir sus patrones particulares de idioma, cultura, identidad y costumbres; v) seguridad ambiental, como mantenimiento de una biosfera local y planetaria, esencial para la vida. Estos sectores interactúan unos con otros, aunque cada uno tiene un foco particular en la problemática de la seguridad y un modo propio de ordenar prioridades.[6]

En la actualidad, por razones como las apuntadas, parece haber consenso en la necesidad de que la seguridad sea redefinida. Bertrand Badie señala como razones para ello: "La reducción de conflicto entre Estados e incremento al interior que expresan crisis de convivencia, desdibujamiento de la distinción entre seguridad internacional y nacional, ahora interdependientes, intervenciones militares son ahora componentes de políticas de seguridad más inclusivas, vinculación de la paz con el desarrollo, la seguridad de los recursos, la protección del medioambiente y los derechos humanos. El concepto de seguridad se vuelve más humano que interestatal adoptando una perspectiva sociológica que refleja un cambio social y cultural. La reconstrucción de comunidades luego de conflictos implica políticas de pacificación con diseño de nuevas comunidades políticas".[7] Desde luego, podrían ubicarse muchas otras razones para hacerlo y, de hecho, hay innumerables nuevas formulaciones para ese propósito, muchas de las cuales transitan entre variedades de calificación como: seguridad integral, seguridad multidimensional, seguridad suficiente, seguridad humana, etc.

En todo caso, la búsqueda de nuevas formulaciones es síntoma de una forma de cuestionamiento del concepto de seguridad nacional inspirado en el realismo clásico. Esa concepción ya no da cuenta, si alguna vez lo hizo, de los problemas de seguridad actuales. No es solamente ampliación del concepto para abarcar otro tipo de temas, sino también una presentación de interrogantes sobre la manera como la seguridad es gestionada, su eficacia y sus resultados frente a problemas cada vez más complejos y expectativas crecientes.

La discusión y modificación de los paradigmas de la seguridad es un proceso que no va a detenerse. La insatisfacción sobre las condiciones de seguridad, los nuevos actores y los nuevos temas, la mayor complejidad y

otras razones entre las cuales el creciente interés social ocupa un lugar preeminente, hacen previsible que el tema continúe suscitando inquietud y controversia.

v) El contexto internacional

En el mundo globalizado de hoy se está produciendo una transición de un orden internacional bipolar e institucionalizado en esquemas estratégicos hacia una nueva estructura donde se advierte un marcado predominio de los Estados Unidos, considerable fragmentación estatal, desterritorialización de los temas de seguridad y una mayor imprevisibilidad y peligrosidad estratégica en diversas regiones del mundo.

La llamada "conflictividad estructurada de alta previsibilidad" ha sido reemplazada por una "conflictividad desestructurada de escasa previsibilidad". El fin del conflicto Este-Oeste y sus connotaciones ideológicas, políticas y militares, no han sido sucedidas por un nuevo orden internacional sino más bien han dado paso a nuevas, diversificadas, desterritorializadas, dispersas y preocupantes formas de desorden, como en el caso de la situación estratégica anterior, aunque no necesariamente de la misma manera.

La amenaza caracterizada de la Guerra Fría ha abierto el camino a amenazas difusas de alto riesgo local y regional con crisis puntuales y manifestaciones transnacionales que superan la resistencia de Estados nacionales débiles o fuertes. La pretensión de los países líderes de los bloques de controlar conflictos reales o potenciales al interior de sus agrupaciones concluyó, al igual que la relativa influencia que ejerciera el movimiento no alineado. El cambio global se repite, con características particulares en los niveles regional e interno.

La desterritorialización de amenazas es producto de la multiplicación de actores, incluyendo individuos que pueden actuar aisladamente sin propósito político, religioso u otro aparente, grupos sociales violentos, sociedades complejas o ingobernables. Asumen importancia creciente, temas y problemas transnacionales que desbordan la jurisdicción y la capacidad de Estados individuales como migraciones, contaminación ambiental, drogas, terrorismo, enfermedades como el SIDA o la Gripe Aviar, delincuencia organizada y otros, la integración económica mundial que facilita las transacciones y transferencias ilegales de capital, el lavado de dinero, la utilización delictiva de nuevas tecnologías, etc. Esta

desterritorialización hace que muchos analistas y políticos estén considerando que los nuevos temas, antes que los tradicionales, deben estar en el centro de las preocupaciones y agendas de seguridad de los países y las organizaciones internacionales concernidas.

Los actuales desafíos "multiformes" hacen necesario encontrar nuevos conceptos de seguridad sintonizados con modificaciones estratégicas como consecuencia del fin de la Guerra Fría, la disminución de conflictos interestatales y el incremento de los intraestatales, el crecimiento del crimen transnacional organizado y otros.

Este evidente deterioro del contexto de seguridad internacional constituye un nuevo desafío a la seguridad de todos los países y a sus posibilidades de definir adecuados sistemas de defensa. Sin embargo, el problema no es el mismo para todos, ni los afecta por igual. El problema es más complicado para los países en vías de desarrollo, pues sus posibilidades de encontrar respuestas adecuadas son menores. Hay zonas de África y Asia donde los conflictos entre y al interior de los Estados no parecen tener visos de solución. Europa Occidental, América y ciertas zonas del Pacífico prácticamente no experimentan conflictos internos, aún cuando contengan áreas muy convulsionadas como fueran antes las de América Central, Haití y todavía Colombia, aunque de manera diferente.

La preocupación central es determinar si el sistema de seguridad establecido al término de la Segunda Guerra Mundial, que pese a sus imperfecciones constituye un necesario referente, sigue o no vigente. El accionar unilateral de la potencia hegemónica militar representa, según algunos, el abandono del sistema. Por ahora, la preocupación no tiene respuesta clara, puesto que la autoridad que se atribuye a la superpotencia no puede ser replicada por potencias medianas o pequeñas. Para éstas, el sistema existe y debe de consolidarse. Estas circunstancias exigen la revisión y redefinición de los conceptos de seguridad y defensa.

El proceso de globalización, iniciado hace muchos años y acelerado por los adelantos científicos y tecnológicos y la dinámica de las comunicaciones y del capital financiero en las últimas décadas, estaría ya revelando 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 revalorización del derecho internacional público. Las sociedades que tienen poco asidero en esas tendencias se

vuelven, en la práctica, o irrelevantes o conflictivas. Es el caso de muchos países africanos y de algunos de otras regiones.

Del concepto clásico de seguridad de los Estados se está pasando a examinar preocupaciones sobre la seguridad de las personas, que incluyen los nuevos conceptos de seguridad humana, seguridad democrática y varios otros referidos concretamente a Estados como seguridad cooperativa o seguridad compartida.

Por otro lado, el mundo vive una revolución científica y tecnológica que está convulsionando radicalmente los sistemas de producción y repartición del poder. Los recursos tradicionales, tipo tierra o materias primas –con la salvedad del petróleo, los recursos hídricos y de algunos minerales productos del *boom* económico de ciertos países–, comienzan a perder competitividad real ante la utilización de nuevas formas de producción que hacen uso prioritario de la informática, electrónica, robótica, nuevos materiales y biotecnología. Esto acelera la marginalidad económica y estratégica de los países en desarrollo que no consiguen adaptarse a los cambios.

Tras los ataques terroristas del 11 de setiembre de 2001 en Nueva York y Washington, se habla con cierta naturalidad y ligereza de lo que Samuel Huntington llamara un "conflicto de civilizaciones" entre el mundo islámico y Occidente. Más recientemente, Huntington lanzó una tesis similar respecto a la presencia latina en los Estados Unidos. Independientemente de la inconveniencia de admitir este tipo de planteamientos, debe de tenerse en cuenta la peligrosidad de las actuales circunstancias y conflictos.

Estas situaciones conflictivas descentralizadas corresponden a varios tipos. En diversas partes del mundo emergen situaciones de conflicto abierto particularmente al interior de los Estados, en tanto que casi no hay conflictos "clásicos" entre ellos. Las situaciones conflictivas posibles que se ajustan al antiguo esquema –caso India-Pakistán, Medio Oriente o las dos Coreas–, son relativamente pocas.

El profesor Peter Wallensteen de la Universidad de Uppsala señala que en el año 2004 había treinta conflictos armados en el mundo, cifra que constituye la menor desde hace más de tres décadas. Desde el final de la Segunda Guerra se han producido más de doscientos conflictos y más de cien desde el fin de la Guerra Fría, la mayoría de ellos al interior de los

Estados. Sin embargo, Wallensteen subraya que algo más de la quinta parte de los conflictos internos son en parte internacionales, puesto que otros Estados participan con tropas y en casi tres cuartas partes de los casos lo hacen mediante asistencia logística y financiera. Tanto gobiernos como insurgentes reciben apoyo de otros Estados, usualmente vecinos.[8]

Como se advierte, más que conflicto interestatal clásico, prevalecen ahora conflictos internos. En la relación vecinal parecen darse formas de infiltración o apoyo a conflictos internos con distintas expresiones, o existen posibilidades de desborde de conflictos internos hacia países vecinos, etc.

Existe además una violencia urbana no política relacionada a la estructura social, como en el caso de Johannesburgo, Rio de Janeiro y otras ciudades, así como una violencia política insurgente o subversiva, como en los casos de Sendero Luminoso, las FARC de Colombia y una serie de movimientos en el Medio Oriente, Filipinas y otros lugares. Otra forma de violencia política se vincula al delito de tráfico de armas y el lavado de dinero. La relación del crimen internacional organizado con el incremento de criminalidad local es evidente en estos casos. En casi cada una de estas instancias se producen violaciones más o menos masivas de los derechos humanos.

Lo que tienen en común estas formas de violencia es que la mayoría de ellas se producen en los "países del sur", configurando una forma de agenda negativa preocupante, más aún si se le vincula con los problemas del deterioro del medioambiente, la pobreza extrema y las migraciones masivas. Estos síntomas de deterioro son evidencia de que muchos Estados resultan progresivamente menos eficientes y que vienen perdiendo el monopolio del control de los medios de violencia. Ello puede deberse a una falta de consenso, legalidad o legitimidad. Tiene que hacer también con la increíble facilidad con la que se trafican armas en todo el mundo y con la desarticulación de Estados "multinacionales" como la ex Unión Soviética o Yugoslavia, la explosión de expectativas sociales, el crecimiento de la pobreza, la informalidad, la marginalidad, el terrorismo y el desarrollo de nacionalismos extremos, disolventes o separatistas alentados por corrientes chauvinistas, xenófobas o etnicistas.

Se está verificando que en buen número de casos ni la posesión de extensos territorios, recursos considerables o grandes fuerzas armadas

garantizan la seguridad y mucho menos el bienestar. Estados cada vez menos eficientes, en el caso de muchos países en desarrollo, estarían simplemente dejando de funcionar. La vinculación de los más dramáticos aspectos de esta crisis con la ausencia de regímenes democráticos no precisa demostrarse. Se está hablando corrientemente de *failing States* y "Estados fallidos" conceptos que, válidos o no, están ocupando más espacio en la atención y preocupación de Estados y sociedades, al igual que el concepto de "áreas sin ley". Nunca como ahora han habido tantas Operaciones de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas, la mayoría de las cuales se produce al interior de Estados y que en el curso de su desarrollo van adquiriendo creciente carácter administrador.

En nuestro hemisferio, subsiste el sistema interamericano de seguridad que nadie intentará minar o subvertir de forma explícita. En consecuencia, la posibilidad de conflicto clásico en la región parece muy remota, más aún en las circunstancias actuales en que la potencia hemisférica espera que los países participen de su visión estratégica dentro y fuera del continente, como en el pasado frente al "peligro comunista". De otro lado, la situación de la seguridad en la Región Andina y en América del Sur es compleja y preocupante. La fragilidad de los mandatos políticos; la regionalización de redes ilegales de drogas; contrabando y tráfico de personas; el incremento de la violencia; la incapacidad de los Estados de ejercer el monopolio de la fuerza y su autoridad en todo el territorio; la proliferación de armas pequeñas y ligeras; la privatización de la seguridad; todo ello en un contexto de desigualdad social, contribuye a una situación de crisis política y compromete las posibilidades de la gobernabilidad democrática. En síntesis, la inseguridad política, jurídica, ciudadana, económica, ambiental, etc., hacen de América Latina una de las regiones más violentas del planeta, lo cual frente a la situación de paz entre Estados es una de las paradojas latinoamericanas.

En ese contexto internacional crecientemente complejo, la capacidad del Estado, organizaciones internacionales y sociedades para adaptarse a los cambios, está aún por mostrarse. Los temas que no reconocen fronteras como las enfermedades, drogas, catástrofes, privaciones, tráfico ilegal de armas, productos y hasta personas, desagregación de Estados y muchos otros con impacto directo en la seguridad, son examinados y tratados pero de hecho, la capacidad de actuar en conjunto sobre cuya necesidad el acuerdo de principio es total, sigue aún muy a la saga de la capacidad de hacer daño que tienen los "nuevos" problemas.

REFERENCIAS

(1) Ulrich Beck, *La sociedad del riesgo global*, Siglo XXI de España Editores, 2002.
(2) Eugenio Trías, *Ciudad sobre ciudad*, Ediciones Destino, Barcelona, 2001.
(3) Andrés Fontana, *Definiciones de amenazas. Complejidad de riesgo e interdependencia*, Universidad de Belgrano, 2003.
(4) Arnold Wolfers, *Discord and Collaboration*, John Hopkins University Press, Baltimore, 1962.
(5) "Estudio sobre los conceptos de seguridad", *Naciones Unidas*, A/40/553 Nueva York, 1985.
(6) Barry Buzan, Wæver, O. & de Wilde, J., *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner, 1998.
(7) Bertrand Badie, "Sécurité Humaine", *SecuriPax Forum*, UNESCO, París, 2001.
(8) Peter Wallensteen, "Armed Conflict and its International Dimensions", 1946-2004, *Journal of Peace Research*, Vol. 42, No. 5, IPRI, Oslo, 2005.

CAPÍTULO III

APLICACIONES Y DEBATES

Se presentan a continuación algunos temas directamente relacionados con el concepto de seguridad. No se pretende, obviamente, que sean todos pero permiten mostrar cómo el concepto de seguridad se aplica a cuestiones bastante diferentes. En primer lugar, las que tienen que hacer con la visión clásica de Estado, presentada en la sección A) de este Capítulo referida especialmente a la defensa, es decir el uso de la fuerza. Tratará también de otros asuntos u otras maneras de entender la seguridad que se presentan en la sección B) y que reflejan la ampliación del concepto para abarcar las necesidades de personas y sociedades, sin por ello excluir las del Estado. Con ello no se agota el tema, ni podría agotarse, pues en cada caso se abren nuevas perspectivas. Por ejemplo, cabría alegar que no se está elaborando sobre la seguridad ambiental, sin la cual no habrá vida; la social que es indispensable para el bienestar de las personas; la económica que es la base de la supervivencia de la sociedad; la de género porque históricamente las mujeres son víctimas de violencia externa pero también familiar; y así sucesivamente.

Justamente, es eso lo que se ha tratado de precisar, es decir, que pretender englobar todas las necesidades y alcances de un concepto en una sola palabra es imposible y probablemente también inútil. En todo caso, es aquí donde la función organizadora del Estado es esencial para encontrar los referentes y procedimientos que hagan posible abordar los distintos temas de seguridad sin pretender encorsetarlos en una administración particular o permitir que se deslicen hacia la defensa o, inclusive, ampliar su extensión sin atender los temas concomitantes como precisar responsables, recursos, procedimientos, resultados esperados, etc. En otras palabras, se trata de una cuestión de eficacia gubernativa, pero también social, en la cual corresponde al Estado dar las respuestas adecuadas en diversos niveles y utilizando los instrumentos precisos. La amenaza militar debe tener respuesta militar, la delictiva una respuesta policial y los demás problemas según su naturaleza. En la medida en que funcione, habrá más espacio para ir recubriendo y atendiendo diversas y casi interminables necesidades de seguridad. Sin ello, la vida diaria, en sus

expresiones más simples y vitales, se hace impredecible y caótica. Al final, el tema es si el Estado y la sociedad funcionan o no, si la perspectiva se amplía o se contrae, si mejora o no la percepción de seguridad, si se piensa en el mañana como una posibilidad o una amenaza.

1. Seguridad y defensa

i) Defensa

La defensa, para algunos, es la primera condición de la seguridad, en tanto que función primaria, específica e indelegable del Estado. Cualquier Estado tiene muchas cosas que defender, incluyendo la salud de los niños y el cuidado de los ancianos, por no hablar de la economía, la moneda, los derechos humanos, el medioambiente, el territorio, etc. y todas ellas son responsabilidades importantes. El desafío conceptual es definir la amplitud del concepto de defensa que, al igual que la seguridad, es una voz polisémica. A partir de ahí, algunos creen que la defensa debe ocuparse de todo lo que debe defenderse. Es un uso expansivo del término porque en lo operacional, no es admisible que todo lo que debe defenderse haga parte de la función defensa que se condensa en la posibilidad del empleo legítimo de la fuerza que es específico, preciso, especializado y profesional en su ejecución.

Naciones Unidas, la OEA y antes de ellas, el derecho internacional general, reconocen el derecho de legítima defensa para todos los Estados. Tal derecho no es indefinido ni ambiguo y parte de una prohibición inequívoca de usar o amenazar con el uso de la fuerza. El artículo 51 de la Carta circunscribe el uso de la fuerza en legítima defensa al caso de la agresión armada. Posteriormente, las Resoluciones 2625 XXV y 3314 XXX de la Asamblea General contuvieron una Declaración sobre principios del derecho internacional relativos a las relaciones de amistad y cooperación entre los Estados y la Definición de la agresión, respectivamente. Estos dos documentos son centrales en materia del uso de la fuerza y hacen parte del derecho internacional, siendo de obligatorio cumplimiento. Adicionalmente, atenerse a los criterios de inmediatez, necesidad, proporcionalidad y subsidiariedad para repeler la agresión, hace también parte del derecho internacional.

Ese es el núcleo central de la función de defensa. Las demás suelen ser interpretaciones extensivas que hacen muchos Estados, algunas de las

cuales no tienen nada que hacer con el derecho internacional y, a veces, tampoco con la modernidad, la gobernabilidad democrática o la mera operatividad del Estado. Disponer que entre las tareas del sector defensa y de las fuerzas armadas se incluya, por ejemplo, el cuidado del medio-ambiente o la promoción del desarrollo es asunto que sólo interesa al país que así lo decide. Las visiones expansivas de la seguridad suelen traducirse en misiones extensivas de las fuerzas armadas. Es verdad también que no pocos países tienen visiones y conceptualizaciones equívocas sobre la defensa y el uso que le pueden dar a la fuerza armada en función de su política interna y exterior. Ello no quiere decir que eso sea compatible con el derecho internacional ni que, en la práctica, obtenga el resultado supuesto.

La seguridad y la defensa no son cuestiones esotéricas. Más bien, deben constituir políticas públicas y, como tales, objeto de atención de toda la sociedad. Temas como los marcos constitucionales y legales del sistema de defensa, la definición democrática de la política de defensa, la evaluación del contexto internacional y de las amenazas creíbles, el contexto doméstico y la fortaleza o debilidad del Estado, la democracia, la estabilidad económica, la conflictividad social, los legados históricos, los factores institucionales, constitucionales, gubernamentales y administrativos relativos al control civil y conducción democrática de las fuerzas armadas y la definición de sus roles y misiones son, por su propia naturaleza, temas políticos.

La clase política es responsable de formular las políticas de defensa por los procedimientos democráticos que correspondan, de la misma manera como es responsable de formular las políticas agrarias, tributarias o educativas. Conviene precisar la manera como, quienes ejercen el poder del Estado manejan los temas de seguridad, lo que entraña responsabilidad política que Clausewitz interpreta como la relación entre la política que define los objetivos estratégicos y la acción militar que debe ser gobernada por requerimientos políticos. La acción militar depende de objetivos y de autoridad "civil" es decir de "instituciones civiles" basadas en la soberanía popular. La cuestión no es si los civiles son capaces de tomar mejores decisiones que los militares, sino que las autoridades políticas fueron elegidas democráticamente y les corresponda a ellas y a nadie más establecer políticas, pues para ello fueron elegidas. Los militares no fueron elegidos, y por profesionales y competentes que sean, en democracia no les corresponde formular políticas sino ejecutarlas. Desde luego, la participación de los profesionales militares es necesaria pero no se trata de

temas que puedan ser "delegados" como lo han sido en nuestra historia, con las consecuencias conocidas. La contribución académica debe promover el tratamiento de estos asuntos con mayor profundidad y extensión en un proceso participativo que sigue siendo indispensable.

La determinación de las funciones y roles de las fuerzas armadas no es una cuestión adjetiva. Pocos países en desarrollo han conseguido la necesaria y deseable precisión. El ejemplo podría ser el caso argentino, en que se ha establecido una distinción tajante entre defensa nacional y seguridad interior, responsabilidad esta última en que las fuerzas armadas no pueden participar salvo en circunstancias de excepcional gravedad y mediante procedimientos legales muy precisos. Su responsabilidad se circunscribe a la tarea de defensa nacional en caso de ataque armado extranjero. Desde luego, con perfecta legitimidad esas fuerzas tienen también tareas en casos de desastres naturales o en la participación en misiones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas, en las que ese país se ha distinguido.

Según Luis Tibiletti,[1] esta distinción representa un positivo avance en cuanto la lógica de la función militar se orienta por el criterio de amigo-enemigo, en tanto que al interior del país solamente hay ciudadanos que pueden inclusive ser delincuentes, pero que cuentan con la protección jurídica del Estado, y para ello la policía actúa con una lógica diferente. Otro elemento positivo que consigna este autor es que de este modo se desvirtúa la difundida noción de que defensa es toda medida que se adopta para lograr seguridad. Concluye que la defensa queda acotada a su función primaria, especializada e irremplazable del uso de la violencia legítima del Estado en circunstancias específicas y, en función de ello, debe estar desvinculada de todo tipo de propósitos genéricos que suelen atribuírsele, tales como los de alcanzar los objetivos nacionales, promover el desarrollo y otros.

Es frecuente en América Latina encontrar formulaciones que califican a la defensa con el carácter de integral y permanente, que se traducen en atribuirle competencias en campos diversos como el político, económico, psicosocial y, por cierto, también militar. Formulaciones equívocas, en la práctica, parecen traducir cierta nostalgia de la doctrina de seguridad nacional o, en el mejor de los casos, un uso abusivo del concepto de defensa que permitiría estructurar las funciones y responsabilidades del Estado desde una perspectiva de "defensa" y, aunque ello no es explícito, dejar abierta a las fuerzas armadas una participación en responsabilidades y

tareas que propiamente no les corresponden pero que históricamente han desempeñado en no pocas oportunidades. Toca a cada sociedad y Estado 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 impone que la seguridad y defensa sean efectivamente tratadas como políticas de Estado y 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 tocante no sólo a la definición de visiones estratégicas, sino también en cuanto 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 examen de la problemática de defensa incluye el tratamiento de aspectos constitucionales y legales sustantivos. La Constitución peruana, como ejemplo que no es único, refleja una confusión de cuestiones esenciales: seguridad, defensa, orden interno, desarrollo, fuerzas armadas y policía. Las constituciones iniciales tenían formulaciones muy puntuales que trataban de la milicia como ciudadanos organizados para hacer frente a la agresión externa y, a título excepcional, el mantenimiento del orden interno. En sucesivas constituciones se registra una tendencia casi imparable a la ampliación de roles y funciones de las fuerzas armadas.

En el fondo, el problema central es que un bien "la seguridad de la nación" es garantizado por un "sistema de defensa nacional". No dice en que consiste dicho bien ni tampoco establece un procedimiento para definirlo. Lo supone preciso, conocido y admitido y eso obviamente no es así. Se extiende a continuación, de modo reglamentarista, en un sistema de defensa que, en última instancia, gira en torno a las fuerzas armadas que vendrían entonces a tener responsabilidad sobre la seguridad en general. Una Ley posterior amplió a la "seguridad y defensa nacional" el sistema mencionado en la Constitución y por ende la responsabilidad del "Consejo de Defensa Nacional" que ahora es adicionalmente también "de seguridad".

¿Pero si la seguridad o el estar libre de amenazas es asunto que interesa a todos los órdenes de la vida, qué parte de ella puede protegerse con un sistema esencialmente militar? Esto nos conduce al tema de la finalidad primordial de las fuerzas armadas. La Constitución dice que es la de

garantizar la independencia, la soberanía y la integridad territorial. Sin embargo, no queda claro cómo podría garantizarse la independencia usando la fuerza armada. En lo relativo a la soberanía, según el derecho internacional solamente puede "defenderse" en caso de agresión armada en contra de la integridad territorial. En realidad, la seguridad interesa, abarca e informa a la totalidad del Estado y de la sociedad y debe ser procurada sin pretender "militarizar" el conjunto de la problemática. Similares consideraciones podrían hacerse respecto de las responsabilidades de la policía nacional, que el texto constitucional equipara en honores y grados a las fuerzas armadas.

En cambio, son propiamente asuntos de defensa para cualquier país, los factores institucionales incluyendo los marcos constitucionales y legales, las responsabilidades específicas del ejecutivo, las fuerzas armadas, el Congreso, el Ministro de Defensa, los Comandantes Generales, etc. El Congreso debe participar con comisiones, audiencias, debates, presupuestos, etc. La sociedad lo hace mediante los medios de comunicación, el interés y la actuación de centros de investigación, las ONG, etc.

El conjunto de las leyes del sector defensa en el Perú y posiblemente también las del sector interior, requiere modificación. La mayoría son dispositivos adoptados por delegación del Congreso y son textos difíciles de entender inclusive para abogados. Ambigüedades, confusiones, utilización equívoca de términos y conceptos, dificultan un claro entendimiento de lo que se supone que hacen los institutos militares y la policía.

En general, para todos los países, la posibilidad del uso de la fuerza de manera tradicional no debe ser totalmente descartada. No obstante, si bien muchos estrategas siguen pensando en conflictos "clásicos" entre Estados, en la práctica no están ocurriendo. Esto no depende de que la "la disuasión" estaría funcionando porque hay otras razones para la disminución evidente de los conflictos clásicos. Entre estas el cambio global y la relación costo-beneficio, que indica que el conferido puede ser ruinoso hasta para el "vencedor", la creciente vinculación económica y de la institucionalidad democrática, el deterioro de la imagen internacional y la oposición generalizada al conflicto son también razones válidas.

Además, el derecho internacional –que incluye la Carta de las Naciones Unidas– es un disuasivo de la agresión y un impulso a la solución pacífica de las controversias. Es parte del examen de temas de defensa una evaluación adecuada del considerable número de problemas y diferencias

internacionales que se resuelven pacíficamente de acuerdo al derecho. Sin embargo, este importante proceso de soluciones pacíficas pasa desapercibido frente a las diferencias que llevan a conflicto que reciben, contrariamente, enorme publicidad en los medios. La relativa ausencia de conflictos clásicos entre Estados que se advierte en la actualidad, no se debe a la falta de problemas ni a la eficacia de la disuasión.

ii) Fuerzas Armadas

Constituyen el instrumento para el ejercicio de la violencia legítima del Estado. Esa es su función esencial e inembargable. No obstante, en muchos países latinoamericanos y otros del mundo en desarrollo, el problema no es ese sino el del control político de las fuerzas armadas que se origina con la propia independencia. La confusión ha generado distintos tipos de militarismo, la cooptación, manipulación y presión entre el ejecutivo y las fuerzas armadas y viceversa; culminando en su utilización para el control político de la sociedad. Algunos estudios sobre estos temas son descritos en el Capítulo XI de la Sección II, "Fuerzas Armadas; unos libros diferentes" infra.

La desconfianza recíproca entre civiles y militares se ha expresado en muchas formas de inestabilidad política derivadas de recurrentes golpes de estado, falta de voluntad de los militares para acatar las decisiones del poder político legalmente constituido, el cuestionamiento embozado de partidos políticos a la función militar, la atribución exclusiva de responsabilidad por la defensa nacional a los militares y la subsistente y bastante generalizada creencia de que los militares son una alternativa de gobierno. A ello se suma el desapego y desinterés de los partidos políticos, investigadores, centros de educación superior y los civiles en general por la problemática de la seguridad y la defensa y por las propias relaciones civil-militares.

En relación con este problema, en América Latina deben examinarse la significación de factores como el nivel de democratización, la cohesión social y política, los aspectos económicos y las posibles divisiones sociales, étnicas, geográficas o de otro tipo. Esto incluye temas constitucionales, gubernamentales y administrativos relativos a la defensa y al control democrático de la fuerza armada. También deberán examinarse los roles militares que son, el tradicional de defender al Estado frente a amenazas directas como agresión externa o subversión interna y se complementa con atribuciones y una práctica que incluye intervención en crisis

internas como protestas sociales y desastres naturales. Participan también en la lucha contra el crimen organizado, apoyo en las elecciones, operaciones antidroga, misiones de paz y tareas de acción cívica. Interesan temas como la intervención militar en política interna o su utilización en política; las fuerzas armadas y las políticas de defensa y la política exterior; las diferencias entre control civil y control democrático, la cultura militar y el profesionalismo, los problemas de padrinazgo, clientelismo, corrupción y otros.

Del mismo modo, deben tratarse la influencia de las fuerzas armadas como actores políticos, el gasto militar y su evolución, las tensiones al interior de los Estados, la militarización del conflicto social, la autonomía frente al control civil, la participación de las fuerzas en tareas de seguridad interior y desarrollo, el orden interno como responsabilidad principal de la Policía y otras instituciones, el fortalecimiento del Ministerio de Defensa, Parlamento, Contraloría, la participación de la sociedad civil en políticas de seguridad, defensa y seguridad pública y las medidas de confianza mutua y de cooperación en seguridad.

Mientras más equívocas y expansivas sean las misiones y roles asignados a las fuerzas armadas, mayor será la confusión política, la manipulación y utilización indebida de dichas fuerzas, sea por sus propios miembros o por las facciones políticas o de cualquier otro tipo que consiga hacerse del poder. En el caso de muchos países en desarrollo con instituciones y partidos políticos débiles, una cultura autoritaria arraigada y gran confusión de parte y parte sobre la razón de ser de las fuerzas armadas y la política misma, la existencia de fuerzas armadas politizadas, desproporcionadas, costosas, corruptas y opresoras es uno de los obstáculos principales para la estabilización y el progreso económico, político y social. En no pocas oportunidades esas fuerzas armadas, supuestamente elemento central de la defensa, son aventureras en lo externo y autoritarias y hasta agresivas en el interior.

Los militares deben comprender que el núcleo irreductible de su profesión es el ejercicio de la legítima defensa del Estado mediante el uso de la fuerza regido por el derecho interno e internacional y que la profesión militar no necesita justificaciones colaterales. Todas las demás tareas y actividades no son su razón de ser y podrían y deberían ser desempeñadas por otros sectores del Estado o por la empresa privada. Las fuerzas armadas del futuro deben ser profesionales, modernas, eficaces y adaptables a nuevas funciones y misiones pero ello no significa que de-

ban ser desmesuradas en número 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 y el gasto militar, según diversas indicaciones, está volviendo a crecer, asunto que exige cuidadoso examen.

Sin examen y decisiones adecuadas sobre estos temas, existe el riesgo de pretender integrar de manera confusa las misiones y tareas de la fuerza armada, la policía, otros sectores del Estado o inclusive de la sociedad. Es indispensable tratar de concentrar la responsabilidad de las fuerzas armadas en aquello para lo que sean absolutamente irreemplazables y su tarea sea, en consecuencia, indelegable.

En el caso del Perú, la confusión entre temas de seguridad, defensa y fuerzas armadas se relaciona con la significación de éstas en la historia política y el ejercicio del poder. De hecho, es la historia de la repartición del poder político, estimulada muchas veces por civiles tratando de utilizar a los militares para fines políticos o por algunos militares negociando apoyo a determinada facción política. Con una historia republicana en que aproximadamente la mitad del tiempo gobernaran militares, es curioso que se siga repitiendo –inclusive en círculos políticos– que los militares no participan en política. ¿Qué han esperado acaso los gobernantes civiles de las fuerzas armadas en el día a día, dejando a un lado la improbable emergencia de un conflicto externo o subversión interna? En lo esencial, simplemente que no interrumpieran su mandato con golpes de Estado o amenazas, que no pidieran mucho más presupuesto y, posiblemente más preocupante aún, que les dieran apoyo político en tanto gobierno.

Si se tiene en cuenta la experiencia peruana y de la mayoría de los países en desarrollo, el problema no se limita a una formulación constitucional más o menos comprensible. El problema histórico, que no ha sido superado, es el de sociedades complejas, con Estados débiles en los cuales las fuerzas armadas han aparecido siempre como las instituciones más sólidas, con mayor claridad de 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 vale decir, al legítimo poder civil, que en la práctica no ha funcionado, sino las posibilidades de establecer un efectivo "control democrático" de las fuerzas armadas que resulta en la práctica claramente precario y esencialmente superficial.

La equiparación, en el caso peruano y muchos otros, de las fuerzas armadas a la policía nacional en estructura, grados y honores, debe también ser objeto de detenido estudio con miras a adecuarlas a una visión diferente de la que ha prevalecido hasta ahora y que se traduce en una policía militarizada y fuerzas armadas que no son ajenas a funciones policiales. La Policía, debe recordarse, es esencialmente una institución civil. La cuestión de la justicia militar como fuero independiente del ordenamiento jurídico general sigue suscitando polémica.

En relación con estos asuntos conviene, finalmente, anotar que la necesaria reforma debe favorecer no solamente una concentración del esfuerzo sino también el profesionalismo y la valoración de las fuerzas armadas y sus miembros. Con ello ganarán las instituciones, pero también las condiciones de seguridad y defensa del país. No podría ser alentador un panorama en el que fuerzas armadas y sociedad se percibieran como diferentes, separadas y peor aún contrapuestas. En un contexto político y social donde la mayoría de las personas no ejercen ciudadanía efectiva, los derechos y prerrogativas militares son percibidos como privilegio.

En consecuencia, el complejo de las llamadas relaciones civil-militares no se restringe a lo que puede ser el "control civil" entendido generalmente como gubernamental y esencialmente presidencial, sino que debe considerar otras cuestiones que interesan la responsabilidad social y ciudadana de las fuerzas armadas y el apoyo que debe la sociedad a las fuerzas que la defienden. Obviamente, lo que vale para el Perú se replica en muchos países latinoamericanos y en desarrollo.

iii) Doctrina de seguridad nacional

Todo Estado tiene derecho y también el deber, de conceptualizar su visión de seguridad. La manera como ello se hace es más o menos democrática, según el tipo de sistema político y de sociedad y, obviamente, está profundamente marcada por la circunstancia histórica.

Después de la Segunda Guerra Mundial la constitución del bloque soviético, la insurgencia de los pueblos colonizados, la debilidad de los países subdesarrollados, la influencia de la revolución cubana y la difusión de ideas socialistas entre estudiantes y sectores sociales desfavorecidos llevaron a que en Estados Unidos y en sectores conservadores latinoamericanos se pensara que los propios pueblos de la región podían amenazar la seguridad nacional entendida en ese entonces como mantenimiento

de un *statu quo* autodefinido más que antidemocrático como autoritario que se consideraba a sí mismo "Occidental" y ciertamente anticomunista.

En los años de la Guerra Fría y particularmente en las décadas de los sesenta y setenta, las fuerzas armadas de buen número de países latinoamericanos y caribeños asumieron los gobiernos mediante golpes de Estado y participaron activa y decididamente en el enfrentamiento planetario que dividía al mundo en aquella época. El sustento doctrinario de la intervención política y su carácter netamente represivo fue la llamada doctrina de seguridad nacional, aun cuando ésta no fuera explícitamente reconocida en todos los casos. Adicionalmente, la orientación militar no fue uniforme sino que tuvo un carácter conservador y represivo –especialmente en los países del cono Sur– y más bien reformista en los países andinos. Se mantuvo un estricto control social, incluso mediante la represión y la comisión de graves violaciones de los derechos humanos, materia hasta ahora pendiente en algunos países.

El factor ideológico justificador del "anticomunismo" se acomodó cabalmente con la vocación autoritaria de muchas fuerzas armadas latinoamericanas que, en algunos casos, ya habían cumplido funciones represivas contra los movimientos sociales y obreros formados en los años convulsos de la entreguerra. Doctrinas antisubversivas americanas y francesas, más que inglesas, contribuyeron a dar una connotación esencialmente represiva y militar a la lucha política e ideológica.

Según Oscar De Lasse, citado por Fernando Castillo Tapia: "Esta doctrina de seguridad nacional concebía la política internacional como una lucha de confrontación permanente por el poder entre el este y el oeste, esto es, entre dos bloques político-ideológico-antagónicos. Para esta doctrina, la seguridad se refería básicamente a "amenazas externas", infiltración comunista y a problemas que se resolvían a través de instrumentos de fuerza. En suma, esta doctrina concebía a la seguridad nacional no como un medio, sino como un fin en sí mismo".[2]

La "lucha contra el comunismo" suplantó la necesidad de regímenes democráticos y exculpó el uso de la violencia y las violaciones flagrantes a los derechos humanos para el control y la represión política y social. Obviamente, los grandes actores de la confrontación internacional impulsaron a muchos actores medianos y pequeños a participar en la misma, apoyándolos con dinero, armas y entrenamiento, estimulando así los conflictos internos. La Escuela de las Américas y sus equivalentes

soviéticos simbolizaron la preparación para la "guerra por intermediarios" que tuvo enormes costos en términos de paz y legalidad. El movimiento de países no alineados trató de evitar que la confrontación armada abierta se extendiese a todos los espacios, pero ni su consistencia fue clara ni sus resultados concluyentes. La confrontación bipolar favoreció la descolonización pero también la militarización antes que el desarrollo político, económico, social y la democracia en general.

La visión militar de amigo-enemigo, exacerbada por la confrontación ideológica y, es verdad, también por actuaciones insurgentes de agrupaciones armadas y violentistas, ubicó a tales sectores como el enemigo interno y llevó la confrontación armada al interior del territorio nacional. El enemigo no era solamente quien empuñara las armas sino también quien tuviera opiniones diferentes sobre la sociedad y la política a las sostenidas por las fuerzas armadas. Sectores profesionales enteros, como los sociólogos, podían así llegar a ser consideradas antisociales. Su fácil asimilación a la calificación militar de enemigos de la patria facilitó hacerlos pasibles de torturas, asesinatos, cárceles y exilios. Con el enemigo dentro del territorio, el concepto de frente dejó de definirse por las fronteras nacionales o las "líneas" enemigas y pasó a corresponderse con las fronteras ideológicas. De manera ineluctable, esta forma de conflicto hizo inevitable la policialización de las fuerzas armadas, que incorporó también así funciones antes propias de otros sectores del Estado, como la policía e incluso la justicia.

Cabría preguntarse si la pesada herencia de esta doctrina es uno de los factores que aparentemente desanima el compromiso directo de los políticos con los temas de seguridad y defensa. De hecho, en algunas situaciones más recientes ha sido notoria su renuencia a intervenir y su preferencia por dejar su tratamiento en manos de los militares, alegando razones de conocimiento y competencia profesional. Aún hoy no es evidente que estén asumiendo a cabalidad la formulación de políticas de seguridad y defensa. La securitización debe ser competencia exclusiva de los responsables de formular políticas que son los políticos legítimamente elegidos. Toca a ellos elaborar la agenda de seguridad de los países, a falta de lo cual tendrán que aceptar las de otros y es parte de su responsabilidad promover los consensos que den respaldo a las políticas, tanto en el plano interno como en el regional.

iv) Seguridad nacional

Es un concepto esencial que debe ser cuidadosamente tratado pues puede implicar la supervivencia misma del Estado y de la sociedad. Lo central es la determinación de las tareas de seguridad nacional que son indispensables para la salvaguarda de tres elementos esenciales: territorio, población y sistema.

Todo Estado tiene intereses nacionales que son esencialmente los referidos a: a) la inviolabilidad del territorio como su base geográfica y ámbito físico indispensable para la vida de la población y el funcionamiento del sistema; b) el derecho a la convivencia pacífica y a la libertad de la población, entendiendo como tal al conjunto de personas que viven en el territorio y que requieren seguridad personal y ciudadana para su vida, integridad y posibilidades de desarrollo. Este concepto evita el debate sobre si lo que debe garantizarse es la seguridad de la "nación", concepto sociológico que plantea otro tipo de problemas; c) la defensa y promoción del sistema democrático y sus instituciones. El sistema es la estructura política que hace posible la convivencia humana y, en este sentido, su existencia y funcionamiento son esenciales para la salvaguarda de la vida y la realización de las personas. Se trata en este caso del sistema democrático que es un bien en sí y a la vez un medio indispensable para la defensa y promoción de los derechos humanos y libertades ciudadanas.

Los intereses mencionados en el punto anterior son incuestionablemente legítimos en términos de derecho internacional y derecho interno así como de la práctica reconocida de los Estados. Obviamente, también son vitales porque conciernen la supervivencia de la comunidad nacional que es un bien reconocido y garantizado por el derecho internacional.

Es a estos casos relativamente restringidos a los que puede aplicarse el entendimiento genérico de seguridad nacional. Los intentos de encontrar una correlación operativa entre un concepto de seguridad omnicomprensivo o muy extenso y las estructuras del Estado y del gobierno, en la práctica no han funcionado por llevar a los extremos de la generalización inoperativa o de la "securitización" del íntegro de los problemas de la sociedad y del país.

Hay circunstancias en las cuales esos intereses "nacionales" pueden verse realmente amenazados y es deber de cada Estado prever los recursos y mecanismos adecuados para garantizar su seguridad. Las amenazas

conciernen, en este caso, al uso o la amenaza del uso de la fuerza y podrían provenir de Estados, como es el caso clásico de la agresión externa. Se puede plantear aquí la posibilidad del llamado "dilema de la seguridad" que, resumidamente, implica que los preparativos de seguridad de un Estado pueden ser percibidos como amenazadores por otro que adoptará medidas para hacer frente a ello, confirmando en cierto modo las inquietudes del primero. Esto es más factible cuando por variadas razones, no hay certeza sobre las intenciones de los otros actores estatales. Este dilema puede llevar a las carreras armamentistas e inclusive al conflicto. De ahí que la adquisición de armas no incrementa, por sí sola, la seguridad de un actor.

Las amenazas también pueden provenir de actores no estatales nacionales o transnacionales como en los casos de subversión contra el sistema democrático o el terrorismo, inspirados en motivaciones políticas o religiosas fundamentalistas. Distinto es el caso del accionar delictivo contra las personas y bienes pues, aún cuando requiere el ejercicio de la legítima violencia del Estado, en la medida que no esté sustentado en un proyecto político subversivo sería más bien tema de seguridad ciudadana.

Los objetivos de seguridad son los resultados que deben alcanzarse para que los intereses nacionales de seguridad sean protegidos y promovidos. Consecuentemente, implican la organización de esfuerzos, la asignación de recursos, la fijación de metas, el examen de los cambios internos e internacionales, el incremento o disminución de amenazas, etc. Idealmente, deben hacer parte de una "política de Estado" que no significa inamovilidad sino implica concertación y amplio acuerdo político y social de modo que responda a una auténtica percepción de la ciudadanía y cuente con el mayor respaldo social. Comprensiblemente, los objetivos pueden cambiar con el tiempo, los gobiernos y las modificaciones de los contextos políticos y estratégicos.

La política de seguridad nacional es el conjunto de medios y medidas que se organizan y adoptan para hacer frente a amenazas específicas. Esta política es un derecho y un deber de cada Estado pero, en principio, debe ser formulada de modo compatible con el derecho internacional y el derecho interno y por ende, no debe admitir formulaciones ambiguas o equívocas. Como es obvio, no depende exclusivamente de la capacidad militar de un país sino de su estatura internacional, los compromisos de seguridad que puedan favorecerlo y de muchos factores más.

v) Reforma del sector seguridad

El "sector seguridad", su lenguaje y agenda, es un concepto originado en el Reino Unido y Europa que ha venido siendo trabajado desde hace algunos años con objeto de apoyar las transiciones a la democracia especialmente en países en desarrollo pero también en los países del Este de Europa tras la caída del muro de Berlín. El concepto ha sido adoptado como área para la cooperación por varios países europeos e inclusive organizaciones internacionales como el Banco Mundial y la Unión Europea, así como por cierto número de organizaciones no gubernamentales que trabajan en temas de paz, seguridad y desarrollo.

Se habla corrientemente de seguridad nacional, democrática, humana, ciudadana, cooperativa, compartida, ambiental, económica y también multidimensional y se admite con facilidad que se multiplican "las nuevas amenazas" muchas de las cuales no son nuevas y que la seguridad ya no es exclusivamente un problema nacional. Eso no hace más eficaz un sistema que no funciona pues añadir calificativos al concepto de seguridad no reemplaza la necesidad de tomar decisiones acertadas en materia de manejo de conceptos, asignación de responsabilidades y definición de prioridades. Por ejemplo, los parlamentos adoptan leyes de problemática aplicación, la policía carece de recursos y a veces de voluntad para proteger a los ciudadanos, la justicia está desbordada o es corrupta o ambas y, para completar el circuito, las cárceles sobrepobladas se convierten en centros, no de resocialización sino de perfeccionamiento delictivo. Esto hace evidente la necesidad de adoptar política, jurídica y operacionalmente la visión de conjunto o la perspectiva del "Sector Seguridad" sin lo cual no se podría abordar un problema complejo.

Los Estados cuentan, aunque no tengan conciencia de ello, con un sector "de seguridad", diferenciado, burocratizado y supuestamente profesional. Este sector, generalmente comprende dos ministerios o secretarías: Interior y Defensa que, *grosso modo*, responden a las necesidades de seguridad interna, externa y administran esencialmente la policía y las fuerzas armadas; pero también los servicios de inteligencia o especiales; el Ministerio Público, el Poder Judicial y el sistema penitenciario en función de que pueden disponer el uso de la fuerza. El denominador común, es que se relacionan con el posible uso o amenaza de uso de la fuerza, en este caso, la fuerza legítima del Estado. Esto es esencial pues más allá de la amplitud que se le quiera dar al concepto de seguridad, solamente un sector del Estado tendrá responsabilidades específicas en la materia.

El interés del concepto parece haber crecido por varios factores entre los que figuran el reconocimiento de que la atención de los problemas externos e internos de seguridad no dependen exclusivamente, como es tradicional pensar, de las fuerzas armadas o policiales; sino que de hecho conciernen también al poder judicial y a otras dependencias del Estado. Hablar de "sector seguridad" es un modo convencional de referirse a diferentes instituciones tratando de integrarlas conceptual y operacionalmente en una aproximación holística a los problemas de la seguridad, aun cuando formal y legalmente dichas instituciones tengan normativas independientes.

El *Netherlands Institute of International Relations* "Clingendael" considera que debe entenderse por "sector seguridad" todas aquellas organizaciones que tienen autoridad para usar u ordenar el uso de la fuerza, o la amenaza del uso de la fuerza, para proteger al Estado y a sus ciudadanos, así como a aquellas organizaciones civiles que son responsables de su dirección y supervisión. Entiende que el sector seguridad estaría constituido por tres pilares que serían: a) instituciones con un mandato para esgrimir y manejar los instrumentos de la violencia: fuerzas militares, paramilitares y fuerzas de policía; b) instituciones que tienen un rol en la dirección y el monitoreo del sector seguridad: ministerios civiles, parlamentos, las ONG; c) instituciones responsables de garantizar el Estado de Derecho: Poder Judicial, sistema penal, *ombudsman* de derechos humanos o defensor del pueblo y, donde estas instituciones son particularmente débiles, podría ser la comunidad internacional.[3]

Según el informe conjunto publicado por *Saferworld y el Conflict Prevention Network*,[4] el "sector seguridad", además de las instituciones consideradas por el Instituto *Clingendael* debe incluir también a los servicios de inteligencia, las guardias fronterizas y los servicios de aduana. El informe considera que los temas que deben tratarse en la reforma del sector seguridad incluyen las fuerzas militares y mecanismos de control civil; fuerzas policiales; sistemas judiciales y penales; conducción civil de la que carece la buena gobernanza del sector seguridad, incluyendo la formación de cuadros civiles, respeto de los derechos humanos y del Estado de Derecho, monitoreo de la actuación del sector seguridad; transparencia financiera y administrativa; mecanismos regionales de fomento de la confianza; desmovilización y reintegración al término de conflictos; atención al problema de la proliferación de armas pequeñas y armas livianas en la sociedad; e incorporación de la reforma del sector seguridad en el diálogo político internacional.

Con una visión integral del problema se puede verificar que las modificaciones o mejoras aisladas de los componentes individuales del "sector" no producen los efectos deseados. Sin una visión amplia y un tratamiento integrado, dedicar muchos recursos a instituciones y cuerpos de seguridad que en la práctica actuarán sin un mínimo de coherencia, probablemente serviría solamente para distraer recursos. Por ejemplo, de poco serviría incrementar la eficiencia de la policía si el Ministerio Público y el Poder Judicial siguieran siendo ineficientes y corruptos o viceversa o continuaran sucediendo problemas de ese tipo.

Al mismo tiempo, los esfuerzos para el desarrollo pueden ser inservibles en circunstancias de total inseguridad. La falta de seguridad, cuando llega a niveles críticos, inhibe las posibilidades de desarrollo y de hecho, es una característica común de la mayoría de los países pobres. Consecuentemente, retroalimenta la pobreza y genera mayor inseguridad en un círculo vicioso que solamente puede ser roto cuando se aborden los problemas en conjunto y se logre una convergencia de voluntad política, apoyo internacional, fortalecimiento institucional y mejora de la gobernabilidad. Nada de eso es automático, pero tampoco es posible si se abordan separadamente los distintos aspectos del problema.

Adoptar el concepto de "sector seguridad", por sí sólo, no constituye una fórmula mágica puesto que los problemas de implementación son muy considerables. Dicho en otras palabras, si las instituciones funcionaran adecuadamente, no haría ninguna falta pensar en términos de "sector seguridad" puesto que sería el sistema político, legal y las circunstancias sociales, los que harían posible niveles de seguridad adecuados para una sociedad o un país. Consecuentemente, será necesario considerar este concepto como una alternativa para el abordaje de problemas sumamente complejos pero en ningún caso una garantía de resultados satisfactorios y rápidos. Por ejemplo, no se debe subestimar el esfuerzo, los recursos y el tiempo que pueden exigir la superación de carencias significativas, prácticas arraigadas, culturas institucionales e intereses de diverso tipo.

Tampoco el identificar a las instituciones que harían parte del sector seguridad en una circunstancia determinada, constituye en sí mismo una agenda operacional. Serán necesarios diagnósticos muy completos de las variadas problemáticas de cada uno de los componentes, así como identificar los problemas específicos que afecten la relación entre ellas, que se traducen en fallas recurrentes del sistema. Además, es necesaria la

inequívoca decisión política de emprender el proceso y continuarlo pues es obvio que algunas o varias de las instituciones concernidas opondrían resistencia al cambio.

La necesidad de la reforma se explica porque en la actualidad la mayoría de los conflictos se producen al interior de los países, y especialmente en países particularmente atrasados empobreciendo aún más sociedades ya dramáticamente carentes de recursos básicos para sobrevivir. Los casos de África son particularmente ilustrativos, pero no son los únicos puesto que en varias partes del mundo las fuerzas de seguridad que deben existir para proteger a las sociedades y defender al Estado, en la práctica se utilizan para oprimirlas.

Si el Estado es incapaz de proveer el bien público seguridad, se multiplican los sistemas privados de ésta y en casos desesperados la población hace justicia por sus propias manos. En muchos casos la proliferación y expansión de servicios y hasta cuerpos privados de seguridad genera la creación de cuasiejércitos particulares al servicio de intereses de alguna facción política, étnica o hasta de grupos mafiosos. En todos los casos, las consecuencias humanas y para el desarrollo son devastadoras.

La reforma tendrá una orientación conceptual porque es necesario lograr que los actores comprendan la necesidad de emprenderla. Prioritariamente requiere tener carácter normativo y prescriptivo porque implica cambios estructurales y organizativos. Sin embargo, adoptar el criterio de reforma del sector seguridad no significa adoptar recetas porque las situaciones son diferentes en cada país. En todo caso, se puede aprovechar la experiencia y verificar si hay lecciones que puedan ser utilizadas.

Es cierto que existen problemas de recursos, a veces muy serios, pero casi nunca es únicamente un problema de falta de recursos. Es obvio que las fallas de seguridad se deben también a corrupción, desperdicio o uso politizado o ineficiente de los medios disponibles. Sociedades que requieren prioritariamente seguridad ciudadana pueden estar privadas de ella por gastos considerables en armamento supuestamente destinado a conflictos clásicos que no se producen, no tienen objeto o resultan en mayores calamidades de las ya existentes. La asignación juiciosa y responsable de los recursos disponibles es esencial para la seguridad y, como tal, una responsabilidad política principal.

2. Conceptualizaciones recientes

El concepto clásico de seguridad de los Estados no ha sido ni puede ser abandonado pues no es posible afirmar que no se producirán conflictos violentos. Sin embargo, de hecho, el concepto ya no da cuenta por sí solo de la problemática actual de seguridad, por las razones que se han expuesto. Se está dando mayor espacio a las preocupaciones sobre la seguridad de las personas y las sociedades; y también de los sistemas políticos como la democracia o cuestiones necesarias a la vida como el medioambiente. Consecuentemente, se han ampliado los paradigmas para incluir ahora la seguridad humana, la seguridad democrática y varios otros como seguridad cooperativa y seguridad compartida o común que ya hacían parte del abordaje internacional de los temas de seguridad. La doctrina y una práctica que se viene consolidando en Europa y algunos otros lugares están dando aplicación práctica a esas conceptualizaciones de seguridad. De la clásica disuasión, los Estados más progresistas pasan a considerar la cooperación y la integración como elementos centrales de su sistema de seguridad.

Esta ampliación no significa que los conceptos sean contradictorios sino más bien complementarios. Son formas de ver y clarificar la seguridad para mejorar su abordaje, poniendo énfasis en aspectos que antes no lo tenían. Por ejemplo, la seguridad humana no implica que ya no haga falta seguridad nacional sino que también las personas deben tener seguridad. Lo mismo cabe decir de otros conceptos conexos. Entre los planteamientos que se tratan ahora figuran:

i) Seguridad multidimensional

Como se ha indicado, históricamente el concepto de seguridad se refería a las relaciones entre los Estados, actores principales en el sistema internacional y, consecuentemente, interesados en dotarlo de reglas que encuadraran el conflicto y la cooperación. Con el paso del tiempo, nuevos actores se abrieron espacio al interior de los Estados pero también en el ámbito internacional y fue necesario dedicar atención a sus reclamos de seguridad. Llegó un momento en que el concepto clásico regido por el derecho internacional ya no daba cuenta de las variadas situaciones que se iban presentando y así, paulatinamente, hizo su ingreso el concepto de seguridad multidimensional.

En realidad, es una forma de referirse a situaciones muy diferentes que conciernen a actores, bienes y mecanismos sumamente diversos y que deben ser agrupados en parte porque la responsabilidad del Estado en el tema sigue siendo esencial e irremplazable, pero también por las limitaciones del lenguaje que no nos brinda las palabras que podrían ser necesarias para referirse a cuestiones tan variadas.

Las muy diversas preocupaciones de seguridad de los distintos actores deben ser reconocidas, así como se hace necesario encontrar la manera de atenderlas. Aún en el caso de los Estados son muy diferentes las preocupaciones entre, por ejemplo, un pequeño Estado insular del Caribe y un país latinoamericano con enorme territorio y muchos millones de habitantes. Del mismo modo, hay también diferencias obvias entre la seguridad que se requiere para enfrentar la posibilidad de un ataque armado extranjero de la que exige la posible llegada de una epidemia. Si a ello se añaden los planteamientos de los nuevos actores, es inevitable que la seguridad se haga más compleja y diversa y requiera de diferentes aproximaciones e instrumentos.

El carácter "multidimensional" de la seguridad no solamente ya no es cuestionado sino que ha sido formalmente reconocido en instrumentos como la Declaración sobre Seguridad en las Américas adoptada por una Conferencia Especial de la OEA celebrada en México el año 2003. En ella se hace referencia a "... nuestra cooperación para enfrentar las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad...". Con esta formulación se trató de no llamar "amenaza" a todo tipo de asuntos pero sí de incorporarlos al tratamiento de la temática de seguridad. Más adelante indica que "las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el hemisferio son de naturaleza diversa y alcance multidimensional y el concepto y los enfoques tradicionales deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales".[5]

La Declaración observa que no han desaparecido las amenazas tradicionales a la seguridad por lo que los mecanismos para enfrentarlas siguen siendo importantes. Con similar propósito explicativo, indica que las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos, son "problemas intersectoriales que requieren respuestas de aspectos múltiples por parte de distintas organizaciones nacionales y, en algunos casos, asociaciones entre los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil, todas actuando

de forma apropiada conforme a las normas y principios democráticos y las normas constitucionales de cada Estado. Muchas de las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad hemisférica son de naturaleza transnacional y pueden requerir una cooperación hemisférica adecuada". Finalmente, menciona que "Los Estados del hemisferio reconocen diferentes perspectivas sobre las amenazas y prioridades a su seguridad. La arquitectura de seguridad en nuestro hemisferio deberá ser flexible y contemplar las particularidades de cada subregión y de cada Estado". El concepto de multidimensionalidad quedó así formalizado.

A continuación, la Declaración enumera "las siguientes nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos de naturaleza diversa" incluyendo temas como terrorismo, delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, corrupción, lavado de activos, tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos; pero también otros como la pobreza extrema y la exclusión social de amplios sectores de la población en cuanto afectarían la estabilidad y la democracia; al igual que la pobreza extrema erosiona la cohesión social y vulnera la seguridad de los Estados. Se incluyen los desastres naturales y los de origen humano, el VIH/SIDA y otras enfermedades, otros riesgos a la salud, el deterioro del medioambiente, la trata de personas, los ataques a la seguridad cibernética, la posibilidad de que surja un daño en el caso de un accidente o incidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, incluidos el petróleo, material radioactivo y desechos tóxicos y la posibilidad del acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa y sus medios vectores por terroristas.

Como se advierte, la Declaración consigna la mayoría de temas que son usualmente mencionados como "amenazas" a la seguridad en los aspectos políticos, sociales, de salud y ambientales, sin precisar, no obstante, cuales de ellas serían nuevas amenazas o más bien preocupaciones u otros desafíos. Establece, finalmente, que "Corresponde a los foros especializados de la OEA, interamericanos e internacionales desarrollar la cooperación para enfrentar estas nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos con base en los instrumentos y mecanismos aplicables".

De este modo queda hecha también una distinción entre las amenazas tradicionales para las cuales los "mecanismos para enfrentarlas", son una clara referencia a obligaciones internacionales vigentes y formales que siguen siendo esenciales; y las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos para los cuales la cooperación y algunos instrumentos y

mecanismos en determinados casos serían los medios apropiados para hacerles frente. Ver Cap. IX Seguridad Hemisférica infra.

En principio, la ampliación del concepto de seguridad no sería inconveniente por sí misma, especialmente si estuvieren claramente especificados los mecanismos y dispositivos aplicables y particularmente en materia de cooperación internacional. No obstante, hay quienes han expresado reparos a esta ampliación en virtud de la experiencia hemisférica, específicamente en lo relativo a la cooperación entre las fuerzas amadas. Por ejemplo, WOLA estima que cuestiones antes consideradas como problemas sociales o económicos de responsabilidad de los sectores públicos concernidos, pasan ahora a la problemática de seguridad por un exceso de securitización sin precisar si estos temas trascienden hacia el ámbito de la seguridad nacional, pudiendo comprometer con ello la participación de las fuerzas armadas.[6] Valga como pedido de cautela, teniendo en cuenta la historia política latinoamericana.

ii) Seguridad democrática

El concepto "Seguridad Democrática" se empezó a utilizar en la Cumbre de Viena del Consejo de Europa en 1993 y plantea e integra diversos elementos. En primer término, constituye la visión de una nueva manera de entender la seguridad internacional e interna de los países, que por difícil que sea de alcanzar es necesario intentarlo cuando ya han fracasado muchos otros planteamientos. Segundo, exige que los procedimientos para definirla y operacionalizarla sean democráticos. Tercero y principalmente, concierne a la seguridad del propio sistema democrático. En consecuencia, el concepto interesa lo internacional, lo nacional, lo ciudadano y la vigencia y consolidación del sistema democrático mismo.

Aproximarse a este concepto de seguridad democrática necesita una adecuada apreciación de los factores de inseguridad que han experimentado también grandes modificaciones en tiempos recientes. El sistema internacional ha cambiado y las relaciones entre Estados se han complicado con la intervención de nuevos 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. La mayoría de las confrontaciones y hasta conflictos armados se están produciendo al interior de los Estados, con grave riesgo y daño de la seguridad de los ciudadanos que son ahora las principales víctimas y no sólo los combatientes. Finalmente, no debe olvidarse que el sistema o los

regímenes democráticos en América Latina y otras regiones, no están suficientemente consolidados.

De todos esos temas trata la seguridad democrática, que debe también definir la seguridad como tarea del conjunto político y social. Debe ser prioridad en la consulta popular y en la formulación de las plataformas políticas y no debe admitirse que el tema concierne exclusivamente a la decisión gubernativa o a la definición profesional, por respetable que sea. La sociedad debe intervenir desde una perspectiva múltiple. Esto debe llevar al examen de dos cuestiones fundamentales de nuestros días: la naturaleza, las responsabilidades, la capacidad y la dimensión del Estado en los países en desarrollo y las relaciones civil-militares incluyendo la adecuada definición de competencias y responsabilidades.

Los elegidos para ejercer el poder político son responsables de formular y llevar a la práctica políticas en seguridad y defensa porque ello es parte de su mandato. Esto es básico en la democracia representativa. Los militares tienen profesionalismo y experiencia pero no pueden "formular" políticas porque no tienen mandato popular para ello. Se trata pues de una responsabilidad política esencial, intransferible e indelegable. Las fuerzas armadas y la policía son instrumentos de la política y deben orientarse por las decisiones políticas. Los políticos son responsables también de la manera democrática de establecer las políticas con apertura, consulta, transparencia y rendición de cuentas así como de promover la formación y participación de civiles y de la sociedad civil en estos temas.

La participación de civiles en cuestiones de seguridad y defensa implica varias cosas. Primero, reconocer que los grandes temas de la sociedad, el Estado, las fuerzas y las relaciones internacionales no son cuestiones técnicas sino políticas y, como tales, de responsabilidad política. Luego está el amplio campo de cuestiones propiamente estratégicas, militares, de formación, equipamiento y despliegue que requieren mayor nivel formativo ya que los civiles no suelen manejar la terminología ni conocen los conceptos que manejan los militares. A esto los civiles deben acercarse paulatinamente pero no solamente para aprender sino también aportar. Por ejemplo, no se trata de que los políticos sepan como se forman los oficiales sino también de como piensan que se deben formar o en otras palabras, cual es la visión política sobre el tipo de oficial que debe formarse. Finalmente, está la cuestión del control civil que debe hacerse respecto de todas las entidades del Estado, y las fuerzas armadas y la policía son parte de ellas, sino también de la conducción democrática

que es un concepto diferente, relacionado directamente con la no utilización de tales fuerzas para fines que no sean los propios de su función. Sobre la utilización indebida de estas fuerzas sobran ejemplos en el mundo en desarrollo.

Los nuevos conceptos de seguridad en democracia, deben también ser consecuentes con Estados de derecho internos e internacionales. El sistema democrático en el que se debe tratar la seguridad ya no constituye solamente un anhelo de las sociedades sino que es también un compromiso internacional. Al reconceptualizar la seguridad, América Latina reconoció la prioridad de la preservación y consolidación del sistema democrático. Son de gran significación en este aspecto la Carta de la OEA, con cuya modificación se proscribió la interrupción violenta de regímenes democráticos, la Carta Democrática Interamericana, la Convención Interamericana contra el Terrorismo, la Carta Andina de Derechos Humanos, la Zona Andina de Paz y Seguridad, la Zona de Paz del Mercosur, Bolivia y Chile, la Zona Sudamericana de Paz, entendimientos sobre transparencia y reducción de los gastos militares, zonas de cooperación y desarrollo fronterizo, etc. En el mismo sentido, en diferentes textos y entendimientos internacionales se incorporó la llamada "cláusula democrática" con variada formulación y nivel de exigencia. La Comunidad Andina de Naciones y algunos acuerdos con la Unión Europea o países europeos contienen ejemplos de esta nueva obligación.

La democratización interna debe también entenderse como un proceso que haga viable el manejo pacífico de los conflictos. No se trata de la desaparición pura y simple de 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 respeten los derechos de unos y otros. Es urgente establecer formas de seguridad democrática que fortalezcan la democracia y el desarrollo con justicia social, basada en elementos como el Estado de Derecho y mecanismos políticos institucionales, decisiones políticas transparentes, escrutinio de las auténticas necesidades nacionales de seguridad, fortalecimiento de la seguridad ciudadana, superación de ambigüedades en las relaciones civil-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 años y educación para la paz y el desarme.

Se afirma habitualmente, aunque es objeto de debate, que el conflicto internacional entre democracias es casi inexistente y de hecho la mayor cantidad de conflictos se da entre países pobres y/o no democráticos o al interior de los mismos. La seguridad democrática requiere vinculaciones externas cualitativamente distintas que vayan disipando cualesquiera hipótesis de conflicto y aprestos bélicos y potenciando las posibilidades de cooperación para la paz. Esto implica la estricta observancia del derecho internacional y particularmente la no injerencia en los asuntos internos de otros Estados y la renuncia al uso de la fuerza fuera de fines estrictamente defensivos, formas de seguridad cooperativa o seguridad compartida, aproximación de las políticas de defensa a las políticas exteriores, despliegues militares no ofensivos, concertación política y consulta diplomática, integración económica, social y cultural, acuerdos de desarrollo fronterizo conjunto, comisiones de vecindad, vinculación y cooperación militar y solución pacífica de diferendos. Además, debe avanzarse en materia de políticas y medidas de fomento de la confianza y la seguridad, limitación de armamento y otros.

En lo que se refiere a la seguridad del propio sistema democrático se requiere que la definición de seguridad y defensa sea políticamente formulada. No hay otra forma de disipar la histórica ambigüedad de las relaciones civil-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. La "defensa" como posibilidad de recurrir legítimamente al empleo de las fuerzas armadas, estará concentrada en las tareas que son su misma razón de ser: la protección frente a la agresión armada extranjera o a la amenaza armada interna contra el sistema democrático, la participación en las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas y, subsidiariamente, en el sistema de defensa civil en caso de desastres naturales. Sin embargo, los roles militares en América Latina suelen ser más extensos. Como consecuencia de los roles diversificados se producen mayores presupuestos, equipamiento, presencia nacional y poder.

La experiencia latinoamericana confirma en este aspecto, la necesidad de control civil y conducción democrática de las fuerzas armadas y del reforzamiento de las instituciones en general. Con respecto a las fuerzas armadas interesan los marcos constitucionales y legales, el modo de ejercicio de la conducción democrática, no solamente control civil, por las autoridades legítimas que implica que los militares no deben amenazar

las libertades básicas ni la soberanía popular acatando la garantía esencial que es la subordinación constitucional de los militares como ciudadanos desempeñando una función. Nuestras democracias deben tener fuerzas armadas y de policía democráticas, modernas, de dimensiones y costos adecuados a las posibilidades de los países y las cambiantes exigencias de seguridad. Fuerzas militares menores o menos costosas, pero reconocidas y respaldadas por la población, serían más eficaces.

Con la adecuada asignación de responsabilidades, las fuerzas armadas deben contar para el desempeño de sus roles y misiones con el apoyo y los medios necesarios que deben proveer el Estado y la sociedad. Su orientación estratégica será definida por los responsables políticos, lo que impone que éstos y no los militares decidan sobre las situaciones actuales o potencialmente conflictivas, el tipo de fuerza militar que sería necesario y la dimensión, composición, presupuesto, reclutamiento, formación, equipamiento y despliegue de las fuerzas militares.

En América Latina deben también tenerse en cuenta otros factores como la redemocratización política, con las conocidas excepciones y el mejoramiento del clima político y estratégico general. Los extensos análisis de estudiosos sobre la multiplicidad de las causas de conflicto en América Latina no se han visto materializados y hay avances en materia de soluciones pacíficas de controversias o, por lo menos, nadie considera seriamente que una divergencia cualquiera en nuestra región pueda llevar a un conflicto de tipo tradicional.

Aún así, la vulnerabilidad de los países latinoamericanos es grande. Deriva de circunstancias estructurales como la situación de extrema pobreza, la deuda externa, el desmanejo político, el populismo y la corrupción. 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.

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 democracia y paz. La futura gobernabilidad democrática de nuestros países pasa por su adaptación a las cambiantes circunstancias económicas, políticas y estratégicas de la región y del mundo. 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.

Con la democracia y la estabilidad aumentarán las posibilidades de paz y seguridad nacional y humana, que no dependen de la dimensión o armamento de las fuerzas armadas. La seguridad humana en América Latina, dependerá más bien de la consolidación de instituciones democráticas fuertes que garanticen viabilidad y gobernabilidad y aborden de manera eficiente y eficaz los problemas concretos que hacen tan insegura e imprevisible la vida de la gran mayoría de sus ciudadanos.

iii) Seguridad humana

El concepto de seguridad humana es clave en el mundo de hoy y hace parte del sistema democrático. Aunque enunciado hace pocos años, el concepto estaba implícito en el derecho natural, en numerosas obligaciones internacionales relativas a derechos humanos y temas afines y en los planteamientos de seguridad en las sociedades más democráticas y progresistas. Ha sido política y académicamente promovido por Canadá y fue tratado en la Asamblea General de la OEA en Windsor, la Tercera Cumbre de las Américas de Montreal y otras ocasiones.

Se trata de un nuevo paradigma, de una nueva manera de interpretar la seguridad mediante la reorientación del énfasis hacia las necesidades de seguridad de las personas, lo que supone en cierta forma reducir el aspecto militar del concepto. La seguridad humana apunta a proteger las libertades vitales de las personas expuestas a amenazas y situaciones de riesgo y vincula la libertad frente a las privaciones, la libertad frente al miedo y la libertad para actuar en nombre propio. Hace posible el desarrollo humano y garantiza los derechos humanos. La prioridad de la seguridad humana es la protección de las personas, que incluye la protección de civiles en conflictos donde son los más vulnerables, especialmente las mujeres, niños y desplazados, la prevención de conflictos, la gobernabilidad, la lucha contra la impunidad de las violaciones de derechos humanos y la seguridad pública que interesa a las personas en el día a día frente a variadas formas de violencia delictiva, familiar, social u estatal. En todo caso, importa reafirmar que nada hay en la seguridad humana incompatible con la seguridad nacional y, de hecho, complementa la seguridad estatal al reconocer que un Estado seguro con ciudadanos inseguros carece de sentido.

Lloyd Axworthy, entonces ministro de Relaciones Exteriores de Canadá, había planteado que: "La seguridad humana es mucho más que la ausencia de amenazas militares, incluye la seguridad contra la privación

económica, una calidad de vida aceptable y la garantía de derechos humanos fundamentales... Requiere, como mínimo, que las necesidades básicas sean satisfechas. Asume que el desarrollo económico sustentable, la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales, el Estado de Derecho, la gobernabilidad, el desarrollo sostenible y la equidad social son tan importantes para la paz global como el control de armas y el desarme. Reconoce los vínculos entre deterioro ambiental, crecimiento poblacional, conflictos étnicos y migraciones. La estabilidad duradera no podrá ser alcanzada hasta que se garantice la seguridad humana".(7)

La seguridad humana es una manera de enfocar y dar relevancia no a ideales sino a obligaciones internacionales muy concretas como las incluidas en la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, los convenios internacionales sobre derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, los convenios internacionales sobre refugiados, genocidio, las Convenciones de Ginebra sobre derecho internacional humanitario, las convenciones internacionales sobre discriminación racial, contra la mujer y de otros tipos, las convenciones internacionales contra la tortura y tratos crueles, las declaraciones sobre protección de las mujeres y niños en emergencias y conflictos armados, los principios para la prevención e investigación de ejecuciones arbitrarias y extrajudiciales, las convenciones sobre reducción de la apatridia, tratamiento de los apátridas y protección de los derechos de los trabajadores migratorios y sus familias, declaraciones sobre el derecho de los pueblos a la paz y al desarrollo, contra el hambre y la malnutrición y otras.

A tenor de planteamientos políticos y formulaciones académicas, la viabilidad del concepto depende de la existencia de un marco o diseño de seguridad democrática. En Windsor, el ya citado Canciller de Canadá señaló: "Todos nuestros ciudadanos deben tener la posibilidad de vivir en sociedades que reflejen sus intereses, satisfagan sus legítimas aspiraciones y garanticen una participación efectiva en la vida política, económica y social de nuestros países. Esta es la piedra angular de la seguridad humana". Por su parte, el Jefe de la Delegación de Estados Unidos consideró que el concepto apunta a la dignidad y valor inherentes al individuo, principio del que derivan las libertades y derechos establecidos en la Constitución de ese país, principalmente en lo relativo a democracia, derechos humanos y responsabilidad del Estado de proteger a sus

ciudadanos. Se preguntó: "¿Por dónde comenzamos a definir la seguridad humana? En una palabra: democracia. Las instituciones democráticas fuertes proveen el único cimiento sólido de la compleja arquitectura de la seguridad humana. Al fortalecer las instituciones de justicia y democracia y mejorar el buen ejercicio del gobierno, protegemos los derechos humanos, mejoramos la seguridad pública y hacemos posible el logro de una vida mejor para todos nuestros ciudadanos".[8]

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo definió en 1994 los componentes de la seguridad humana. Incluyen dos aspectos fundamentales: la seguridad ante amenazas crónicas como el hambre, enfermedades o la represión y la protección ante los trastornos súbitos de los modelos de vida. Las amenazas serían económicas, alimentarias, sanitarias, personales, ambientales, comunitarias, culturales y políticas.[9]

Consideró el PNUD que los problemas crónicos en ámbitos como los mencionados y por cierto también delictivos, conciernen la totalidad de los actores estatales y sociales e impiden el logro de la paz social; pero también atentan contra la seguridad humana las perturbaciones abruptas de la vida diaria como catástrofes naturales o producidas por el hombre. En efecto, más de 800.000 personas mueren cada año víctimas de la violencia y muchas centenas de millones padecen pobreza, analfabetismo e indigencia. La salud hace parte de la seguridad humana desde que millones de personas fallecen víctimas de enfermedades curables desde hace décadas o que habían sido erradicadas o que pueden prevenirse. El VIH/ SIDA ya es una horrible catástrofe de salud y la Gripe Aviar u otras pandemias podrían llegar a serlo.

No obstante la altura de los propósitos planteados por el PNUD y su evidente necesidad y urgencia, en la práctica la realización de tan vasto programa se presentó como un obstáculo formidable pues equivalía al logro de una vida digna y tranquila para toda la humanidad. En otras palabras, no facilitaba distinguir una agenda de seguridad de una de desarrollo que, por indispensable que sea, no es lo mismo que seguridad. Ante el riesgo de que el planteamiento fuera considerado difuso e inoperativo, la búsqueda de elementos que permitieran utilizar su potencial identificó como tales al uso de la fuerza o el evento catastrófico. En efecto, muchos millones de personas son víctimas directas de variadas formas de violencia física o de fenómenos catastróficos como terremotos, *tsunamis*, inundaciones u otros, incluso producidos por el hombre.

El uso de la fuerza o el carácter catastrófico como referentes operacionales, dan a la seguridad humana la indispensable focalización. El tema se precisa porque ya no concierne un futuro deseable de superación de la pobreza y otros males crónicos –aunque ello sigue siendo un objetivo que no debe descartarse– sino se convierte en tarea del día, definible, precisa y responsabilidad directa y prioritaria de los Estados y las sociedades. Por ejemplo, la inmensa mayoría de personas en América Latina, probablemente ni imagina la posibilidad de morir o sufrir daño en un conflicto externo. Contrariamente, esas personas tienen muchas razones para sentirse inseguras, incluyendo la posibilidad de morir o ser herida en cualquiera de las manifestaciones de violencia generalizada en la región.

Son las armas pequeñas y ligeras, las minas terrestres, el terrorismo y la victimización de civiles incluyendo mujeres y niños en los conflictos pero también la violencia delictiva, familiar o social en la vida cotidiana lo que afecta la seguridad de millones; como lo son igualmente la imprevisión frente a posibles y hasta probables catástrofes y la incapacidad de reacción frente a ellas. Del mismo modo, se requiere incrementar la protección de personas en situaciones postconflicto ya que en muchos casos el cese del fuego no significa necesariamente paz y estabilidad para las víctimas. Promover la reconstrucción es esencial. Para hacer posible esta forma de seguridad sería necesaria la observancia de los derechos humanos y el derecho humanitario y en su aspecto operativo deberá referirse a asuntos como los derechos ciudadanos y libertades fundamentales, el creciente tráfico y utilización de armas pequeñas, la producción y tráfico ilícito de drogas, las minas antipersona, el racismo, el terrorismo, la corrupción, la impunidad y la violencia generalizados.

La protección de los civiles ha ganado espacio en el plano normativo con el creciente número de acuerdos internacionales relativos a mujeres, niños, desplazados y muchos otros. Hay varios acuerdos especialmente dedicados a los niños y el conflicto, venta de niños, prostitución y pornografía infantil. Es crucial la importancia del respeto al derecho internacional humanitario en el mantenimiento de una seguridad humana mínima en situaciones de conflicto. La seguridad humana fue también considerada en los objetivos de desarrollo de la Declaración del Milenio.[10] Las ONG están teniendo mayor presencia en situaciones de conflicto externo e interno y en su prevención. El año 2003 se publicó el informe "Seguridad Humana Hoy". Una de sus más recientes expresiones es el Informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía del Estado titulado "La Responsabilidad de Proteger".[11]

Una red de seguridad humana fue formada por los gobiernos de Austria, Canadá, Chile, Grecia, Irlanda, Jordania, Mali, Holanda, Noruega, Eslovenia, Tailandia y Suiza y desarrolla una importante acción internacional.[12] Entre los temas considerados figuran la prevención de conflictos y la acción de grupos armados no estatales, situaciones en que los Estados no consiguen proteger la población civil, especialmente cuando parte del territorio puede estar controlado por fuerzas armadas insurgentes que raras veces respetan el derecho internacional humanitario.

Algunas amenazas son particularmente nocivas para la seguridad humana y exigen ser enfrentadas urgentemente. Entre éstas:

Terrorismo. Hay doce convenciones sobre terrorismo entendido como la amenaza o ejecución de violencia premeditada para producir cambios en la actuación de personas o gobiernos. Se impone mayor concertación internacional.

Armas pequeñas y ligeras. El principal instrumento de muertes después de la Segunda Guerra Mundial son las armas pequeñas y ligeras que son objeto de un tráfico ilícito enorme calculándose que hay más de 500 millones de estas armas en manos no oficiales. El Crimen Organizado Transnacional, flagelo que ha crecido enormemente, ha merecido una Convención especial de Naciones Unidas que se complementa con tres protocolos contra el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, el Tráfico de Inmigrantes y el Tráfico de Seres Humanos. En el Hemisferio, hay una importante Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados. Es urgente la implementación del Programa de Acción 2001 de las Naciones Unidas sobre Armas Pequeñas y Ligeras.

Minas terrestres antipersona. Fue un notable éxito de la sociedad civil que promovió la conciencia colectiva que se tradujo en la Convención de Ottawa sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersona y su destrucción. Las minas siguen generando gran cantidad de víctimas civiles, afectando la seguridad de las personas.

iv) Otras formas de seguridad

Seguridad internacional

La seguridad externa era la función primaria de resguardo del Estado, entendida como defensa de la soberanía territorial para enfrentar amenazas provenientes de otros Estados. La división "clásica" de la seguridad entre externa e interna se daba en función de que los Estados eran los actores centrales, sino únicos, de las relaciones internacionales. Históricamente era lo predominante y lo que ocurría al interior de cada uno era asunto del propio Estado. Es la forma de seguridad a que se refiere la Carta de las Naciones Unidas y también la Carta de la OEA, es decir de la seguridad de los Estados que al término de la Segunda Guerra Mundial reiteraron la necesidad de establecer una organización mundial que pudiera preservar la paz y la seguridad internacionales.

Una primera dificultad es precisar lo que en nuestros días debe entenderse por nacional o por internacional y precisar su línea de separación. El neologismo "interméstico" pretende reflejar lo imbricados que están actualmente dichos ámbitos. Por ejemplo, las cuestiones relativas a derechos humanos o deuda externa ya no son puramente internas. Tampoco lo son totalmente asuntos relativos a la democracia, el medioambiente o la producción y el tráfico ilícito de drogas.

Esta dimensión de la seguridad continúa teniendo enorme importancia, pero tiene que ser abordada de manera más creativa y cooperativa. La posibilidad de que un Estado, por poderoso que sea, logre seguridad de modo autónomo frente a cualquier contingencia, está siendo rápidamente descartada por la realidad. De hecho, la seguridad externa de los Estados depende de un conjunto de factores políticos, jurídicos, geográficos y estratégicos y no únicamente de la fuerza militar.

Seguridad interna

La seguridad interna, concierne la necesidad de mantener el orden público, hacer respetar el ordenamiento legal del Estado y proteger a las personas. Esta tarea usualmente es confiada a cuerpos de policía y también en parte al sistema judicial. En el ámbito de la seguridad interna el concepto de seguridad ciudadana es más reciente y tiene que hacer con la seguridad de las personas como tales, comprometiendo su propia participación en esquemas legales y operacionales. Esto se vincula obviamente con la

seguridad pública pero el ejercicio de la seguridad ciudadana requiere la participación de los ciudadanos en general pero también de organizaciones vecinales, municipalidades, agrupaciones políticas, empresariales, etc.

En lo interior, la seguridad de los ciudadanos es esencial. Depende de la vigencia del Estado de Derecho, incluyendo obviamente el respeto de los derechos humanos y la convivencia democrática; y de que las cuestiones de seguridad sean políticas de Estado con amplio consenso ciudadano. En la medida que involucra el uso de medios policiales, es responsabilidad primaria del sector Interior pero podría eventualmente implicar el empleo de medios militares. Esta política no excluye la posibilidad del empleo legítimo de la fuerza, conforme lo establece el derecho internacional y el derecho interno.

La política de seguridad interior comprende también el conjunto de medios y medidas que se organizan y adoptan para hacer frente a las amenazas al interés nacional definido como la defensa y promoción del sistema democrático y sus instituciones. Esta tarea, en virtud de numerosos compromisos, es ahora también parte del ámbito de responsabilidades internacionales.

Seguridad colectiva

La seguridad colectiva es un sistema formal de seguridad internacional por el cual los países miembros de un determinado sistema se comprometen a responder colectivamente en caso que alguno de ellos sea víctima de agresión. Puede ser una alianza militar en que las respectivas fuerzas se preparan permanentemente para actuar de manera conjunta, pero no es forzosamente así. Naciones Unidas y la OEA son esencialmente sistemas de seguridad colectiva pero obviamente sus miembros no son, o no son todos, parte de alianzas militares como el caso de la OTAN. La seguridad colectiva se organiza en regímenes internacionales gobernados por compromisos formales e institucionalizados en los que se establecen los principios, condiciones, mecanismos y procedimientos para su funcionamiento.

La Seguridad Colectiva se basa en el reconocimiento de estructuras formales, jurídicas y políticas para el mantenimiento de la paz internacional. La disposición de los países miembro de regímenes de seguridad colectiva de responder conjuntamente a la agresión a cualquiera de ellos, se expresa en una postura político-estratégico-disuasiva. Esto supone la

existencia de cierta racionalidad para entender que iniciar un conflicto significará enfrentarse a un poder militar capaz de infligir daños mayores al beneficio cuyo logro supuestamente motiva la agresión. La disuasión supone disponer de fuerzas preparadas, equipadas y con un grado de alistamiento que den sustento a un sistema defensivo creíble.

En el caso de la OEA, la seguridad colectiva es tratada en el Capítulo VI de la Carta indicándose que toda agresión de un Estado contra la integridad o la inviolabilidad del territorio o contra la soberanía o la independencia política de un Estado americano, será considerada como un acto de agresión contra los demás Estados americanos. Esta política se sustenta en el ejercicio del derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva que reconoce el art. 51° de la Carta de la ONU".

Seguridad cooperativa

En la seguridad cooperativa, se da prioridad a los elementos no confrontacionales de la relación de modo que la disuasión deja de ser el factor determinante de la ausencia de conflicto. En el diseño de esta forma de seguridad, los Estados son conscientes de la necesidad de tener en cuenta las preocupaciones de seguridad de otros actores de modo que el incremento de seguridad de uno no sea percibido por otro u otros como logrado a sus expensas, en un juego de suma cero que sustenta los dilemas de seguridad y las carreras armamentistas. La seguridad cooperativa tiene mayores probabilidades en ámbitos bilaterales o subregionales que en espacios más amplios, pues interesa y concierne especialmente relaciones de vecindad donde suelen haber muchos intereses compartidos que gobiernos y pueblos pueden tener interés en promover antes que priorizar aspectos confrontacionales.

En este planteamiento, la seguridad externa de cada Estado no depende del balance de poder o del equilibrio de poderes militares sino de la creación de condiciones donde el conflicto deviene en absurdo, improbable o hasta imposible, hay legitimidad en los mecanismos de solución pacífica de controversias, los mecanismos de cooperación son significativos y se practica el fomento de la confianza, la transparencia y limitaciones de gastos y equipos militares, la cooperación y desarrollo de zonas de frontera y otros mecanismos de vinculación voluntariamente adoptados. Tiene en cuenta la disminución de conflictos interestatales y el incremento de los intraestatales, la violencia interna y las amenazas transnacionales no tradicionales y los problemas transfronterizos o en zona de frontera.

Para Guedes da Costa, la seguridad cooperativa es "un sistema de interacciones interestatales que, coordinando políticas gubernamentales, previene y contiene las amenazas a los intereses nacionales y evita que las percepciones que de éstas tienen los Estados se transformen en tensiones o abiertas confrontaciones".[13]

Seguridad común

Es una forma más compleja y más integrativa que la seguridad cooperativa, pudiendo ser llamada también seguridad compartida. A diferencia del anterior concepto, en el que la seguridad es diseñada procurando la convergencia de las respectivas visiones en un diseño de cooperación que vaya más allá de la disuasión, en la seguridad común las visiones se integran en una sola. De la cooperación se pasa a la unión, de modo que dos o más actores se consideran como uno sólo para los fines de seguridad. Esto supone la integración de visiones estratégicas y la preparación de las fuerzas para actuaciones conjuntas. La Unión Europea parece estar caminando en esa dirección.

La seguridad común fue planteada por una comisión presidida por quien fuera primer ministro de Suecia Olof Palme y el concepto, revolucionario en la época, señalaba que "...los países no pueden adquirir seguridad a las expensas de otros, y tampoco a través sólo del poder militar. La seguridad común requiere que los pueblos vivan en dignidad y paz, que tengan lo necesario para alimentarse, encontrar trabajo y vivir en un mundo sin pobreza ni destitución".[14] La proximidad de este concepto con lo que ahora sería llamado "seguridad humana" es evidente. Expresarlo hace más de dos décadas fue visionario.

Seguridad no provocativa

La seguridad no provocativa es uno de los novedosos planteamientos que vienen siendo examinados como alternativas a la clásica búsqueda de la superioridad militar sobre los vecinos. Está relacionado con un concepto estratégico llamado "defensa no provocativa". Este concepto apunta a demostrar que la capacidad y el dispositivo militar de defensa de un país, está organizada y desplegada de tal modo que en la práctica solamente puede ser utilizada para el fin de la legítima defensa que es lo que autoriza el derecho internacional, consignado en la Carta de Naciones Unidas. Va más allá de las clásicas concepciones estratégicas ofensivas o defensivas demostrando que la preparación militar puede defender el

territorio del Estado pero no operar fuera de las fronteras lo que sería actuar ofensivamente, sin importar la denominación que se le dé. En estas formas de seguridad y defensa no hay opciones de "proyección del poder nacional" eufemismo con el que se pretende disimular la preparación de capacidades ofensivas.

Interesa aquí el "Estudio sobre conceptos y políticas de seguridad con fines defensivos" de Naciones Unidas de 1992 que la define como: "Una situación de paz y seguridad que se alcanza gradualmente con medidas políticas y militares eficaces y concretas que permitan: a) establecer y mantener relaciones de amistad entre los Estados; b) arreglar controversias por medios pacíficos y equitativos y, en consecuencia, excluir la posibilidad de recurrir a la fuerza; c) eliminar la capacidad de lanzar un ataque por sorpresa y de iniciar una acción ofensiva en gran escala mediante la reducción de armamentos y el desarme verificables, las medidas de fomento de la confianza y de la seguridad y la reestructuración de las fuerzas armadas con una orientación defensiva". Incluye conceptos de "defensa de carácter no ofensiva", "suficiencia razonable" y similares.[15]

Seguridad sostenible

Hablar de seguridad sostenible refiere a un concepto aún muy impreciso pero que implica, al igual que en el caso del medioambiente sostenible, la idea que de la responsabilidad con que sea abordado el tema dependerá la posibilidad de que pueda sustentarse en el paso del tiempo. Posiblemente su mérito mayor es por ahora exigir la reflexión sobre las políticas y medidas de seguridad que se adopten. En materia de seguridad, comprensiblemente, la presión por resultados inmediatos es siempre muy grande y consecuentemente los responsables políticos pueden verse inducidos a adoptar decisiones de efecto. Por ejemplo, el recurrente reclamo de imponer pena de muerte para ciertos delitos no responde razonablemente a una expectativa de que cesará su comisión, sino es más bien una expresión de impotencia. Por ello, no sería sostenible "en el tiempo", como no lo sería tampoco la acumulación de armas cuando los hechos están demostrando que no necesariamente sirven a un propósito disuasivo, por ejemplo frente a los actos terroristas, ni uno coercitivo, como en el caso de las llamadas "guerras asimétricas".

En cualquier caso, el concepto obviamente está más vinculado a las nuevas visiones de seguridad y particularmente con la seguridad humana que con cualquiera de las lógicas tradicionales, que no solamente han

alcanzado sus límites sino que de hecho, en muchos casos, están fracasando. Por ahora y hasta que el concepto se vaya precisando, más que como una agenda propiamente debe ser considerado como una perspectiva de interrogación y reflexión sobre las causas del conflicto y la violencia, sus manifestaciones actuales, lo que puede o debe hacerse en materia de seguridad con conceptos y mecanismos alternativos a los que no están funcionando, etc.

REFERENCIAS

1 *La Defensa en la Subregión: nuevos desafíos, nuevas propuestas:* Luis Tibiletti.

2 *Poder, política exterior y seguridad nacional en los umbrales del siglo XXI*: Fernando Castillo Tapia, UNAM, México D.F. 2000.

3 Netherlands Institute of International Relations "Clingendael", "Towards a Better Practice Framework in Security Sector Reform". Occasional SSR Paper No. 1 August 2002 Clingendael - International Alert - Saferworld; Traducción libre.

4 *Security Sector Reform in Developing Countries: an EU Perspective*, Malcolm Chalmers, Joint report published by Saferworld and the Conflict Prevention Network, Saferworld/ University of Bradford, January 2000, Traducción libre.

5 OEA, "Declaración sobre la Seguridad en las Américas", México, 2003.

6 WOLA, Memo elaborado a propósito de la VI Conferencia de Ministros de Defensa. Joy Olson, Gastón Chillier y Laurie Freeman, Washington, agosto de 2004.

7 Lloyd Axworthy, "Canada and Human Security: The Need for Leadership," *International Journal* 53:2 (Spring 1997).

8 "Declaraciones en la Asamblea General de la OEA", Windsor, Canadá, 1997.

9 PNUD, "Informe de desarrollo humano". Nueva York, 1994.

10 "Declaración del Milenio de las Naciones Unidas", Resolución 55/2 Asamblea General, Naciones Unidas, Nueva York, 8 de setiembre de 2000.

11 "Responsabilidad de proteger", informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Estado Soberano, diciembre de 2001.

12 Informe sobre las principales áreas de acción de la red de seguridad humana IV Reunión Ministerial, Santiago de Chile, julio de 2002.

13 Thomaz Guedes da Costa "América Latina y los nuevos retos para crear un régimen de seguridad internacional en la posguerra fría"; en *La seguridad internacional en América Latina y el Caribe*, Olga Pellicer Ed., Secretaría de Relaciones Exteriores, México D.F. 1995.

14 Comisión Palme Seguridad Común, Pan-Books, Londres, 1982.

15 Estudio sobre conceptos y políticas de seguridad con fines defensivos, Naciones Unidas, Nueva York, 1992.

Sección II

Temas de seguridad

CAPÍTULO I

APROXIMACIÓN A LA SEGURIDAD EN EL PERÚ

i) Consideraciones generales

En las actuales circunstancias la seguridad es uno de los principales factores de inquietud ciudadana. Sin embargo, por razones complejas, hasta hace poco no ha formado parte significativa del debate político. Aún ahora no es objeto de planteamientos integrales por parte de las agrupaciones políticas o de las principales instituciones ejecutivas, legislativas o judiciales del Estado, que además han sido históricamente renuentes a definir políticas de seguridad y defensa y asumir responsabilidades directas en estas materias. Esto ha contribuido a que a los temas de seguridad y defensa se les considere como "no políticos", con todos los inconvenientes, ambigüedades y frustraciones que esto acarrea. A falta de un tratamiento orgánico e institucionalizado, su esporádico y emotivo abordaje se polariza y exacerba por razones de interés político coyuntural. La acrimonia, acusaciones e insinuaciones de todo tipo y en toda dirección prevalecen sobre el escrutinio razonado, la sustentación objetiva y una actitud propositiva y resolutiva.

A pesar de la encomiable labor de unos pocos centros de investigación, no se ha avanzado lo suficiente en materia de sistematización y esclarecimiento de los problemas relacionados a la seguridad y la defensa, haciendo notorias ciertas carencias conceptuales, analíticas, institucionales y operacionales. Los medios de comunicación social, en las oportunidades en que se refieren a estos temas, lo hacen, por lo general, de modo puntual y en clave alarmista, resultando de escasa asistencia a su esclarecimiento.

El Acuerdo Nacional,[1] institución *sui generis* que agrupa representantes del Estado, la empresa, los trabajadores y la sociedad civil para el diseño de políticas de Estado, incluyó temas importantes en materia de seguridad, defensa y fuerzas armadas: VI Política "Política Exterior para la Paz, la Democracia, el Desarrollo y la Integración"; VII Política "Erradicación de la Violencia y Fortalecimiento del Civismo y la Seguridad Ciudadana";

IX Política "Política de Seguridad Nacional" y XXV Política "Cautela de la institucionalidad de las Fuerzas Armadas y su servicio a la democracia". Un planteamiento posterior y resumido hecho por la Presidencia del Consejo de Ministros y titulado "Hoja de Ruta", bajo los epígrafes Defensa, Seguridad Ciudadana, Paz y Reconciliación, retomó lo esencial de las políticas antes acordadas. Sin embargo, la sociedad continúa sin estar debidamente informada sobre la significación de tales enunciados y, menos aún, sobre el estado de su aplicación.

Lamentablemente, ni la Constitución Política ni los dispositivos legales proveen la indispensable orientación para distinguir entre cuestiones de seguridad, defensa y establecer claramente las responsabilidades respectivas. Hay insuficiencia de espacios donde examinar y debatir ordenada y democráticamente los temas de seguridad y defensa, lo que a su vez hace que el nivel de preocupación crezca exponencialmente sin que extrañe el que coexistan la confusión junto a sensaciones de desamparo ciudadano, ambigüedad respecto a las funciones de las Fuerzas Armadas y ansiedad respecto a la posible evolución de estos temas.

ii) Antecedentes principales

La pesada herencia de las últimas décadas

Mediante una serie de reformas, el gobierno militar de 1968-1980 acabó con el orden social y económico existente, sin lograr consolidar uno nuevo. El Estado creció, particularmente en sus actividades empresariales y en la esfera de las fuerzas armadas, pero los problemas sociales quedaron lejos de solucionarse. El retorno del país a la democracia en 1980 presentó, desde el punto de vista de la seguridad, una situación paradójica, ya que el gobierno militar incrementó considerablemente la capacidad de defensa, sin por ello detectar la simultánea conformación y significación del movimiento terrorista Sendero Luminoso, que inició abiertamente su accionar violento el mismo día de las elecciones. Los gobiernos que le sucedieron no lograron identificar políticas adecuadas ni establecer mecanismos eficaces para combatir el terrorismo.

A inicios de la década de los noventa Sendero Luminoso alegaba haber alcanzado el equilibrio estratégico con el Estado, cometiendo actos atroces en áreas rurales y urbanas. El resultado de la violencia se contaba en millares de muertos, decenas de millares de desarraigados y millares de millones de dólares en pérdidas materiales. El gobierno de los años

noventa procuró el copamiento de los servicios de inteligencia y otros mecanismos de seguridad. Paulatinamente, las fuerzas armadas fueron actuando cada vez más como elemento de apoyo político al gobierno.[2] El enorme crecimiento del Servicio de Inteligencia Nacional, su preponderancia sobre las fuerzas armadas y su actuación como articulador político del régimen hasta su final fueron notorios.

El mayor acontecimiento en materia de seguridad fue la captura de Abimael Guzmán, cabecilla de Sendero Luminoso. Un cambio estratégico en la lucha contra el terrorismo había antes incluido el acercamiento de las Fuerzas Armadas a las poblaciones, una mayor sofisticación de la búsqueda de inteligencia y el creciente éxito de las rondas campesinas encuadradas por el Ejército que combatieron al senderismo en áreas rurales, obligándolo a replegarse a las ciudades y sus principales dirigentes terminaron siendo capturados gracias a la organización de muy competentes cuadros de inteligencia en la Policía Nacional.

La disminución constante de las actividades terroristas produjo un perceptible mejoramiento de la situación de seguridad. Lamentablemente, se decidió el hostigamiento de opositores políticos reales o supuestos, en vez de concentrarse en finiquitar a los rezagos de Sendero Luminoso y del menos significativo, aunque también terrorista, Movimiento Revolucionario Tupac Amaru (MRTA), que haría una sangrienta reaparición secuestrando a centenares de personas en la residencia de la Embajada del Japón en 1996. Por otra parte, el gobierno nunca despejó una cierta ambigüedad respecto a la desaparición de Sendero Luminoso, pues en ocasiones resaltaba su liquidación y en otras, su posible reaparición, la cual, sugería, sólo podría evitarse mediante un gobierno fuerte y eficaz, vale decir, por él mismo. En esas dos décadas, lo esencial de la lucha contra el terrorismo, más que en el plano político, se dio en las áreas policial y militar. En la práctica, la retracción de la responsabilidad política se acompañó de excesiva autonomía y hasta de un desentendimiento del accionar de las fuerzas armadas que llevó a la militarización del conflicto, a cambio de lo cual se buscó protegerlas en casos de violación de los derechos humanos.[3]

A inicios de 1995 un nuevo conflicto fronterizo con Ecuador encontró al sistema de defensa peruano falto de inteligencia adecuada y de preparación suficiente y ubicación en el terreno. Su reacción fue similar a la que tuviera en 1981 ante a una incursión similar, con la diferencia de que en esta ocasión la mejor preparación de la fuerza ecuatoriana inhibió su

inequívoca y total expulsión del territorio, constituyendo un revés para los peruanos. La intervención de los Países Garantes del Protocolo de Rio de Janeiro de 1942 condujo inicialmente al establecimiento de una Misión de Observadores Militares Ecuador-Perú (MOMEP) y luego al llamado Proceso de Brasilia que pondría fin al diferendo, permitiendo una demarcación total y definitiva de la frontera, además de otros importantes acuerdos. Con ello cambió la naturaleza de la relación entre los países beligerantes, tornándose más amistosa y cooperativa.

Pese al heroísmo de oficiales, policías y jóvenes soldados que participaran en el conflicto con Ecuador y la lucha antiterrorista en condiciones muy adversas, hacia el final del gobierno la desinstitucionalización y desprestigio de las entidades de seguridad, y especialmente de su liderazgo, fueron prácticamente totales. La colusión de las cúpulas militares y policiales con el gobierno, junto a hechos inimaginables, como las compras militares y en especial la venta de armas a la guerrilla colombiana no tuvieron precedente.

La transición hacia la democracia

En el breve interinato democrático se inició una depuración de los cuadros más vinculados al régimen anterior. En el marco de la redemocratización y con apoyo externo, se realizaron algunos valiosos estudios sobre lo ocurrido en el pasado reciente, y las posibilidades de evitar su repetición. El gobierno estableció una Comisión de la Verdad y Reconciliación para formular una explicación a la violencia generalizada de las dos últimas décadas y a sus principales responsables.

Por primera vez en la historia nacional, los más altos mandos de las instituciones militares y policiales fueron detenidos, presos y se iniciaron contra ellos investigaciones y procesos. Las Fuerzas Armadas presentaron excusas al país por los "excesos" cometidos en la lucha contra el terrorismo y por haber acompañado al gobierno en su aventura política.

Sin embargo, no fue debatida de forma serena y productiva la actuación de las fuerzas armadas en el marco del proyecto autoritario. Esta cuestión no es académica y su adecuado tratamiento sigue constituyendo un asunto pendiente que no responde a ningún propósito de desprestigiar a las instituciones, sino a la necesidad de comprender cómo éstas pudieron ser dominadas a partir de los principios de disciplina y obediencia que, en virtud de su finalidad institucional y patriótica, son de hecho

incompatibles con el uso que se les dio. No cabe suponer que lo ocurrido en la década de los noventa fue una suerte de accidente superado e inconexo a los problemas de cultura y estructura que acompañan al sistema político y a las instituciones armadas desde el inicio de la República.

Finalmente, en el gobierno de transición se produjo un drástico recorte presupuestal que, al parecer, se habría debido en parte a la convicción de que sumas considerables del presupuesto de defensa se aprovechaban por la corrupción; pero no se debatió la cuestión esencial de la adecuación de las Fuerzas Armadas a una nueva realidad económica, política, social y también estratégica. Tampoco pudo establecerse un espacio donde la sociedad civil y las instituciones del Estado pudieran examinar la naturaleza de la subordinación constitucional de las Fuerzas Armadas, sus funciones esenciales y de forma general, otros temas centrales para estas instituciones, la seguridad y la defensa.

El gobierno 2001-2006

Con el gobierno elegido el 2001 se produjeron importantes cambios. En el Ministerio de Defensa se designó al Segundo Vicepresidente de la República y Congresista como Primer Ministro civil desde la creación del cargo casi veinte años antes. Tras pocos meses, un nuevo Ministro, también civil, inició un complejo proceso de "reestructuración" de las Fuerzas Armadas. Es curioso que se discutiera, incluso, el término apropiado para referirse a los cambios necesarios: reestructuración, reforma, reingeniería, modernización, etc., conceptos todos claramente diferentes cuya dilucidación importa a la conducción democrática de las Fuerzas Armadas.

El Ministro continuó la depuración de cuadros iniciada en el gobierno de transición, avanzando hacia un perfil piramidal del cuerpo de oficiales y reduciendo el número de regiones militares. Promovió una nueva Ley Orgánica del Ministerio de Defensa que, por vez primera, lo identificaba como el órgano rector en materia de política de defensa y ubicaba inequívocamente a las Fuerzas Armadas como "órganos de ejecución" de ese sector del Ejecutivo. Se aprobó igualmente el Reglamento de la Ley.

Del mismo modo, se avanzó en la modificación de los manejos cuasiautónomos de cada instituto militar para inyectarles elementos de interoperatividad. Ingresaron algunos civiles al Ministerio, incluyendo el Viceministro para Asuntos Administrativos y Financieros y el Director

General de Política y Estrategia. Se inició una lucha contra la corrupción, incrementándose la transparencia y racionalización, al punto de colocarse información sobre los gastos del Ministerio al alcance del público. Se continuó la revisión de planes de estudios de los institutos de formación y se concluyó el "Proyecto Ejército" de modernización institucional y planes equivalentes en las otras Fuerzas Armadas, mejorándose la alimentación, la remuneración y el trato del personal subalterno. Sin embargo, no se superaron las dificultades presupuestarias, como lo demostró la dilatada polémica sobre si se debía o no adquirir fragatas italianas que reemplazarían parte del material dado de baja y que se ofrecían en condiciones operativas y de costo excepcionales; las limitaciones para el entrenamiento del personal y mantenimiento del material y, particularmente, el muy reducido porcentaje de gasto operacional.

Por otra parte, se continuó el acercamiento al Ministerio de Relaciones Exteriores y se suscribió el Compromiso de Lima en julio del 2002, primera oportunidad en que los cancilleres y ministros de Defensa de los países andinos se pronunciaran y comprometieran conjuntamente en temas de seguridad y defensa. Se procuró el mejoramiento de vinculaciones institucionales con las Fuerzas Armadas de los países vecinos, incrementándose el número de medidas de fomento de la confianza y acordándose formas especiales de cooperación con Colombia y Brasil. La concertación de una alianza estratégica con Brasil fue también un elemento clave. En la práctica, esto significa que el Perú ha optado por un esquema que descarta absolutamente cualquier planteamiento que pudiera considerarse ofensivo y trabaja activamente para la superación de toda posibilidad de conflicto en la región que sería ilegal en términos jurídicos, políticamente inviable y ruinosa.

Los logros reseñados no son pequeños si se tiene en cuenta, por una parte, que subsisten sectores –aunque disminuidos– que todavía consideran al conflicto como una opción política y, por otra, que las fuerzas armadas poseen "entidad constitucional" y que históricamente han sido o gobierno, o renuentes a admitir autoridad distinta de la directa del Presidente de la República. No es por casualidad que la anterior ley definía al Ministerio de Defensa como "el organismo representativo de las Fuerzas Armadas".

No obstante estos avances, se carece de indicaciones adecuadas sobre la formulación y/o aplicación de políticas de seguridad y defensa. El Consejo de Defensa Nacional aprobó el año 2004 una Política de Seguridad y

Defensa Nacional con la calificación de secreta que solamente se conoció por su difusión en el Libro Blanco de Defensa Nacional el año 2005. La Comisión Permanente del Congreso aprobó una Ley del Sistema de Seguridad y Defensa Nacional que estableció la finalidad y composición del mismo, reincidiendo en la falta de separación conceptual y operativa entre uno y otro tema que arrastra desde la Constitución. A inicios de dicho gobierno, el Foro del Acuerdo Nacional adoptó las políticas que ya se han mencionado y preparó un conjunto de "matrices" que enriquecían el contenido de dichas políticas e identificaban lineamientos para su cumplimiento. No obstante, se carece de información adecuada sobre dichas matrices o el estado de avance de las propuestas formuladas. El Ministro civil fue reemplazado por el Comandante General del Ejército que para tal efecto adelantó algunos días su pase a retiro, y poco después se produjo la salida de los principales funcionarios civiles del Ministerio. El Ministro fue sustituido, hasta el final del gobierno, por otro militar en retiro.

En el caso del Ministerio del Interior, otra vez a diferencia del que fuera el caso en los años noventa, el gobierno designó civiles para encabezarlo. El primero llevó un grupo de asesores civiles con los que inició un encomiable proceso de reforma policial, orientado a la mayor profesionalización y autoestima de la fuerza, así como a la modernización del equipo y los sistemas de operación. El siguiente Ministro debió renunciar por diferencias con el Jefe de la Policía, a quien no consiguió remover, y con su sucesor se reinstauraron modos de actuar que se creían superados en el sector.

El año 2006

Con el inicio del nuevo gobierno se advierte una disposición a colocar agendas civiles y políticas en los sectores del Interior y Defensa. Declaraciones de los ministros, pero también la preparación de dispositivos legales y administrativos, muestran el propósito de reiniciar procesos de reforma que involucren aspectos legales, institucionales y operacionales, a partir de la elaboración de políticas por los responsables del Ejecutivo. Especialmente en el caso de Defensa, hay una incorporación de calificados profesionales civiles. Los planteamientos presentados se refieren a cuestiones de legislación, personal, presupuestos, funciones y otros.

Diversos acontecimientos y revelaciones, mostraron que en los ámbitos de la Policía y Fuerzas Armadas, el gobierno democrático anterior no

resolvió complejos problemas estructurales y conductuales. Esto demuestra que la democracia era condición necesaria pero no suficiente para atender cuestiones sustanciales de instituciones básicas del Estado, en función de las necesidades de la sociedad y del país. Se trata de temas pendientes de la mayor entidad.

iii) La situación de seguridad

Con la pesada herencia recibida y las dificultades encontradas en el intento de reforma, es entendible la considerable sensación de inseguridad que viene afectando a todas las áreas de la actividad política, económica y social de nuestro país.

Sistema democrático y gobernabilidad

El sistema democrático y la gobernabilidad no son lo sólido que debieran, pues aunque las encuestas continúan indicando que se prefiere la democracia, hay una alarmante crisis de representatividad política, tendencia a actuaciones violentas y una tolerancia disminuida frente a lo que pueda considerarse como grave inseguridad. El desembalse de expectativas contenidas a lo largo de una década coincidió con el considerable desprestigio de las instituciones en general, incluyendo al gobierno, el Congreso, el Poder Judicial, los partidos políticos, y en alguna medida, también a las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. Se produjeron constantes desafíos abiertos al gobierno y a las autoridades regionales, municipales y judiciales, que responderían a la convicción de que los reclamos serían atendidos sólo de ir acompañados por medidas de fuerza y violencia, como el bloqueo de carreteras o los secuestros de autoridades. Varios alcaldes tuvieron que ser salvados del linchamiento por la Policía y otros deben mantenerse alejados de sus jurisdicciones. El contrabando abierto, masivo y armado no consigue ser reprimido. Es evidente la dificultad policial para contener la multiplicación de desbordes sociales.

El sistema de gobierno interior compuesto por una vasta red de prefectos, sub-prefectos y gobernadores políticamente designados es totalmente ineficaz, a juzgar por la inseguridad ciudadana y la incapacidad de adelantarse a situaciones violentas de sectores radicales o delictivos. Se ha planteado su desaparición.

Las encuestas muestran una alarmante desagregación social, inclinación al desconocimiento de la legalidad y tolerancia para con la corrupción.

Por ejemplo, 88% de los encuestados consideran que no hay igualdad; 60% no confía en las personas; 88% piensa que los peruanos no respetan la autoridad; 80% piensa que no son justos; 70% considera que no son responsables; 62% que no son leales; 83% que no son honestos; 81% que no dicen la verdad; 86% que no son puntuales; 54% que no son exigentes de sus derechos; 83% que no cumplen con las leyes, etc.[4] No sorprende entonces que el Perú tenga un altísimo índice de piratería musical, editorial y de software. Naturalmente también hay índices positivos de valores, la profundidad de la crisis institucional, social y personal es evidente.

Ante la significativa caída de credibilidad del Ejecutivo, Legislativo y Judicial, se produjo una creciente aceptación de las Fuerzas Armadas en la opinión pública. Durante muchos meses, comentarios públicos, encuestas y debates consideraron que la salida de la crisis política incluía la renuncia presidencial, el adelanto de las elecciones y hasta, increíblemente, el golpe militar. Se discutió abiertamente si el fin del régimen sería ordenado vía vacancia presidencial declarada por el Congreso o si la presión de las calles lo haría caótico. El acercamiento del final del mandato y el inicio de la campaña electoral coadyuvaron a que el gobierno completara su período, pero preocupa que amplios sectores de la población consideraban que todos los políticos son igualmente malos y que deberían irse.

Seguridad jurídica

No se ha avanzado casi nada en la reforma judicial y el sistema sigue considerándose moroso, ineficaz y corrupto. En el ámbito criminal se producen procesos interminables, la liberación de procesados por falta de sentencias o la aplicación de penas absurdamente leves. La población toma a veces la justicia en sus manos y maltrata o lincha a presuntos culpables.

La lucha contra la corrupción carece de credibilidad. Numerosos sectores estiman que la corrupción es generalizada y representa una erosión permanente del capital social, la justicia y la seguridad. Igual de preocupante es que muchos consideren que el Perú continuará teniendo regímenes corruptos.

La Comisión de la Verdad y Reconciliación

Se formó en el gobierno de transición y se amplió en el 2001 por el nuevo gobierno. La difusión de su informe el año 2003 motivó

considerable controversia, pues durante varios años se había manejado una cifra de aproximadamente 25.000 víctimas fatales como resultado de la violencia y el estimado de la Comisión, superando las 69.000, causó comprensible emoción y polémica, especialmente entre los partidos que gobernaron esos años. Del mismo modo, y pese a que el informe reconoce la responsabilidad de Sendero Luminoso como principal actor de la violencia, continuó la polémica respecto a si la actuación de miembros de las Fuerzas Armadas en ciertas circunstancias se trató de "excesos" o de violación sistemática de los derechos humanos.

Con alguna demora, el Estado reaccionó pidiendo perdón por las víctimas y daños causados por sus agentes y señalando que procuraría implementar las recomendaciones recibidas en materia de compensaciones, particularmente las de tipo colectivo. A este efecto, aprobó un Plan de Paz y Desarrollo para los departamentos más afectados por la violencia, que son también los más pobres del país. Sin embargo, se considera de manera general que aún no se han reconocido responsabilidades ni que se están produciendo efectivamente las debidas reparaciones materiales, morales y simbólicas.[5] Otros sectores coinciden en esta apreciación, añadiendo que no ha habido propiamente un "duelo" por las víctimas de la violencia y que no se está haciendo lo suficiente para crear un país de iguales ante la ley; por lo que estiman que la ansiada reconciliación es aún materia pendiente.[6]

La seguridad internacional del país

En los últimos años se ha registrado una dinámica importante en la relación vecinal. Entre los elementos más significativos cabría consignar los siguientes:

Ecuador. La suscripción de los acuerdos de Brasilia a fines de 1998 representó un cambio histórico en la relación. Se completó total y definitivamente la demarcación de la frontera y se incrementó de forma sustancial la cooperación bilateral, especialmente en la zona fronteriza, registrándose un notable aumento del comercio. Las relaciones entre las Fuerzas Armadas han mejorado.

Colombia. La preocupación por las actividades de las FARC, pero también por las de los fabricantes y traficantes de drogas. Ha incrementado la cooperación en inteligencia y fronteriza. Los ministros de Defensa de ambos países y el del Brasil acordaron sistemas de vigilancia de las

actividades ilegales en los ríos de frontera, ejercicios conjuntos de entrenamiento militar y conexión de las redes de comunicaciones de la zona, con un mayor despliegue militar y vigilancia del tráfico aéreo.

Brasil. Se acordó una alianza estratégica con ese país que incluye importantes elementos estratégicos y de defensa. Además de una mayor vinculación comercial y de un impulso a la infraestructura de transportes que facilite el comercio del Brasil con los países del Pacífico, se ha convenido el paulatino acceso peruano al sistema satelital SIVAM de vigilancia del área amazónica. Esto deberá permitir un mejor control del espacio aéreo y terrestre para fines de combate al tráfico de drogas y de posibles actividades subversivas o delictivas.

Bolivia. La relación, históricamente amistosa, continúa siendo intensa en todos los planos. Perú continúa apoyando la aspiración boliviana de encontrar una salida al Pacífico y ha incrementado las facilidades que brinda a ese país. Suscita preocupación el intenso contrabando fronterizo y también la falta de presencia adecuada del Estado en la atención de los problemas de las densamente pobladas áreas de frontera entre los dos países. Se han registrado dificultades políticas.

Chile. Se abordaron algunos temas en materia de fomento de la confianza y cooperación en defensa. En setiembre de 2001 tuvo lugar en Lima una reunión, denominada 2+2, de los ministros de Relaciones Exteriores y Defensa de ambos países, que constituyeron un Comité Permanente de Consulta y Coordinación Política. Los ministros acordaron iniciar un proceso de estandarización de la medición de gastos de defensa y crearon además un Comité de Seguridad y Defensa (Cosede), formado por representantes diplomáticos y militares. Se han dado pasos iniciales en el proceso de estandarización y Chile participó en una de las Operaciones Unitas.

Sin embargo, el significativo programa de adquisiciones de armas chileno frente a una evidente disminución de los recursos de las peruanas; la presentación del pedido peruano a Chile de negociación del establecimiento de límites marítimos y otros hechos, llevaron a cierta crispación de las relaciones. Se ha reiterado la voluntad de ambos países de conducir las relaciones hacia una mayor cooperación, descartando totalmente cualquier posibilidad de conflicto y solicitando el prudente tratamiento diplomático y jurídico de los diversos temas.

Estados Unidos. En materia de seguridad, la relación está determinada por los temas del terrorismo y de producción y tráfico de drogas ilícito. Perú participa activamente en los mecanismos interamericanos e internacionales contra el terrorismo. En lo relativo a drogas, no hay plena coincidencia en materia de erradicación de cultivos ilícitos de coca pues ésta no puede ser total en las actuales circunstancias. El programa de vigilancia del espacio aéreo con cooperación americana está suspendido. La cooperación militar tradicional, aunque relativamente pequeña, estaría viéndose afectada por la diferencia con Estados Unidos sobre la exclusión del personal militar de las obligaciones del Estatuto de la Corte Penal Internacional, no admitida por el gobierno peruano por cuestiones de principio. Continuaron realizándose las Operaciones Unitas, con participación de marinas de varios países. La realización de algunas actividades en zona de selva suscitó cierta preocupación respecto a posibles vinculaciones al Plan Patriota de Colombia.

Finalmente, en ocasión de la visita del Secretario General de Naciones Unidas en noviembre 2003, el Perú ratificó su intención de contribuir con elementos militares a las operaciones de mantenimiento de la paz, decisión particularmente feliz puesto que Perú llevaba sin participar en ellas varias décadas. Se enviaron tropas peruanas para integrar el contingente de paz en Haití, donde desempeñaron una meritoria y reconocida labor. El Canciller propuso en el Consejo Permanente de la OEA un acuerdo para hacer del Continente una región libre de armas químicas.

Seguridad interior y ciudadana

El año 2001 el gobierno estableció una Comisión Nacional de Seguridad Ciudadana con el propósito de diseñar un sistema de seguridad ciudadana para enfrentar la criminalidad y violencia delictiva, con participación de los poderes del Estado, especialmente el Ejecutivo y Judicial, municipios, regiones y la sociedad. Falta bastante para integrar el accionar de esos actores, aunque ya se han constituido Comités Regionales y cierto número de Comités Provinciales y Distritales de Seguridad Ciudadana, y en algunos casos están funcionando esquemas de cooperación municipal-policial. El Acuerdo Nacional diseñó la ya mencionada VII Política "Erradicación de la Violencia y Fortalecimiento del Civismo y la Seguridad Ciudadana". La Ley 27933 del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana del año 2003, establece una estructura orientada a la erradicación de la violencia y la tranquilidad de los espacios y vías públicas que aún están por desarrollarse. Se hace énfasis en la educación, la

prevención, los aspectos sociales y el mejor conocimiento de la tipología de la delincuencia conformada principalmente por delitos menores y faltas. No obstante, y resulta comprensible, suscitan más atención los delitos mayores, tales como secuestros, asaltos armados y asesinatos.

No hay suficiente capacidad de respuesta del Estado frente a la emergencia de conflictos sociales. Numerosas situaciones conflictivas se han gestado y madurado sin que hubieran mecanismos o actuaciones preventivas que evitaran la eclosión del conflicto anunciado. Un país pobre y con el enorme retraso del nuestro no puede atender de modo rápido las enormes expectativas y demandas sociales, pero la crítica general se dirige a la actitud y falta de liderazgo exhibida por la clase política en su interpretación y procesamiento de las demandas. La carencia de legislación adecuada, la rigidez y morosidad de las estructuras públicas, más preocupadas con procedimientos que con resultados y otros temas como el autoritarismo, el racismo y la corrupción explican parte del problema. La red prefectural del Ministerio del Interior de la que depende el control interno no funciona y la regionalización no ha moderado la multiplicación de paros, bloqueos de carreteras y desórdenes. El espacio público no está siendo negado a la actuación de sectores extremos y hasta violentos.

La situación de la Policía Nacional es compleja. El número de sus efectivos se ha reducido de 120.000 hace cerca de veinte años, a una población mucho menor a algo más de 90.000 hoy; además está mal pagada y equipada. Hay gran desigualdad en la distribución de efectivos pues mientras determinados sectores urbanos, especialmente los más pudientes, están razonablemente protegidos, las zonas pobres lo están mucho menos y las rurales se encuentran prácticamente desamparadas. Es insuficiente la política de participación municipal y ciudadana y por el contrario, hay un crecimiento enorme de la privatización de la seguridad, con una proliferación de agencias de las cuales muchas son de muy dudosa calidad e integridad. Los principales temas de inseguridad ciudadana son los secuestros, asaltos, la proliferación de armas pequeñas, drogas y la posible presencia de la delincuencia transnacional organizada. Frente al crecimiento de la delincuencia se advierten gruesas contradicciones entre sectores. Ciudadanos y alcaldes piden un aumento de las penas inclusive para delitos menores, el Congreso las aprueba, los fiscales y jueces no las tramitan oportunamente, la Policía culpa al Poder Judicial de la asombrosa liberación de detenidos, y el sistema penitenciario declara su incapacidad de recibir más sentenciados.

No se conoce el resultado del proceso de reforma policial que apuntaba a la profesionalización, la lucha contra la corrupción, la protección de los derechos humanos de los miembros mediante una Defensoría del Policía y la elevación de la autoestima y el respeto de la institución. Continuaron problemas con algunos elementos del personal y su participación en actividades delictivas como secuestros, asaltos y tráfico de drogas. Se han producido numerosos casos de reposición judicial de policías delincuentes. Por estas razones, se cuestiona la existencia de una voluntad política para enfrentar las causas de estos problemas y adoptar nuevas políticas para enfrentarlos.(7)

Sector militar

Pese a los avances descritos, subsisten serios problemas. El primero es la voluntad política para realizar una auténtica reforma de las instituciones, materia considerada no sólo condición *sine qua non* de la gobernabilidad democrática sino también de la institucionalidad y eficacia de las Fuerzas Armadas. Correlativamente, tampoco está claro si las propias fuerzas consideran indispensable, necesaria o hasta conveniente tal reforma, o si estiman que con el fin del régimen autoritario y la prisión de los principales mandos, los problemas estarían resueltos. Se ha aprobado una nueva ley de situación militar y establecido un centro de derecho internacional humanitario. Del mismo modo, se han concertado convenios con algunas entidades de la sociedad civil para la enseñanza de los derechos humanos y se estarían modificando los programas de estudios, etc.

Otro problema importante concierne al espacio y función de las Fuerzas Armadas en el marco de la democracia. La cuestión de si debe nombrarse un ministro civil o militar de Defensa es tema favorito de discusión. Con relación a la oficialidad y al personal, se comentó que habría desmotivación y malestar porque se les seguiría considerando y tratando como principales aliados del régimen autoritario. La eliminación del servicio militar obligatorio y la pobre compensación que reciben los voluntarios hace difícil reunir el número necesario de efectivos.

Según un estudioso, la insuficiencia de presupuesto habría llegado a niveles históricamente bajos del 0.8% del PIB y 5.85% del Presupuesto del Gobierno Central; en ambos casos mucho menor que en países vecinos. Se trata además de un gasto dedicado casi exclusivamente a personal con muy escasa disponibilidad operacional.(8) De forma análoga, se comenta

la obsolescencia de equipos, que en el caso del Ejército han alcanzado ya los treinta años; así como también la falta de mantenimiento.[9]

Los constantes reclamos de las instituciones, respaldados por numerosas cartas de oficiales en retiro a los medios de comunicación y la inquietud causada por el cariz que parecían estar tomando las relaciones con Chile, llevaron al Ministerio de Economía a aceptar la creación de un Fondo de Defensa con cuyos recursos se estarían tomando medidas correctivas. Se han concertado convenios de cooperación técnica con la Federación Rusa y Francia y establecido contactos con Ucrania, los cuales deberán facilitar la reparación y el mantenimiento de los equipos.

La Comisión Permanente del Congreso aprobó la Ley 28222 que autoriza la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de orden interno a pedido de las autoridades políticas o policiales, sin que el Presidente hubiera declarado el estado de emergencia al que se refiere la Constitución. Textualmente, el dispositivo señala: "La autoridad política o la autoridad policial podrá solicitar la intervención de las Fuerzas Armadas por un plazo no mayor de treinta días calendario, cuando se produzcan actos de terrorismo, actos de violencia consistentes en atentados, ataques armados a entidades públicas o privadas o servicios públicos en los que se utilicen armamentos de guerra o artefactos explosivos o cuando se descubran elementos suficientes de peligro real o inminente de su perpetración, que sobrepase la capacidad operativa de la Policía Nacional". Adicionalmente, el Decreto Supremo 009-2004 señala que la justicia militar será competente para conocer delitos que podrían cometer los miembros de las Fuerzas Armadas en actos de servicio. La Presidencia del Consejo Supremo de Justicia Militar, a cargo de un oficial en actividad, cuestionó públicamente la capacidad y competencia de los tribunales ordinarios para el procesamiento de militares. El tema cobró mayor atención con la sentencia del Tribunal Constitucional relativa a la modificación de la Justicia Militar. En un contexto que parecía apuntar a la expansión de los roles militares, se aprobó una Ley que autoriza la participación de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el contrabando.

En materia de corrupción en la década de los noventa, mandos de las Fuerzas Armadas cometieron delitos de corrupción sin precedentes. Se les está intentando combatir con mecanismos varios, pero preocuparon a la opinión pública informaciones sobre actos de corrupción que se continuarían cometiendo.

Continúa mejorando la imagen de las Fuerzas Armadas, y luego de la opción "ninguna" entre las instituciones que merecen más confianza, aparecen estas fuerzas, seguidas de la Policía Nacional. No obstante, apenas una fracción de los entrevistados estima que las Fuerzas Armadas han mejorado luego de la década del autoritarismo, lo que parece indicar que serían percibidas como "el menor de los males".[10]

En el Ministerio de Defensa, con algunos tropiezos, se completó la preparación de un Libro Blanco de Defensa que fue publicado el primer semestre del año pasado y presentado como una Política de Estado.[11] No obstante, en el proceso electoral del año 2006 solamente dos partidos políticos lo mencionaron en sus programas.

Actividades de inteligencia

Luego de conocerse el uso que se había hecho de los sistemas de inteligencia del Estado a lo largo de la década de los noventa, las acusaciones de que no se habrían cancelado radicalmente prácticas indebidas e ilegales produjeron considerable frustración. Lo ocurrido debió propiciar una inmediata y transparente definición de funciones y responsabilidades. A pesar de frecuentes cambios de autoridades y de intentos de reorganización, el elemento central del sistema y sucesor del Servicio de Inteligencia Nacional (SIN), denominado Consejo Nacional de Inteligencia, llegó a un punto tal de cuestionamiento que el gobierno se vio obligado a desactivarlo y nombrar una comisión para revisar completamente el funcionamiento del sistema, la cual presentó varias recomendaciones a esos efectos.

iii) Temas principales de seguridad

Delincuencia común

Al igual que en la mayoría de los países latinoamericanos, se verifica un aumento de la delincuencia común que sin llegar al nivel del de otros países, viene generando una creciente alarma. En el ámbito de las percepciones, la violencia delincuencial se ubica como la primera preocupación. El principal tipo de violencia que se practica es la común, con 44%; seguida de la juvenil, compuesta por pandilleros y otros, con 27%; viniendo luego el crimen organizado que comete secuestros, asaltos armados y otros con 25%. Muy por debajo figuran la violencia de la Policía o las Fuerzas Armadas y la del terrorismo con 1% respectivamente. Un alto porcentaje,

75%, estima que la violencia delincuencial está aumentando. Como se ha señalado, las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional están entre las instituciones que inspiran más confianza con 28% y 22% respectivamente, mostrando un significativo crecimiento desde el año 2001, y situándose muy por encima del Congreso, el Poder Judicial y la Presidencia.[12]

Lima es la ciudad más insegura del Perú pero su nivel de inseguridad es inferior al de varias otras ciudades importantes de América Latina. En materia de causas de la violencia, la pobreza, el desempleo, la dimensión de la población joven y sin ocupación útil, el hacinamiento urbano y demás son generalmente citadas como condicionantes sociales de este aumento. Esto parece más exacto en áreas urbanas muy pobres pero no en las rurales que son todavía más pobres. De otro lado, también se consideran influyentes una supuesta laxitud de las leyes penales, la ineficacia de la Policía y la incapacidad y corrupción del Poder Judicial,[13] por lo que la sensación de inseguridad derivaría en parte de la falta de confianza en las instituciones del Estado. El recurso a la privatización de la seguridad (guardaespaldas, custodios, etc.) o su compartimentalización (serenazgos municipales y otros) no resuelven lo esencial del problema.

Producción y tráfico de drogas ilícito y delitos conexos

Se están haciendo más evidentes sus vinculaciones con otros delitos como el lavado de dinero y el contrabando de armas, y posiblemente estén financiando también algunas formas de agitación social. Los cocaleros, con apoyo de ciertas autoridades, marchan y exigen el fin de la erradicación de cultivos ilegales y la liquidación de DEVIDA, agencia gubernamental encargada del tema. Se mantiene una situación ambigua en ciertas zonas donde el cultivo de coca no es tradicional y se producen recurrentemente protestas con distintas formas de violencia.

El Gobierno del Perú nunca ha considerado viable ni deseable la erradicación total de las plantaciones, pues entiende que causaría una fractura social y política con el sector más pobre del proceso delictivo. No hay cabal alineación con las expectativas de Estados Unidos al respecto y la erradicación en curso es esencialmente voluntaria y va apoyada de programas de asistencia y pagos individuales. La opción de establecer programas viables de desarrollo alternativo encuentra grandes dificultades que complican las relaciones con ese país. Parte de las dificultades se refieren a la incapacidad de los precios de los productos legales para compensar los de la coca pero también a la precariedad de los medios de

acceso y transporte. Tampoco ha sido posible reiniciar el programa de vigilancia del espacio aéreo que se desarrollaba con cooperación americana, suspendido desde el año 2001 debido al derribo por error de una avioneta en la que viajaban misioneros americanos. De hecho, el número de hectáreas cultivadas de coca ha aumentado, y si bien se producen importantes capturas de drogas y la eliminación de numerosos laboratorios, se ha incrementado también la exportación de cocaína. Por último, hay registro de un aumento de las plantaciones de amapola para la producción de heroína.

El abaratamiento de los precios de la droga ha favorecido su creciente utilización en el medio local, especialmente entre los jóvenes, y disparado los problemas incumbentes a su penalización: superpoblación carcelaria, corrupción, violencia, etc. La complejidad del problema; el enorme número de personas vinculadas de distintas formas al mismo; la dificultad de trazar una línea divisoria entre lo ilegal, el problema social y el consumo tradicional del que participan muchos peruanos; hacen del tema tocante a las drogas y al narcotráfico una tarea delicada y de muy largo plazo que encontrará altos y bajos en el curso de los próximos años, sin que su resultado final sea previsible. La eficacia del Estado y su llegada efectiva a lugares dispersos y complejos de la jurisdicción nacional serán indispensables en este tema.

Terrorismo

Subsisten algunos pocos remanentes armados y operativos de Sendero Luminoso que tienen creciente acercamiento a la producción y tráfico de cocaína. Realizan algunas acciones importantes, como secuestrar decenas de trabajadores de la empresa constructora del gaseoducto de Camisea, y han producido bajas a las Fuerzas Armadas y policiales. Se comenta que el senderismo habría cambiado su estrategia principal, privilegiando la actividad política y la agitación sindical mientras aguarda la excarcelación de numerosos cuadros que ya se está produciendo y propiciando algunas de las actuaciones sociales violentas como paros, secuestros de autoridades, bloqueos de carreteras o locales públicos que se producen. Se habla también de incursiones ocasionales de grupos de las FARC a territorio peruano, y del refuerzo de los dispositivos militares en la zona fronteriza.

Sobre las posibilidades de un nuevo desarrollo del terrorismo, se aducen en contra el recuerdo y costo de la violencia, la existencia de la democracia

y de la sociedad civil y una mayor experiencia en combate de las fuerzas del orden. A favor, se señala la precariedad de la presencia del Estado en vastas zonas del país, el cúmulo de apremiantes demandas sociales, el desprestigio de los partidos políticos, del Estado y de la política en general, la ineficacia del Estado para establecer y aplicar políticas de seguridad y defensa democráticas, la ineficacia del sistema judicial, el apoyo del narcotráfico, etc. La desigualdad social y el no haber construido todavía una sociedad donde todos sean ciudadanos, favorece la eclosión de protestas locales con uso de la violencia; una forma de popularización del *modus operandi* del senderismo y la subversión entre sectores de la población, lo cual es un problema preocupante.

Se considera indispensable que las bases militares antisubversivas sean mantenidas e inclusive reforzadas para vigilar y reprimir los remanentes terroristas en zonas apartadas y difíciles, en parte vinculadas a la producción ilegal de coca. Se plantea la necesidad de reformar y reforzar el funcionamiento de los comités de autodefensa y las rondas campesinas, algo descorazonados por el que consideran el desinterés y descuido del Estado en la materia pero que, de ser debidamente organizados y apoyados, bien podrían actuar como una especie de policía rural no sólo contra el terrorismo sino también como apoyo a la seguridad ciudadana. Continúa la carencia de planteamientos de lucha política contra el terrorismo, que se considera un tema de seguridad a cargo de la Policía Nacional o las Fuerzas Armadas.

iv) Consideraciones finales

El retorno a la democracia que no fue traumático en términos de violencia o pérdida de vidas humanas abrió paso a reclamos sociales que no se habían podido manifestar en la época del autoritarismo y lo hacen ahora con inusitada violencia. Del total control se ha pasado a un gran desorden en las áreas públicas, preocupante tendencia que podría incrementarse al ritmo de la crisis de las clases dirigentes y la inquietante posibilidad de un aumento de la delincuencia común interna e internacional con actuación en el país, sin olvidar la actividad terrorista.

Una extendida percepción ciudadana advierte carencia de autoridad efectiva, con la consiguiente pérdida de confianza que se extiende del Ejecutivo al Congreso y al Poder Judicial. La poca convicción en la viabilidad del sistema y el país se refleja en el enorme porcentaje de la población que desea emigrar.

La situación de seguridad del país y la sociedad exige avanzar en varios frentes. Es indispensable y urgente consolidar el Estado de Derecho y la gobernabilidad democrática; así como no menos importante reforzar la seguridad ciudadana y reducir la vulnerabilidad política, legal, social y militar del país. Los ministerios de Defensa e Interior deben encabezar y orientar reformas organizacionales e institucionales de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. Similares reformas quedan también pendientes en áreas relacionadas: Poder Judicial, Ministerio Público, Fiscalías y sistema penitenciario.

Hay insuficiencias graves en la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas que deben ser atendidas paulatinamente pero también en forma correlativa a los avances que se vayan alcanzando en materia de reforma, democratización, profesionalización y transparencia de dichas instituciones. El país necesita y merece Fuerzas Armadas mejor preparadas como elemento de disuasión mínima, asegurando una defensa adecuada y creíble y una Policía Nacional que brinde efectiva protección a los ciudadanos. Esto es doblemente urgente a causa de la posibilidad de que vuelvan a ser necesitadas en la lucha contra sectores asistémicos violentos y armados.

Debe encontrarse la manera de lograr una efectiva coordinación entre la acción del gobierno y la gestión general del Estado. La incomunicación y falta de acción conjunta del Ejecutivo, Legislativo y Judicial prevalecientes, inhiben la atención de las necesidades existentes de seguridad.

La seguridad y la defensa en democracia no pasan solamente por cambios de personas sino, especialmente, de paradigmas y modos de actuar que exigen transparencia y responsabilidad. La clase política debe asumir inequívocamente sus responsabilidades en materia de seguridad y defensa y no puede delegar en nadie la formulación de políticas. Debe diseñar las grandes visiones, misiones y orientaciones y adoptar las decisiones que hagan falta. Los intercambios de acusaciones de toda índole distraen en el día pero que en conjunto agotan a la sociedad sin resolver ninguno de sus problemas.

La sociedad debe hacer todo esfuerzo para evitar la pérdida de una nueva oportunidad de construcción democrática y social con mejores posibilidades de desarrollo y más seguridad y justicia. Esto será imposible si no se reconoce claramente, en teoría y práctica, el vínculo dinámico y complementario entre la sociedad civil y la actuación concreta del Estado y sus instituciones, incluyendo a las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional.

REFERENCIAS

1 Acuerdo Nacional. Secretaría Técnica. PCM. Perú. 22 de julio de 2002.

2 Ver "Fuerzas Armadas, inteligencia y control democrático en el Perú". Renzo Chiri. *El control democrático de la defensa en la región andina*. Comisión Andina de Juristas. Lima. 2004.

3 Ver Guerra Interna. "Violaciones a los derechos humanos y democracia en el Perú". Rolando Ames. en: *El control democrático de la defensa en la región andina*. Comisión Andina de Juristas. Lima. 2004.

4 Universidad de Lima. Encuesta. julio de 2004.

5 *Perú 21*. 21 de julio de 2004.

6 *Perú 21*. "Poco se ha hecho por las víctimas". 9 de agosto de 2004.

7 Luis Pásara "Atacar a la delincuencia exige nuevas políticas de Estado". *Perú 21*. Lima 19 de julio de 2004.

8 Ver Luis Palomino Milla "El presupuesto de Defensa" Comisión Andina de Juristas Lima. 2004.

9 Ver artículo sobre la "Fuerza Aérea Peruana" de Ángel Páez. *La República*. Lima 31. julio de 2004.

10 Ver encuestadora Imasen. marzo de 2004.

11 *Libro Blanco de la Defensa Nacional del Perú*. Ministerio de Defensa. Lima. 2005.

12 Ver: "Seguridad ciudadana y actuación del Estado". Carlos Basombrío. *Ideele*. Lima. 2003.

13 Ver: "Perú: inseguridad ciudadana y delito común". Carlos Basombrío. *Ideele*. Lima. 2003.

CAPÍTULO II

ACUERDOS PERUANO-ECUATORIANOS: CONSECUENCIAS Y POSIBILIDADES

i) Consideraciones generales

En 1942 se suscribió en Rio de Janeiro el Protocolo Peruano-Ecuatoriano de Paz, Amistad y Límites. Años después Ecuador inició una larga etapa de cuestionamiento de este instrumento internacional, la cual tuvo diversas fases: alegato de imposibilidad de aplicar parte del acuerdo, desconocimiento total del mismo y búsqueda de alguna fórmula de transacción esencialmente política. Los orígenes de la dolorosa y costosa confrontación histórica ecuatoriano-peruana se ubican en un mito fundacional ecuatoriano descontextuado, sobredimensionado y hasta manipulado. Ello hizo que durante muchos años las relaciones estuvieran marcadas por la confrontación y en oportunidades el conflicto; intercaladas con etapas de cooperación que no mostraron todo su potencial. El eminente canciller Carlos García Bedoya, denominó hipoteca a un problema que tan seriamente afectó nuestra gestión exterior.

Ese negativo proceso concluyó a finales de 1998 con la suscripción en Brasilia de varios acuerdos que cambiaron la naturaleza de la relación, con beneficios concretos para ambos países que tienen una oportunidad histórica de dedicar mayor atención a los problemas que afectan sus sociedades.

Estos acuerdos constituyen el punto de inflexión en una relación sumamente compleja y la reorientaron positivamente. Fue una cultura estratégica de rivalidad y desconfianza, históricamente cultivada lo que hizo posible la utilización política del conflicto fronterizo. Por ello, como ya antes se han producido otros acuerdos e intentos de aproximación, será indispensable gran prudencia y especial empeño de ambos países en su aplicación, así como evitar que se exacerbe cualquier factor de irritación o se produzcan nuevos que afecten el proceso de recomposición de las relaciones bilaterales.

Visiones de seguridad bilateral. El caso del Ecuador

Ecuador estimaba que la diferencia consistía en un problema territorial en tanto que Perú admitía la existencia de un problema de naturaleza demarcatoria. Tratándose de una cuestión esencial como es la soberanía territorial, no sorprende que por más de medio siglo los dos países mantuviesen hipótesis de conflicto. Esta confrontación explica en parte el crecimiento de las Fuerzas Armadas y gastos militares de ambos países y la sucesión de incidentes y conflictos fronterizos localizados, con potencial de escalada hacia un conflicto mayor.

El profesor ecuatoriano Fernando Bustamante, señaló a finales de 1996: "La agenda de seguridad del Ecuador ha girado en torno a tres ejes principales, al menos a partir de los años cuarenta: el conflicto territorial con Perú, la seguridad interna y la promoción del desarrollo, entendido éste como asunto que compromete directamente a la seguridad nacional".

Estimaba igualmente que la agenda de seguridad ecuatoriana se hallaba en un proceso de cambio relativo que incluía una desactivación de la ideología irredentista respecto a la Amazonia; lo que permitía augurar que se podría poner fin a la confrontación histórica con Perú.[1]

El general Paco Moncayo, por su parte, estimaba que la Guerra Fría había apaciguado las rivalidades fronterizas y los problemas derivados de factores territoriales debido a la existencia de un "enemigo común"; y que no podría haber confianza ni seguridad cooperativa con hipótesis de guerra entre países.[2]

El caso del Perú

El Perú sostenía la total ejecutabilidad del Protocolo de Rio de Janeiro y entendía que la solución de las diferencias pasaba necesariamente por su plena aplicación. A diferencia del Ecuador cuya percepción de seguridad se centraba casi exclusivamente en la relación con el Perú, en el caso de este país otros asuntos como la lucha contra la subversión y la producción y el tráfico de drogas, exigían la actuación de las Fuerzas Armadas. También a diferencia del Ecuador que tiene dos vecinos, el Perú tiene cinco, con escenarios muy diferentes.

Bases jurídicas de la seguridad binacional

La seguridad binacional debe construirse sobre bases jurídicas y condiciones políticas. Las primeras jurídicas están constituidas esencialmente por dos elementos: el respeto del derecho internacional en general, sus principios y dispositivos, sea como regulador de alcance universal de los comportamientos estatales, sea como conjunto de obligaciones contraídas entre ambos países. Su cabal cumplimiento es requisito esencial de la paz y fundamento de la seguridad de cualquier Estado o grupo de Estados. El segundo elemento lo constituyen los acuerdos peruano-ecuatorianos, en especial el Protocolo de Paz, Amistad y Límites de Rio Janeiro de 1942 y el Acuerdo de Constitución de la Comisión sobre Medidas de Confianza Mutua y de Seguridad de Brasilia 1998. Otros acuerdos vigentes, incluyendo los de integración, pueden contribuir a ese fin.

- *Protocolo de Paz, Amistad y Límites, Rio de Janeiro 1942.*

Su artículo N. I establece que: "Los gobiernos del Ecuador y del Perú afirman solemnemente su decidido propósito de mantener entre los dos pueblos relaciones de paz y amistad, de comprensión y buena voluntad, y de abstenerse, el uno respecto del otro, de cualquier acto capaz de perturbar esas relaciones". El texto evidencia la necesidad de afianzar la seguridad de ambos Estados y su amistad. Estos objetivos de carácter intemporal, pueden ahora realizarse al haberse dado total cumplimiento a los demás dispositivos del Tratado, lo cual era condición para posibilitar tales propósitos.

- Acuerdo de Constitución de la Comisión Binacional sobre Medidas de Confianza Mutua y de Seguridad. Brasilia 1998.[3]

En su parte preambular reafirma la vocación de paz de los dos países, su pleno respeto al derecho internacional y a los principios de las Cartas de la ONU y de la OEA, reafirma el compromiso con el artículo I del Protocolo; y acoge lo previamente realizado en la materia incluyendo un Mecanismo Bilateral para el Fomento de la Confianza en el Campo Militar de 1997 y los Acuerdos de las Rondas de Conversaciones entre Altos Mandos de las Fuerzas Armadas.

La parte dispositiva indica que la Comisión será permanente y que, "en el marco de la metodología del mecanismo bilateral... analizará, decidirá

y evaluará la conveniencia de medidas de fomento de la confianza y de la seguridad principalmente en el campo militar y, de ser necesario, en otros campos relacionados con éste, dentro de un proceso bien definido, dinámico, secuencial, incremental y retroalimentado a lo largo del tiempo".

Señala luego que la aplicación de las medidas "debe darse de conformidad con las condiciones geográficas, políticas, sociales, culturales, económicas y con las necesidades de cada país...". El último principio es: "El fortalecimiento de la confianza mutua como proceso gradual, integral y de largo plazo, a través del sistema efectivo de comunicación, información y coordinación que desarrolle y profundice las medidas de confianza mutua y de seguridad y considere la incorporación progresiva de componentes compatibles no estrictamente militares".

Los objetivos son "...reducir y eliminar la desconfianza, profundizar la confianza y fortalecer efectivamente la seguridad, disminuyendo el riesgo de hostilidades debido a percepciones erróneas de las intenciones recíprocas; asegurar la continuidad de la experiencia bilateral en la materia, desarrollarla y ampliarla; promover la reflexión bilateral sobre las diferentes aproximaciones referidas al concepto de seguridad en el marco regional y/o hemisférico; incrementar el entendimiento y la cooperación entre las Fuerzas Armadas y el conocimiento y la comprensión mutua entre sus miembros; y contribuir a la estabilidad y el desarrollo de la relación bilateral y en lo posible, a la mejor comprensión entre las sociedades de ambos países".

Finalmente, indica que la Comisión deberá también promover la reflexión bilateral sobre las diferentes aproximaciones referidas al concepto de seguridad en el marco regional y/o hemisférico; y contribuir a la estabilidad y el desarrollo de la relación bilateral.

La importancia del documento radica especialmente en las inequívocas referencias al derecho internacional y la precisión con que son tratados los aspectos operativos. Una vinculación cualitativamente distinta entre las Fuerzas Armadas de ambos países, que dejarán de percibirse como hostiles, es esencial para la paz y estabilidad de las relaciones bilaterales.

Condiciones políticas de la seguridad binacional. Situación actual

Desvirtuando las protestas recíprocas de amistad, el potencial de conflicto hizo que los intentos de cooperación e integración no se desarrollaran

como debían y menos aún solucionaran el problema central que separaba a los dos países. La situación confrontacional quedó definitivamente superada con la total aplicación del tratado bilateral, la cual se acompañó de otros significativos acuerdos que incluyen el establecimiento de parques naturales desmilitarizados con excepción de puestos militares preexistentes con guarnición mínima. El Perú cedió al Estado ecuatoriano a título de propiedad privada, un km cuadrado en Tiwinsa. Finalmente, se reconoció al Ecuador libertad de navegación en los ríos amazónicos y se le concedió la posibilidad de establecer hasta dos centros de comercio y navegación en áreas determinadas. Estos acuerdos ayudaron a cancelar un enfrentamiento histórico y abrieron una nueva etapa en las relaciones bilaterales; caracterizada ahora por la estabilidad, la amistad y la cooperación.

La construcción política de la seguridad binacional se basará en tres elementos esenciales. El primero, es la cabal observancia de los acuerdos bilaterales que deben ser escrupulosamente cumplidos. El segundo es la progresiva construcción de la confianza entre las Fuerzas Armadas, los gobiernos y los pueblos. El tercero es la dinámica implementación de los numerosos acuerdos concertados para el mejoramiento y la profundización de las relaciones. Su ejecución requerirá de plazos largos e inversiones cuantiosas lo que hace necesario explicar los avances e inclusive las dificultades para que no sean motivo de frustración. Importa la convicción de que el proceso emprendido no tiene retorno y que, paulatinamente, los pueblos perciban crecientes beneficios de la relación cooperativa.

En la actualidad, la frontera se encuentra totalmente demarcada y al ser una frontera reconocida por las partes, goza de la estabilidad que es condición insustituible de la seguridad. El conjunto de acuerdos de integración y comercio y desarrollo fronterizo, constituye el marco para relaciones de cooperación y amistad fundadas en intereses compartidos.

A partir de estos elementos jurídicos y políticos es posible afirmar que en términos de seguridad los dos países no pueden ni deben ser más enemigos potenciales y que las relaciones peruano-ecuatorianas han entrado en una etapa cualitativamente diferente de paz y cooperación. Como consecuencia, la seguridad de ambos países se encuentra fortalecida y representa una contribución a la estabilidad y seguridad subregional y regional. Ecuador y Perú hacen parte de un ámbito político-estratégico más amplio, lo que requiere examinar y tener en cuenta tanto los aspectos conceptuales de la seguridad, cuanto los ámbitos regionales en que se ubican los dos países.

El ya citado profesor F. Bustamante señala que: "... se estarían produciendo cambios en las percepciones de seguridad del país. Sin embargo, la conducción nacional de la seguridad sigue estando altamente concentrada en un puñado muy limitado de actores y sigue teniendo las características clásicas del modelo latinoamericano: casi completa autonomía operativa de las Fuerzas Armadas, concentración del tema en manos del Poder Ejecutivo... falta de *expertise* civil, poca transparencia y debate público, muy débil control parlamentario, desinterés de la generalidad de los partidos, políticos y actores civiles y persistencia de un tácito pero efectivo rol tutelar de las Fuerzas Armadas".[4]

Con matices, lo indicado por el Dr. Bustamante vale para todos los países latinoamericanos.

Los acuerdos están produciendo modificaciones en los siguientes ámbitos:

A.- Con el Ecuador

1.- En el plano político

Una vez que se completó total y definitivamente la demarcación de la frontera con la colocación del último hito, no debiera producirse cualquier situación susceptible de llevar a incidentes armados, ni fricciones como las lamentablemente experimentadas en el pasado. Como los conflictos armados básicamente se originan en disputas territoriales o diferencias de tipo étnico, ideológico o religioso que no existen entre nuestros países, al superarse la primera, la relación debe normalizarse, profundizarse y expandirse.

Con el término de la demarcación concluyó la labor y actividades de la Misión de Observadores Militares Ecuador-Perú (Momep) y el Perú recuperó el total ejercicio de su soberanía en las áreas que hicieron parte de las zonas desmilitarizada y de control, establecidas en el proceso posconflicto de 1995.

Ambos países empezarán a percibirse de modo diferente y pasarán a privilegiar los aspectos cooperativos. Los contactos gubernamentales, parlamentarios, municipales y de otros sectores públicos y privados deben multiplicarse y de hecho ya lo están haciendo. La Comisión de Vecindad que presiden los cancilleres es una de sus más significativas expresiones.

Los pueblos deben percibir un "dividendo de la paz" que incluya la reducción de gastos militares.

2.- En el plano diplomático

Liberada de la presión existente durante muchísimos años, la Política Exterior peruana puede encarar la relación con Ecuador con normalidad. En lo sucesivo las gestiones diplomáticas no estarán signadas principalmente por la confrontación y las políticas exteriores de ambos países no serán contradictorias en este aspecto. Habrá mayor espacio para iniciativas de signo positivo y acciones conjuntas.

3.- En el plano militar

Al completarse la demarcación, se consolidó por primera vez la posibilidad de que las Fuerzas Armadas dejaran de considerarse recíprocamente hostiles y contrarias. La aplicación del acuerdo sobre medidas de confianza mutua y seguridad facilita desarrollar sistemas de comunicación, contacto y eventualmente cooperación. Quedó atrás la posibilidad de conflicto y la estabilización de las actividades castrenses en las zonas de frontera debe descartar la tensión militar. La Constitución, posteriormente, de un mecanismo de consulta de ministros de Relaciones Exteriores y Defensa y el incremento del número de medidas de fomento de la confianza en aplicación apuntan en esa dirección.

Ello debe contribuir a cierta disminución del despliegue, equipamiento y gastos militares. Sin embargo, como las cuestiones relativas a la seguridad militar van más allá de lo bilateral, deberán ser tratadas también en un marco al menos subregional. El avance del proceso bilateral debería llevar, eventualmente, a formas de seguridad cooperativa. Quedan pendientes las modificaciones de las estructuras militares que son esenciales por el fin del conflicto histórico y que deben incluir la reducción y reorientación de las fuerzas hacia misiones de mantenimiento de la paz y formas de cooperación regional o internacional.

4.- En el plano social

En el Ecuador se irá cambiando paulatinamente la enseñanza de la historia y eliminando de los textos escolares los gruesos elementos de antiperuanismo que por décadas se impartieron a su niñez y juventud. Ciertos mapas del país, oficiales o no, deberán también ser modificados.

Otros aspectos que pueden influir en la normalización y mejoramiento de las relaciones y deben ser promovidos, son la intensificación de los intercambios culturales, las manifestaciones artísticas y el turismo. Es muy estimulante el anhelo compartido por las jóvenes generaciones de construir un futuro de cooperación.

5.- Integración y cooperación

Ofrecen grandes posibilidades, hasta ahora insuficientemente desarrolladas. El meritorio trabajo de la comisión que preparó el conjunto de compromisos que compone el Acuerdo Amplio Peruano-Ecuatoriano de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad, constituyen, en cierta forma, el inventario de lo que durante muchos años no hicieron dos países que se proclamaban hermanos.

El potencial de la actuación conjunta se encontraba frenado y su liberación debe traducirse en una multiplicidad de actividades de beneficio mutuo. Entre ellas, destacan los proyectos conjuntos de desarrollo fronterizo, los programas de salud y de construcción de infraestructura, las facilidades para el tránsito y transporte de personas y mercaderías, etc. Aún cuando se requiere apoyo financiero y técnico internacional, ambos países seguirán teniendo la responsabilidad principal de promover la integración.

Mención especial merecen los aspectos económicos, comerciales y de inversiones bilaterales. La situación existente desestimulaba las relaciones comerciales y la inversión y el comercio bilateral era apenas una fracción del que podía realizarse. El acuerdo de aceleración de comercio abrió grandes posibilidades, incluyendo el intercambio de misiones comerciales y empresariales.

En sus primeros años de actividad, el Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Peruano-Ecuatoriana con sus respectivos Capítulos nacionales ha logrado desarrollar programas de infraestructura y mejora de las condiciones de vida de los habitantes de la región. Hay significativos avances en materia de turismo, inversión, comercio, facilitación de tránsito en los pasos fronterizos y otras realizaciones que constituyen un excelente auspicio para el futuro.

6.- Otros aspectos

Al superarse la situación de enfrentamiento, el mejoramiento de la relación debe incluir el retiro total de las minas ecuatorianas y la adopción de dispositivos por parte del gobierno del Ecuador para que no se vuelvan a producir actos de hostigamiento y maltrato contra ciudadanos peruanos.

B.- Con los países garantes

Las relaciones de Ecuador y Perú con los países garantes del Protocolo de Rio de Janeiro, en tanto que tales, estuvieron hondamente marcadas por las posiciones de cada uno frente al respeto del Protocolo de Rio de Janeiro. Por muchos años Ecuador trató que los garantes, a los cuales denominaba "países amigos", se prestaran a su propósito de desconocer las obligaciones solemnemente contraídas, insinuando que en cierto modo fueron cómplices de "el Caín de América", denominación muchas veces utilizada para referirse a nuestro país. Por vocación histórica y tradición diplomática, el Perú sostuvo indeclinablemente la línea de fiel cumplimiento de los tratados como base insustituible de la paz.

El Perú ha agradecido a Argentina, Brasil, Chile y los Estados Unidos de América el esfuerzo realizado para llegar al final del proceso demarcatorio. La culminación de tan sustantiva etapa de la ejecución del Protocolo de Rio de Janeiro facilita que a partir de ese momento las relaciones con los referidos países se conduzcan exclusivamente en función de los derechos, intereses y temas que atañen a cada uno de ellos, sin el elemento perturbador y distorsionante, que constituía el problema de la rebeldía ecuatoriana.

C.- Con otros países vecinos

La Comunidad Andina y el Tratado de Cooperación Amazónica fueron ámbitos institucionales igualmente afectados por el problema bilateral que, aún cuando no fuera objeto de consideración específica en su seno, dificultaba su funcionamiento. Superado dicho problema la realización de sus altos fines debería facilitarse.

D.- Comunidad internacional y organismos multilaterales

Lo anterior es válido igualmente para las relaciones del Perú con buen número de países no fronterizos y su actuación en los organismos internacionales. Durante muchos años y como parte del propósito de cuestionar la obligatoriedad del Protocolo, Ecuador desarrolló una política orientada a "internacionalizar" el problema. La tenaz y costosa campaña comprendía un sinnúmero de gestiones frente a gobiernos extranjeros, organizaciones internacionales, medios de comunicación y personalidades en todo el mundo, para que dejando de lado la obligación de dar cumplimiento al derecho internacional, apoyaran su intento de buscar una "solución" de tipo político.

Fue mérito de la gestión diplomática peruana neutralizar la constante actuación ecuatoriana. Ello fue sumamente desgastante pues exigía tener permanentemente en cuenta este factor en el manejo de las relaciones bilaterales o en la actuación en las organizaciones y conferencias internacionales. Ya no será más necesario explicar la verdadera naturaleza del problema y hasta polemizar al respecto.

ii) Consideraciones finales

Con la ejecución del acuerdo sobre demarcación fronteriza, es pensable que no confrontemos más situaciones susceptibles de llevar al conflicto armado. Por sí sólo, éste será un factor de enorme significación para nuestra Política Exterior.

Al completarse la demarcación total y definitiva de la frontera se cerró una etapa lamentable de las relaciones ecuatoriano-peruanas. Al ejecutarse el Protocolo se dio cumplimiento al derecho internacional y entró en aplicación el conjunto de acuerdos aprobados simultáneamente, con los cuales se ha transformado el signo confrontacional de la relación que duró demasiados años. No será el fin de la historia pues cada país se beneficiará o perjudicará de sus éxitos o desaciertos pero lo acordado abre nuevas posibilidades al Ecuador y al Perú.

El Perú puede ahora concentrar su esfuerzo de Política Exterior en el tratamiento de muchos otros temas que interesan en materia de seguridad, desarrollo y proyección externa de nuestro país; así como otros objetivos permanentes y esenciales: la paz, la seguridad y el desarme internacionales, la cooperación, la integración latinoamericana, el desarrollo

del país y el prestigio y respeto del Perú en todos los campos. Prioritariamente, se debe retomar el impulso que siempre ha dado a la unidad, seguridad y concertación subregional.

Ha mejorado también la percepción del país en el extranjero. El alejamiento de la posibilidad de conflicto bélico, ha acrecentado sus condiciones como destino de inversión, turismo y otras actividades, lo que representa gran beneficio para el conjunto de la población.

La trascendencia de los acuerdos y su integral ejecución deben convocar la concertación nacional, la responsabilidad política y la reflexión. Con ello se favorecerá la generación de las sinergias duraderas que son necesarias para asegurar la viabilidad de nuestro país y la solidez y bienestar de la nación en la inquietante era de la globalización.

REFERENCIAS

1 Dr. Fernando Bustamante "La agenda de seguridad del Ecuador en los años 90". *Fuerzas Armadas y Sociedad*. Oct.-dic. 1996 FLACSO. Chile.

2 General Paco Moncayo "Ecuador y la seguridad internacional". *Paz y seguridad en las Américas*, nro. 7, abril, 1996, Flacso, Chile.

3 Acuerdo de Constitución de la Comisión Binacional Peruano-Ecuatoriana sobre Medidas de Confianza Mutua y la Seguridad - Brasilia 1998.

4 Id. (1).

CAPÍTULO III

RED ANDINA DE SEGURIDAD

i) Consideraciones generales

El propósito político de avanzar en la construcción de formas de seguridad democráticas e incluyentes para los países y sociedades andinas ha sido reiterado en diversas oportunidades por jefes de Estado y cancilleres. Sin embargo, como es sabido, la construcción de la Comunidad Andina de Naciones no ha seguido un trayecto lineal y más allá de las dificultades propias de cualquier proceso integracionista, la misma relación entre sus países miembro ha conocido dificultades, controversias y hasta conflictos. Tales dificultades no han desaparecido totalmente en la actualidad e inclusive podría pensarse que el proceso atraviesa una severa crisis. Como ya ha logrado superar otras en sus varias décadas de existencia, es pensable y deseable que también consiga reanudar el avance que sus pueblos reclaman.

En el tema de la seguridad, existe una base política importante constituida por sustantivos compromisos de la Comunidad Andina. Cabe citarse la Declaración de Galápagos, Compromiso Andino de Paz, Seguridad y Cooperación que ha cumplido ya tres lustros, la Declaración Presidencial de 1995 sobre la Lucha contra las Drogas Ilícitas y los Delitos Conexos, la Declaración de Guayaquil sobre Zona de Paz Sudamericana de 2002, el Compromiso de Lima, Carta Andina para la Paz y la Seguridad, Limitación y Control de los Gastos Destinados a la Defensa Externa de 2002, la Declaración de San Francisco de Quito sobre Creación de la Zona Andina de Paz y particularmente a la Decisión 587 del Consejo Andino de Ministros que estableció la Política de Seguridad Externa Común Andina, estas últimas aprobadas el año 2004.

A los documentos mencionados se podría añadir un número significativo de pronunciamientos políticos relevantes para la seguridad. Desde sus orígenes la Comunidad Andina de Naciones tuvo un propósito político que su difícil recorrido confirma. La necesidad se explica por qué no puede haber agrupación regional significativa si no consigue definir y

tratar su problemática de seguridad. El desplazamiento de lo Estado-céntrico y militar a lo multidimensional traducido en el reemplazo de hipótesis de conflictos por nuevas amenazas, la urgencia de atender los problemas de seguridad que derivan del mayor contacto de las sociedades por la integración y las obligaciones asumidas en materia de democracia, son también necesarios referentes actuales para la aproximación a nuestra problemática de seguridad.

Es indispensable constituir una comunidad democrática de seguridad porque los países andinos son geográficamente contiguos, varios problemas de seguridad no pueden ser diferenciados y/o aislados y la necesidad de consolidación democrática es muy evidente. Téngase presente además que no se trata solamente de incrementar la seguridad que es ahora claramente deficitaria, sino también de hacerlo en democracia y para la democracia, la sociedad y los Estados. Las difíciles condiciones andinas hacen que esa exigencia singular no pueda ser desconocida o relativizada.

La Red de Seguridad Andina será una importante novedad. Los países andinos organizaron en algunas oportunidades mecanismos de comunicación y concertación entre sectores públicos y privados, para mejorar la actuación conjunta en servicio de intereses generales como la modernización de la justicia o la promoción de exportaciones y otros. Sin embargo, se trata ahora de un mecanismo que tratará un tema especialmente sensible de la agenda viva de los países como es la seguridad. A diferencia de los mecanismos establecidos que tenían carácter nacional, en la red prevista participarán los países andinos en conjunto.

En seguridad y defensa la Comunidad Andina tiene ya un rico acervo formado por la verbalizacion de lo que se quiere hacer, un diseño y mecanismos institucionales. Toca acortar la brecha entre lo que se ha comprometido y lo que se hace mediante el empoderamiento y la responsabilización de los actores. No es necesario elaborar nuevos documentos pues los existentes son magníficos, sino dar efectivo inicio a prácticas y rutinas productivas que refuercen la calidad de democracia y también la seguridad y la defensa

Para hacer viable y poner en práctica el concepto de responsabilidad y participación social en materia de seguridad será necesario, por una parte, que el Estado abra espacio a la participación a los sectores sociales no solamente porque ello es democrático sino también porque está demostrado que no puede hacerlo sólo; y por otra parte, que la acción

responsable de los sectores sociales demuestre que efectivamente están en condiciones de aportar al tratamiento y solución de los problemas de seguridad.

ii) Propósitos de la Red

La Decisión 587 del Consejo Andino de Ministros en su sección V Mecanismos Institucionales punto 3 se refiere a: "La red andina de seguridad, constituida por organizaciones políticas, empresariales, académicas y otros actores de la sociedad civil, junto con las organizaciones gubernamentales e intergubernamentales de la subregión. Tendrá a su cargo impulsar diálogos nacionales intersectoriales y subregionales en los que organizaciones públicas y privadas acompañarán el diseño, la implementación y la evaluación de avances en el desarrollo de la política de seguridad externa común andina".[1]

Éste es el referente fundamental de la tarea de construcción y funcionamiento de la red, cuya creación deriva del reconocimiento implícito por los Estados miembro que no pueden abordar satisfactoriamente la problemática de seguridad de modo individual como países y excluyente como Estados. Conviene por ello, considerar algunos aspectos de lo que puede ser la función de la red y, del mismo modo, lo que no debería ser.

Empezando por precisar lo que no debe ser la red, es obvio que no se trata de un mecanismo que esté fuera de los Estados ni de la Comunidad Andina de Naciones ni un sustituto de los sistemas de comunicación, tratamiento y solución de diferencias entre los países de la región. No reemplaza los organismos oficiales ni sustituye sus responsabilidades. La participación en la red de autoridades políticas no la convierte en el espacio para el tratamiento específico de las responsabilidades políticas que les incumben. La red no puede ser espacio para formas de negociación entre sectores sociales y representantes oficiales y, menos aún, de confrontación entre ellos.

Tampoco deberá ser una institución académica, aunque el tratamiento académico de los temas no deberá estar ausente, ni deberá inhibirse de promover y desarrollar investigaciones y análisis sobre determinadas cuestiones de seguridad. Finalmente, no podría ser un espacio de planteamiento de reclamaciones sociales en materia de seguridad, por legítimas que fueren, aunque deberá tener en cuenta las existentes o previsibles.

La red debe entenderse como un mecanismo de acompañamiento de las políticas de seguridad formuladas por las autoridades competentes. La Decisión 587 establece que le corresponden funciones de apoyo y asesoramiento que contribuyan a generar los consensos sociales con miras a superar los factores que afecten la seguridad y consoliden y difundan la cultura de paz. En función de ello, será tarea de la red apoyar y asesorar al Comité Ejecutivo de la Política de Seguridad Externa Común Andina, las autoridades nacionales competentes y la Secretaría General, contribuyendo a la armonización y articulación de las agendas de los países, a la adopción de políticas públicas y consensos transfronterizos que materialicen las visiones políticas, a la educación y pedagogía política y conceptual en temas relacionados a la cooperación en seguridad y fomento de la confianza.

En relación con los temas de seguridad y las posibles áreas de competencia de la red, son conocidas la amplitud y vastedad de los pronunciamientos políticos hechos en el ámbito de jefes de Estado y cancilleres y también en la reunión conjunta que sostuvieran estos últimos con los ministros de Defensa en Lima el año 2002 en la que se adoptó el Compromiso de Lima, Carta Andina para la Paz y la Seguridad, Limitación y Control de los Gastos Destinados a la Defensa Externa.[2] Visto el modesto e insuficiente cumplimiento que han tenido muchos de los entendimientos y acuerdos, una de las tareas prioritarias y principales de la red podría ser encontrar los procedimientos para acortar la brecha entre los compromisos asumidos en altos niveles políticos y que ciertamente responden a los anhelos de las sociedades y su falta de realización, incluyendo el examen y la actualización de tales planteamientos con miras a su efectiva puesta en ejecución.

La red podrá también plantear iniciativas que puedan ser desarrolladas por los órganos competentes del sistema y contribuir a la temprana identificación de posibles problemas o tendencias que puedan afectar a la seguridad y participar en el diagnóstico de las que puedan devenir conflictivas. En este sentido, podrá examinar temas como las transformaciones globales que modifican concepciones y políticas de seguridad; la discusión conceptual y operativa sobre prevención de conflictos; la significación de los compromisos jurídicos en la prevención de conflictos y la vasta aplicación de procedimientos de arbitraje, mediación y negociación que explican nuestra seguridad más que el concepto de disuasión; la manera como se entiende la seguridad "en" y "de" la región; la percepción y la actuación de Estados Unidos; la necesidad de diálogos

transfronterizos de autoridades locales y sociedad civil; el papel de los medios de comunicación social; el potencial del espacio andino como ámbito de seguridad; las conceptualizaciones de seguridad: cooperativa, defensiva, democrática, humana y sus interrelaciones; la seguridad ciudadana; la delincuencia transnacional organizada; los ámbitos de seguridad relacionados al espacio: andino, amazónico, Caribe, Pacífico, ístmico y los posibles focos de tensión; las dimensiones externas de la seguridad andina: América del Sur: hemisferio, Naciones Unidas; la seguridad y gobernabilidad democráticas; el significado y potencial del área andina como Zona de Paz; el papel de la región andina en el marco de la seguridad hemisférica; la vigencia de los derechos humanos y libertades fundamentales; etc.

La Decisión 587 y la Declaración de Lima, por su parte, proporcionan igualmente valiosas indicaciones sobre posibles temas para la red. Por ejemplo, entre los objetivos de la primera figura la prevención y el combate a las nuevas amenazas de seguridad. Vistas las dificultades conceptuales y operacionales para el abordaje de este tema, su tratamiento en la red podría ser productivo. Del mismo modo, se puede contribuir a la consolidación de la Zona de Paz y Cooperación Sudamericana mediante los contactos y vinculaciones de la red con entidades y actores con propósitos similares en los demás países sudamericanos. Su carácter plural le facilitará las vinculaciones necesarias y la captación de experiencias útiles para fortalecer la seguridad común.

La red también puede contribuir a la realización de los criterios establecidos en la sección 4ª de la Decisión 587 que establece que la política externa común andina debe ser una opción de paz, multidimensional, integral, complementaria, cooperativa, flexible, gradual, preventiva y participativa. Las diferentes visiones, experiencias e insumos que pueden aportar los miembros de la red deben enriquecer esos criterios y facilitar su puesta en práctica.

También la red podrá participar en el seguimiento de acuerdos concretos como el Plan Andino de Cooperación para la Lucha Contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos establecido en la Decisión 505[3] y sus programas operativos; así como en el Plan Andino para la Prevención, Combate y Erradicación del Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus aspectos, adoptado mediante Decisión 552[4] así como su Agenda Coordinada de Acción y Plan Operativo. De modo similar, debe contribuir a enriquecer, mantener actualizado y a hacer operativos el Plan

Andino de Lucha Contra el Terrorismo[5] incluyendo las acciones nacionales que deberán realizarse en cumplimiento de la Resolución del Consejo de Seguridad N. 1373 de 28 setiembre 2001[6] y las obligaciones de la Convención Interamericana Contra el Terrorismo.[7] También son de interés los marcos andinos para la cooperación legal, policial y judicial, de especial relevancia en función de las nuevas amenazas incluyendo el crecientemente sofisticado y audaz accionar de la delincuencia transnacional organizada.

La Declaración sobre el Establecimiento y Desarrollo de una Zona de Paz Andina, adoptada en Quito el año 2004[8] contiene variadas directivas presidenciales que pueden orientar la labor de la red. Son pertinentes la posible formulación de un programa andino de medidas de fomento de la confianza y la seguridad, la mayor participación de países andinos en Operaciones de Mantenimiento de Paz de Naciones Unidas, la enseñanza de la Cultura de Paz, la profundización de la política comunitaria de integración y desarrollo fronterizo y la realización de aportes de los países andinos a la conformación de la Zona de Paz y Cooperación Sudamericana así como a la seguridad colectiva hemisférica y mundial.

Con respecto a esta misma Declaración, el ámbito de la red se adecua bien a lo señalado en el párrafo 2, donde se declara que la Zona de Paz Andina se fundamenta en el ejercicio responsable de la ciudadanía y la plena vigencia de los valores, principios y prácticas democráticas, el Estado de Derecho, los derechos humanos, la justicia social, el desarrollo humano, la soberanía nacional y la no injerencia en asuntos internos. La pluralidad de la red, precisamente, debe servir para enriquecer y estructurar el debate sobre las interrelaciones que se dan entre los factores mencionados, contribuyendo a superar mediante su tratamiento conjunto, la compartimentalización que suele producirse al interior de los Estados en el tratamiento de estos temas.

También respecto al Compromiso de Lima, la red puede tener actuación en varios capítulos. Interesan particularmente el IV, compromisos regionales en la lucha contra el terrorismo; el VI, compromiso para propiciar que América Latina sea declarada una zona libre de misiles aire-aire más allá del alcance visual y de misiles estratégicos de mediano y largo alcance; el VII, compromisos en materia de armas nucleares, químicas y biológicas; el VIII, compromisos para erradicar el tráfico ilícito de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados; el IX, compromisos para la erradicación de las minas terrestres antipersona; y el X,

compromisos para ampliar y reforzar las medidas de fomento de la confianza.

De especial atención para la red debe ser el Punto V del Compromiso de Lima "Compromisos para la limitación de los gastos de la defensa externa, el control de las armas convencionales y la transparencia", que contiene elementos de gran importancia que se refieren a promover un proceso creíble y verificable de limitación de armamentos convencionales; proscribir las armas excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados; dar cumplimiento a la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados; participar en el Registro de Armas Convencionales de la ONU; informar sobre gastos militares a la ONU; aplicar la Convención Interamericana sobre la Transparencia en Adquisiciones de Armas Convencionales de la OEA de 1999; poner en marcha un intercambio andino sobre adquisiciones de armas y también de informes sobre gastos militares antes de su presentación a la ONU y OEA, incluyendo su coordinación y homologación previas.

iii) Mecanismos

La peculiaridad de la red radica en que establece un mecanismo constituido por sectores públicos y privados para tratar de una cuestión central que implica responsabilidades constitucionales y legales que no pueden ser delegadas. Este mecanismo deberá legitimarse mediante una sinergia que incremente la confianza entre los diversos actores y demuestre la conveniencia de trabajar juntos. Será un reto encontrar los temas, procedimientos y oportunidades para abordar conjuntamente y de manera gradual, temas de especial sensibilidad que históricamente son del resorte exclusivo del Estado.

El Comité Ejecutivo de la Política de Seguridad Externa Común Andina tiene la responsabilidad de elaborar una propuesta de conformación de la red. Señala la Decisión 587 en las Disposiciones Transitorias artículo 3 b) que la tarea de la red deberá incluir el diagnóstico de situaciones potencialmente conflictivas, funciones de alerta temprana, de prevención de conflictos y de gestión de crisis, así como de sistemas de información sobre dichas situaciones o sobre conflictos manifiestos. Para ello promoverá la realización de diálogos nacionales y subregionales con la participación de representantes de las entidades gubernamentales correspondientes, de los partidos políticos, instituciones académicas y de la sociedad civil.

Con tal fin, más que dividir y compartimentalizar responsabilidades desde el inicio, importa identificar y abordar temáticas de una manera dialogante que no quiere decir negociar, tarea que no le corresponde a la red; e ir creando consensos y perspectivas comunes que faciliten su tratamiento. En este espíritu, él en ese entonces Secretario General de la Comunidad Andina de Naciones, embajador Allan Wagner, hizo un llamado a la sociedad civil a que se incorpore a la red para: "...promover un ejercicio participativo y una interacción con el sector oficial y de la ciudadanía, en los trabajos destinados a hacer de la seguridad un bien común".[9] Ésta podría ser una oportunidad para intentar una diplomacia de carriles múltiples y movilizar la voluntad ciudadana y política.

Las modalidades de acción de la política comunitaria: subregionales, bilaterales y nacionales y externas, se condicen con la pluralidad de la red. Será necesario tener en cuenta las peculiaridades de cada caso o tema para identificar los mejores medios de abordarlo y la oportunidad adecuada.

iv) Dificultades

Lamentablemente, la visión compartida de seguridad que sustentó los planteamientos políticos efectuados se ha traducido en la práctica sólo en modesta medida. Ello se debe a que en el espacio andino, el tratamiento operacional de las cuestiones de seguridad que afectan al conjunto de sus miembros ha sido generalmente eventual, fragmentado, puntual e inconsecuente, dificultando considerar la seguridad como un bien público internacional que debe comprometer a todos sus miembros en la búsqueda de su obtención y garantía.

Hay otras razones para tal incumplimiento. A manera enunciativa se podría consignar que los Estados no son actores racionales unificados y que tradicionalmente la coordinación real entre cancillerías y sistemas de defensa ha sido reducida. La región no fue pensada como un espacio estratégico. Ha habido amplia concentración en temas bilaterales y es notoria la tendencia a saltar del tratamiento bilateral al hemisférico sin pasar por lo subregional. En el hemisferio hay antiguas prácticas y no pocos compromisos institucionales militares en asuntos de seguridad y defensa. El concepto de seguridad está ausente del debate político y ciudadano y las oportunidades en que se aborda se hace de manera confrontacional y casi nada propositiva. La considerable carencia de planteamientos de los partidos políticos y de mecanismos efectivos de

diálogo, así como la modesta actuación de los congresos en estos temas, evidencian las dificultades de asumir políticamente la responsabilidad directa de los temas de seguridad y defensa. A esto contribuye la falta de sectores civiles informados y comprometidos en la temática lo que dificulta la producción de un pensamiento político-estratégico democráticamente desarrollado y formulado. La temática de seguridad ha sido prácticamente monopolio de los sectores de defensa y militares. Subsisten visiones de Guerra Fría y las agendas militares y policiales no se construyen a partir de los planteamientos y entendimientos políticos andinos. De hecho, no se han adoptado medidas de carácter militar en el ámbito andino y, finalmente, no hay seguimiento por la sociedad civil de los compromisos adquiridos en materia de seguridad.

Aunque los Estados se han visto forzados a una admisión implícita de la imposibilidad de hacer frente solos a la problemática de seguridad, les es más difícil reconocer una situación de debilidad generalizada que incluye en ciertos casos la ausencia de pactos sociales básicos y hasta el cuestionamiento del Estado nacional por formas radicales de diferenciación, pretensiones de separatismo, deficiencias evidentes de representatividad, mayor desinstitucionalización y pérdida del monopolio de la fuerza, elementos que llevan al debilitamiento de la democracia. La desafección con los regímenes político-democráticos, las tendencias al autoritarismo y el déficit de participación unidos a los problemas económicos y sociales, hacen que la región sea considerada como de alta ingobernabilidad. Además, al igual que en todas las regiones, la problemática de seguridad andina no está autocontenida ni aislada de los problemas globales. Factores internacionales se traducen en una erosión continua de soberanía que lleva, entre otras cosas, a formas de internacionalización de las preocupaciones de seguridad.

No es por accidente que el tema donde más coordinación se ha producido sea el de la lucha contra la producción y tráfico de drogas ilícitas, en el cual el interés de Estados Unidos y un tratamiento más institucionalizado constituyen impulsos de que los otros temas de seguridad y defensa han carecido.

La sociedad civil tampoco ha sido muy activa en la materia. Se advierte una falta de visión y acción regional, fragilidad, dificultad para dialogar con el Estado, poca estructura e impacto, escasa capacidad de propuesta y excesiva dispersión de temas. En consecuencia, para que sus aportes sean más significativos, debe ser estimulada a formar redes e involucrarse decididamente en cuestiones de paz y seguridad.

v) Consideraciones finales

Es con dificultades como las señaladas que la red deberá iniciar su actuación. Consecuentemente, se debe tener expectativas inicialmente moderadas y al mismo tiempo desarrollar un accionar gradual, incremental y consciente del carácter experimental de este propósito. Es esencial que se encuentren los equilibrios indispensables entre propósitos y medios para la actuación, hasta ahora inédita, de actores tan diversos. Obviamente, se requerirá tiempo, tolerancia, apertura, transparencia y prudencia pero también decisión y voluntad políticas, para lograr que sean abordados de manera más abierta, dialogante y participativa.

A tales efectos, debe internalizarse en los gobiernos, especialmente las Fuerzas Armadas y en parte el Legislativo y el Parlamento Andino, la naturaleza de estos compromisos de modo que no haya duda de que se trata de políticas de estado no de ejercicios diplomáticos de redacción. También deben clarificarse y asumirse las responsabilidades políticas. Quienes fueron elegidos deben adoptar las decisiones que se requieren para llevar a la práctica los acuerdos que ellos mismos concertaron. Eso es asumir de modo cabal la responsabilidad en materia de seguridad y ejercer la conducción democrática de las Fuerzas Armadas. La sociedad debe asumir también responsabilidades: empresarios, medios de comunicación, centros académicos y otras organizaciones sociales tienen tareas específicas.

La red debe contribuir a dinamizar el tratamiento de las cuestiones de seguridad en un ámbito geográfico que viene siendo considerado como particularmente problemático por su turbulencia e inestabilidad, con el consecuente perjuicio para la seguridad. Es urgente el concurso de todos para estabilizar y mejorar una situación que se ha convertido en principal preocupación de amplios sectores sociales de nuestros Estados y es observada también con inquietud por otros fuera de la región, sin que hasta el momento se hayan encontrado maneras de encararla.

La red puede constituirse como espacio adecuado para el tratamiento y desarrollo de la Declaración sobre Seguridad de las Américas,[10] precisamente porque la pluralidad de su composición le permitiría el examen de distintas perspectivas que deberán integrarse para hacer posible una aproximación tan amplia y compleja como la contenida en la referida Declaración, facilitando la atención de las demandas e intereses de seguridad de muy variados actores. Finalmente, el interés que debe motivar

su puesta en marcha y la capacidad de convocatoria que adquiera, deberán estimular creciente atención hacia los temas de seguridad y la incorporación de políticos y profesionales a su tratamiento.

La red deberá ser, en consecuencia, el ámbito donde se tendrá que demostrar que en esta parte del mundo no se carece de capacidad ni de voluntad para unir esfuerzos en procura de dos bienes que a lo largo de la historia han sido esquivos: la democracia y la seguridad.

REFERENCIAS

1 Decisión 587 del Consejo Andino de Ministros, Política de seguridad externa común andina.

2 Compromiso de Lima - Carta Andina para la Paz y la Seguridad, Limitación y Control de los Gastos Destinados a la Defensa Externa, Ministros de Relaciones Exteriores y Defensa de los países de la CAN, Lima, 2002.

3 Decisión 505 del Consejo Andino de Ministros, Plan Andino de Cooperación para la Lucha Contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos.

4 Decisión 552 del Consejo Andino de Ministros, Plan Andino para la Prevención, Combate y Erradicación del Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus aspectos, así como su Agenda Coordinada de Acción y Plan Operativo.

5 Plan Andino de Lucha Contra el Terrorismo.

6 Acciones nacionales que deberán realizarse frente al terrorismo, Resolución 1373, Consejo de Seguridad, Naciones Unidas, 28 de setiembre de 2001.

7 Convención Interamericana Contra el Terrorismo, 3 de junio de 2002.

8 Declaración sobre el Establecimiento y Desarrollo de una Zona de Paz Andina, Quito, 2004.

9 Embajador Allan Wagner, Secretario General, Comunidad Andina de Naciones 2005.

10 Declaración sobre Seguridad en las Américas, México, 23 de octubre de 2003.

CAPÍTULO IV

ASPECTOS REGIONALES DE SEGURIDAD LATINOAMERICANA

i) Consideraciones generales

En el mundo turbulento de hoy y comparada con otras regiones, América Latina parece una región relativamente estable y segura en materia de conflictos clásicos. En general, hay paz internacional y aunque algunas cuestiones territoriales y limítrofes que han sido la fuente principal de conflictos en el hemisferio aún no se han resuelto, parecen carecer de potencial de conflicto armado. Sólo subsiste una situación remanente de la Guerra Fría. Los niveles de fuerzas militares son, con algunas excepciones, moderados. Simultáneamente, América Latina es también una región sumamente violenta debida a factores como subversión, terrorismo, producción y tráfico de drogas, delincuencia común nacional y transnacional y violencia generalizada. Tener paz entre Estados y ser al mismo tiempo una de las regiones más violentas del mundo es una de las paradojas latinoamericanas.

Se tratará aquí la grave problemática de seguridad de las sociedades y los ciudadanos, afectados directamente por las llamadas "nuevas amenazas". Es dramático el costo humano, económico, social y político de los elevados niveles de delincuencia, violencia, desagregación social, drogas, asesinatos y lesiones, violencia urbana y familiar, pandillas, maras, lavado de dinero, tráfico ilegal de armas individuales, etc. Estos, sumados a la ineficacia y corrupción de los Estados, son parte de los flagelos que están haciendo insufrible la vida diaria de muchos millones de personas en zonas rurales y ciudades de América Latina.

La región no llega a culminar una dilatada fase de transición de gobiernos militares y/o autoritarios que fueron la mayoría, hacia regímenes democráticos que obviamente han encontrado resultados dispares en los distintos países. En lo relativo a las cuestiones de defensa, los gobiernos democráticos se vieron forzados a reducir los gastos y descartaron las visiones "estratégicas" y "geopolíticas" más curiosas. La reducción de gastos

militares que no fue producto de ninguna negociación sino del fin de la Guerra Fría, el retorno de gobiernos elegidos y la crisis económica se ha detenido y los gastos están creciendo nuevamente.

La relativa fragilidad de las nuevas democracias y de algunas de las antiguas, así como diversos grados de ambigüedad con respecto a los roles y responsabilidades de las Fuerzas Armadas son problemas adicionales. Algunas Fuerzas Armadas han mantenido espacios de autonomía que bordean la independencia. No es previsible la posibilidad de una nueva ronda de golpes militares desde que existe la decisión de los pueblos de perseverar en la democracia y hay obligaciones legales interamericanas que deberían prevenir la interrupción por la fuerza de los procesos democráticos entre otros factores. Sin embargo, los gobiernos se encuentran aún intentando adquirir un control civil apropiado y de precisar los criterios de conducción democrática de las Fuerzas Armadas.

La región reitera un discurso sobre los elementos comunes de la identidad que, lamentablemente, no se ha traducido en acción política suficientemente eficaz y menos aún en los campos de la seguridad y la defensa. Algunos avances en cooperación política e 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, desde hace bastante tiempo de propuestas en materia de reducción de gastos militares, armas y desarme. Ello hace difícil aprovechar el potencial de las inéditas circunstancias de paz que se presentaron.

Como en muchos planteamientos y estudios, se considera aquí a América Latina como una región. Esto no implica el desconocimiento de la existencia de grandes diferencias entre los países ni tampoco de que hay temas específicamente subregionales, bilaterales y nacionales de seguridad. Para el Estudio de Naciones Unidas sobre Desarme Regional,[1] de especial importancia para las cuestiones de seguridad, una región es lo que los países interesados convienen que sea. En otras palabras, se trata esencialmente de una decisión política de asignar a cierto espacio la calidad de ámbito para el tratamiento de un determinado asunto, en este caso seguridad.

De acuerdo con ello, una región podría limitarse a un sector de frontera binacional o extenderse a todo un continente. En la situación estratégica

peruana, por ejemplo, coexisten varias "regiones" que se superponen: la bilateral con cada país, la andina, la amazónica, la sudamericana y la continental. Esto exige tratamientos específicos y adecuados y, obviamente, lo mismo sucede con cada país y subregión.

ii) La situación de seguridad en América Latina

En el ámbito interamericano, los problemas actuales de seguridad ya no tienen nada que hacer con el comunismo internacional sino provienen del propio continente, como en parte nunca dejaron de serlo; y no interesan a todos de la misma manera. En este contexto modificado pero aún algo indefinido, se vienen produciendo importantes planteamientos y definiciones por parte de los sectores de defensa. No obstante, sigue siendo un hecho que uno de los países tiene intereses y compromisos estratégicos globales y que los demás están básicamente preocupados por su entorno inmediato, sin carecer de interés en la seguridad hemisférica. Esto impone plantearse un esquema hemisférico de seguridad donde las preocupaciones de todos los países encuentren espacio.

El hemisferio dedica considerable esfuerzo a los temas de seguridad, proceso que depende de los cambios estratégicos, políticos, económicos y sociales en el mundo, la reformulación de los criterios de defensa al término de la Guerra Fría y también de las visiones de los países respecto de sus relaciones con los vecinos. Muestra de ello es, por ejemplo, la Declaración sobre la Seguridad en las Américas, de la Conferencia Especial sobre Seguridad de la OEA, México 2003 y los esfuerzos de la Comisión de Seguridad Hemisférica.[2]

Factores como la democratización política, el mejoramiento del clima político y estratégico general y la solución pacífica de varias diferencias, la disminución de gastos militares, la pacificación de América Central y la plena aplicación del Tratado de Tlatelolco, hicieron que elaborados análisis y vaticinios sobre la posibilidad de varios conflictos, muy en boga en los años setenta y ochenta, no se hayan materializado.

El fin de la Guerra Fría y la desaparición del comunismo y su penetración ideológica en la región han eliminado la amenaza extraregional que impulsó significativamente el sistema de seguridad regional. Los acuerdos de paz logrados entre algunos países, la solución de problemas fronterizos seculares, así como un dinámico desarrollo de la integración económica subregional han generado cambios fundamentales en las relaciones

bilaterales y un proceso de revisión de las políticas de seguridad en los niveles nacional y hemisférico.

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 "subregional" donde, sin embargo, hay un discurso y planteamientos políticos de seguridad muy sustantivos. En el ámbito interamericano hay evidente asimetría en estas y otras materias y de hecho, se tratan en ese marco asuntos de seguridad y defensa que muchos países vecinos latinoamericanos no consiguen o no desean tratar entre ellos. Por ejemplo, el tratamiento conceptual y político de las medidas de fomento de la confianza se da en el ámbito hemisférico y las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas no se replican en ámbitos subregionales, la socialización militar y buena parte del entrenamiento es fundamentalmente hemisférico, etc.

Más específicamente en relación con América Latina, es legítimo preguntarse si ha habido suficiente pensamiento latinoamericano en materias de seguridad y defensa, que sea sucesor conceptual de las visiones geopolíticas especialmente apreciadas durante los gobiernos militares, que llevaron a mayores gastos y adquisiciones y también a riesgos de conflicto. Hay gran interés de la sociedad en materias de seguridad ciudadana pero no parece haber un público auténticamente interesado en cuestiones de defensa y menos de desarme. Los partidos políticos solamente tienen vagas referencias a la paz, la amistad y el desarrollo, aunados a la necesidad de "mantener un sistema de defensa adecuado". Los militares se consideran autorizados a definir visiones de seguridad y defensa, en parte por *default* de la sociedad y los políticos. En los últimos años, varios países han presentado Libros Blancos de Defensa, paso positivo pero no suficiente, en el camino de formulación de políticas de defensa en democracia y de fomento de la transparencia. En América Latina también será necesario reconceptualizar la seguridad como la preservación y consolidación del sistema democrático.

A pesar de las evidentes necesidades de seguridad y el clamor ciudadano, en América Latina en general, el tema de la seguridad suele ser académicamente marginal y políticamente escamoteado. Existe falta de instituciones o foros latinoamericanos para discutir las cuestiones de seguridad, reflejando la situación interna de muchos países donde la participación de sectores académicos y sociales en materias de seguridad, en la práctica es marginal.

Se verifica una tradicional falta de información de los políticos latinoamericanos en asuntos de seguridad y militares. Las Fuerzas Armadas han sido gobierno, cogobierno más o menos explícito o dejadas "a ellas mismas" por demasiado tiempo. Autoridades civiles no familiarizadas con estos temas, encuentran dificultades en el control de las Fuerzas Armadas. Como no hay duda sobre su significación y urgencia, que no reciban mayor atención es parte de las paradojas latinoamericanas.

Por distintas razones los países latinoamericanos han sido renuentes a examinar la posibilidad de aproximar entre ellos criterios que sirvan para el tratamiento más equilibrado y ponderado de los temas de seguridad en el hemisferio. En años recientes han aumentado tanto los gastos militares en América Latina cuanto la pobreza. Teniendo en cuenta este factor así como la crisis fiscal, pero también la modificación de circunstancias estratégicas, es necesario disminuir los gastos militares. Esto requiere un proceso gradual y el compromiso político de los Estados que deben reconocer la relación entre gastos militares y desarrollo.

En las circunstancias actuales de la región, la posibilidad de un conflicto clásico entre Estados es prácticamente inexistente. Más que a la ausencia de diferencias, esto se debe a la compleja red de instrumentos de solución pacífica de controversias y preservación de la paz, al clima político prevaleciente como resultado de la superación de hipótesis de conflicto, el énfasis en los mecanismos de integración, el interés de la potencia hegemónica en que no se produzca un cuestionamiento de tal envergadura del orden interamericano y, finalmente, a la actuación de los organismos hemisférico y mundial de seguridad que no permanecerían impasibles. Obviamente, pesa también en favor del no uso de la fuerza el impacto negativo en imagen y otros aspectos. Esto no quiere decir que sean imposibles situaciones de tensión e inclusive, *in extremis*, incidentes armados, pero éstos serían focalizados en el espacio y limitados en el tiempo. Cualquier extensión o prolongación suscitaría necesariamente una reacción regional e internacional que impediría que se transforme en conflicto clásico. Es ésta la posibilidad que debe ser atendida en materia de uso tradicional de la fuerza en ejercicio de la legítima defensa en forma compatible con el derecho internacional que, como es sabido, impone precisas restricciones de tiempo y de medios.

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, concepto que en la práctica ha funcionado de manera más bien laxa y equívoca, sino de establecer los criterios para efectivos "control civil" y "conducción democrática" de las Fuerzas Armadas, conceptos diferentes y también indispensables.

La cuestión se complica con las llamadas "nuevas amenazas a la seguridad" o amenazas no militares. Aún cuando no hay un acuerdo oficial sobre cuales serían, se mencionan habitualmente temas como producción y tráfico de drogas ilícitas, subversión, terrorismo, crimen organizado, violaciones de los derechos humanos, problemas de medioambiente, migraciones irregulares, falta o debilidad de instituciones democráticas, atraso técnico, pobreza extrema, explosión demográfica, racismo, fundamentalismo político o religioso, pobreza, migración y otros.

No hay acuerdo cabal sobre la manera de enfrentar las nuevas amenazas, algunas de las cuales no son nada nuevas y sobre su relación con los sistemas de defensa. El conjunto de "nuevas amenazas" es parte de una agenda hemisférica e internacional negativa. Tampoco está clarificada su relación con los sistemas de defensa, vale decir con la posibilidad del empleo de la fuerza que constituye el último recurso de la seguridad que es ambigua y se presta a la expansión de los roles y misiones militares que, es verdad, ciertos sectores promueven. En principio, los problemas clásicos de seguridad deben ser tratados en el marco de la seguridad colectiva en tanto que las nuevas amenazas requerirían formas avanzadas de cooperación internacional.

Adicionalmente, aunque no parezcan hacer parte de las preocupaciones prioritarias de sociedades y gobiernos, en América Latina son de importancia los compromisos de no dotarse de ciertos tipos de armas, la limitación de armamentos, el desarme y los despliegues militares no ofensivos. Son numerosos los acuerdos multilaterales de desarme de los cuales son miembros los países de la región: Prohibición de Armas nucleares, Prohibición Completa de Ensayos con Armas Nucleares, Prohibición de Armas Químicas, Prohibición de Armas Bacteriológicas (Biológicas) y Toxínicas y su destrucción, Convención contra el Crimen Transnacional Organizado, Protocolo contra Manufactura y Tráfico de Armas de Fuego, etc. Estados Unidos no hace parte de varios de ellos. El Tratado de Tlatelolco de proscripción de armas nucleares en América Latina es la

principal fuente de confianza regional y sigue siendo el modelo de lo que los países latinoamericanos deberían realizar en materia de seguridad y desarme.

iii) Aspectos subregionales

En el ámbito andino, importantes preocupaciones en materia de seguridad han sido expresadas a niveles presidenciales y ministeriales. El proceso andino de integración actuó políticamente y en materias de seguridad en varias circunstancias. La Declaración de Ayacucho de 1974 fue el comienzo de un proceso de negociaciones sobre restricción de armas y fuerzas militares para la región y desde entonces no se han producido tratamientos militares subregionales. Luego de terminado definitivamente el diferendo ecuatoriano-peruano las cuestiones principales son la situación interna en Colombia, la producción y tráfico de drogas, la violencia delictiva y la estabilidad de los regímenes políticos.

En Galápagos en 1989 fueron consideradas materias de seguridad y fomento de la confianza y se adoptaron resoluciones al respecto.[3] En la Declaración de Cartagena en 1991,[4] los países andinos confirmaron su rechazo a todas las armas de destrucción masiva y, nuevamente en Cartagena, a finales de mayo de 1999, los presidentes aprobaron dentro de los lineamientos de política exterior común, regímenes de fomento de la confianza y la seguridad. El año 2002 los ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de los países andinos adoptaron en Lima un compromiso sobre seguridad y limitación de gastos militares para la defensa externa y el año 2004 aprobaron la resolución 587 sobre política de seguridad externa común en tanto que los presidentes declararon una Zona de Paz y Cooperación Andina

Con respecto a la Amazonía hay temas importantes que se refieren a las drogas, pero también a la conservación del medioambiente y la ocupación y control de esas vastas áreas. El Tratado de Cooperación Amazónica avanza estudios y propuestas. Los países miembro aún no han convenido una política de seguridad específica para esta enorme región que es muy difícil de vigilar y debe merecer atención especial.

En el Cono Sur no hace muchos años, las posibilidades de conflicto generalizado entre Argentina y Brasil y Argentina y Chile eran consideradas abiertamente. Argentina y Brasil realizan ahora ejercicios militares conjuntos. Argentina y Chile han adoptado con apoyo de la Comisión

Económica para América Latina CEPAL, una metodología para la comparabilidad de sus gastos militares. Los países del Mercosur adoptaron la Declaración de Mendoza relativa a la prohibición de armas químicas, bacteriológicas y toxínicas y en 1998 los presidentes del Mercosur y de Bolivia y Chile, proclamaron al área como una Zona de Paz y Libre de Armas de Destrucción Masiva. Hay muchas Medidas de Fomento de la Confianza bilaterales en aplicación, algunas muy sustantivas. Los presidentes de América del Sur han declarado la región Zona de Paz.

En América Central la situación ha mejorado con el "Tratado Marco para la Seguridad Democrática"[5] que contiene significativas MFC así como dispositivos para la consolidación de los regímenes democráticos, respeto de los derechos humanos, control civil de los militares, etc. La situación en el Caribe parece menos preocupante que antes por el fin de la Guerra Fría, pero en cambio ha aumentado enormemente el tráfico de drogas, armas de fuego y el lavado de dinero. El Grupo de Rio ha alcanzado también entendimientos en materia de seguridad y medidas de fomento de la confianza.

iv) Posibilidades y propuestas

Acabada la Guerra Fría, descartadas las más alucinantes hipótesis de conflicto estimuladas por gobiernos militares y frente a los grandes escenarios mundiales, América Latina debe reconocer su marginalidad estratégica y la necesidad de una nueva visión de seguridad democrática y cooperativa para la relación entre los países de la región. A las sociedades latinoamericanas les preocupa la organización legal y la viabilidad de los países y en algunos casos, el problema del terrorismo. En función de su historia común, su cultura compartida y su anhelo de paz y desarrollo, tiene como responsabilidad principal en este campo avanzar en la transición de un sistema de seguridad clásico a uno cooperativo.

Convendría a la región facilitar su autonomización estratégica de modo que sus integrantes puedan formular una definición democrática, propia y auténtica de sus intereses de seguridad y estratégicos, diferenciados de los de potencias ajenas a la región. Esto puede ser difícil en vista de la enorme extensión de la región pero también de factores políticos y estratégicos evidentes. Por ello, puede pensarse en tratamientos subregionales con potencial propio y que serían América Central, el área andina y América del Sur. El Caribe tiene sus particularidades y, además, una significativa presencia de Estados Unidos.

América del Sur no es una isla ni está totalmente aislada de los problemas principales de la seguridad mundial pero tampoco inmersa en ellos.

En América Latina, los criterios clásicos de disuasión y equilibrio de poder han fomentado el recelo, la percepción de amenaza y las carreras armamentistas. Se deben explorar las posibilidades que ofrecen conceptos como los de seguridad democrática, seguridad cooperativa o compartida, defensa defensiva, defensa suficiente y "defensa no ofensiva" que posiblemente convendrían más a la región. Todos ellos tienen contenidos sugerentes y al tener en consideración las preocupaciones de seguridad de los otros, se hace posible evitar decisiones que puedan ser consideradas amenazadoras.

En el plano externo, dejar atrás las hipótesis de conflicto y los aprestos bélicos requiere la estricta observancia del derecho internacional y el cumplimiento de los compromisos asumidos, la solución pacífica de las diferencias y el no uso de la fuerza; la concertación política y consulta diplomática; la integración económica, social y cultural, políticas y medidas de fomento de la confianza; los despliegues militares no ofensivos; los 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, finalmente, la educación para la paz y el desarme.

En el plano interno la seguridad de los países de la región 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, cabal respeto a los derechos humanos, uso legítimo del poder político o financiero, superación de ambigüedades en las relaciones civil-militares, la responsable formulación de roles y misiones para las Fuerzas Armadas y no utilización de éstas para fines políticos partidarios, lucha contra la violencia familiar, la discriminación, la exclusión y desagregación social.

La defensa, como posibilidad de recurrir legítimamente al empleo de las Fuerzas Armadas, debe concentrarse en las tareas que tienen que hacer con su misma razón de ser: la protección frente a la agresión armada extranjera o a la amenaza armada interna contra el sistema democrático, la participación en las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas y en el sistema de defensa civil en caso de desastres

naturales. En derecho internacional los usos legítimos de la fuerza están claramente definidos y, en consecuencia, los instrumentos para ello o sea las Fuerzas Armadas no deben tener objetivos y misiones equívocas como "alcanzar los objetivos nacionales" que se plantean en muchos países en desarrollo.

En América Latina y el Caribe es indispensable que gobiernos, instituciones y sectores sociales den mayor difusión de informaciones sobre asuntos de seguridad y defensa, promuevan la formación de civiles en seguridad y defensa y estimulen la realización de estudios e investigaciones con participación civil al interior de los países y entre ellos. Se requiere también profundizar el tratamiento político de estos temas como asuntos de Estado y no exclusivamente del gobierno o los militares y hacerlo también a nivel bilateral y de grupos como la Comunidad Andina de Naciones, el Mercosur y el Grupo de Rio. El apoyo al Centro Regional para la Paz, el Desarme y el Desarrollo de América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas es esencial.

La cuestión no debe ser la de establecer una alianza militar ni un sistema de defensa en torno a la posibilidad del empleo de la fuerza militar, sino definir un sistema de seguridad para todos los países basado en la cooperación. Se debe profundizar la transparencia en cuestiones militares mediante la Convención Interamericana sobre Transparencia en las Adquisiciones de Armas Convencionales y en el sistema normalizado sobre gastos militares de las Naciones Unidas. Sería adecuado concertar acuerdos bilaterales y subregionales para desarrollar metodologías estandarizadas para la medición de los gastos de Defensa, para lo cual el establecido entre Chile y Argentina podría ser un referente, aunque no es el único.

Se deben diseñar concepciones de defensa no ofensiva, promover programas de educación para la paz que expliciten la relación entre la paz, el desarrollo, la justicia social y el respeto a los derechos humanos y las libertades individuales. Es esencial, finalmente, la concertación de acuerdos subregionales y regionales para la limitación de los gastos de defensa, especialmente los de adquisición de armamentos que por sus características no guarden relación con una postura de defensa exclusivamente defensiva.

v) Consideraciones finales

América Latina no es un área libre de problemas de seguridad interestatal pero la situación es distinta a la de décadas pasadas y existe voluntad, en la mayoría de los países, para reducir tensiones, fortalecer la democracia y el respeto de los derechos humanos y del derecho internacional.

La democracia aumentaría las posibilidades de paz y seguridad, con fuerzas militares menores o menos costosas, pero respaldadas por la sociedad, a partir de conceptualizaciones de seguridad que incluyan definiciones apropiadas de roles y misiones para tales fuerzas. Esta definición implica una manera diferente de percibir y conceptualizar las amenazas y debe ser políticamente formulada, lo que implica que la seguridad y defensa sean efectivamente tratadas como políticas de Estado y objeto de interés público, examen académico, debate parlamentario y decisiones políticas. Los responsables políticos deben tener responsabilidades concretas en la definición de visiones estratégicas y también en la formación, composición, equipamiento, despliegue y utilización de las Fuerzas Armadas. Es así como funciona en las sociedades democráticas.

Para los países latinoamericanos y caribeños, la posesión de grandes fuerzas militares no garantiza la seguridad ni el bienestar. Más bien, deben adoptar visiones estratégicas que promuevan la estabilidad de todos los países y para ello será necesario desarrollar y profundizar las medidas de seguridad y confianza, mantener y ampliar los acuerdos sobre las armas que no deben poseerse, alcanzar un 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 defender la soberanía y no diseñadas, organizadas y preparadas para proyectar fuerza militar fuera del propio territorio; así como descartar la posibilidad de fuerzas supranacionales.

En nuevas condiciones de seguridad puede ser necesario reorganizar y redimensionar las Fuerzas Armadas, que deben mantenerse esencialmente profesionales, evitándose cualquier deformación de roles que puedan llevar a su crecimiento indefinido. En principio, no son organizaciones creadas ni estructuradas para dedicarse a tareas que deben ser desempeñadas por diversos sectores del Estado o por empresas privadas. No poder identificar tareas esencialmente militares para los militares,

representaría un serio cuestionamiento a la propia razón de ser de las Fuerzas Armadas.

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.

REFERENCIAS

1 Estudio de Todos los Aspectos del Desarme Regional, Naciones Unidas, Nueva York, 1981.

2 *Declaración sobre Seguridad en las Américas*, Conferencia Especial sobre Seguridad, OEA, México, 2003.

3 *Declaración de Galápagos* "Compromiso Andino de Paz, Seguridad y Cooperación" Grupo Andino, 1989.

4 *Declaración de Cartagena sobre Renuncia a las Armas de Destrucción en Masa*, Grupo Andino, 1991.

5 *Tratado Marco de Seguridad Democrática de Centroamérica*, 1995.

CAPÍTULO V

EL TRATADO DE TLATELOLCO Y LA CONFIANZA

i) Consideraciones generales

Todo lo relativo a las armas nucleares tiene implicancias directas para la cuestión de la confianza. El Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina llamado de Tlatelolco, que estableció la primera Zona Libre de Armas Nucleares habitada del mundo, confirma esta vinculación. Las circunstancias en que fue concebido, la manera como se negoció su texto, la participación y no participación en el Tratado y los desarrollos posteriores a lo largo de casi cuatro décadas están indisolublemente ligados a la existencia, inexistencia y promoción de la confianza, al interior de la región y en relación con ella.

Si bien el texto del Tratado de Tlatelolco no se refiere específicamente a la cuestión de confianza, es exactamente a eso a lo que apunta cuando trata del fortalecimiento de la seguridad. Sobre las vinculaciones entre seguridad y confianza mucho se ha escrito y cabría apenas decir que si bien la doctrina ha procurado hacer diferenciaciones sustantivas, especialmente considerar la confianza como un paso previo para los acuerdos de seguridad, en la práctica la distinción se desdibuja un tanto.

El concepto manejado originalmente en Europa, "medidas de fomento de la confianza" (MFC), encontró considerables dificultades para avanzar como tema diferenciado. Eventualmente se hizo necesario su tratamiento integrado con los temas de seguridad, pasando a llamarse "medidas de fomento de la confianza y la seguridad" (MFCS). Más adelante se le vinculó también con el desarme.

No se tratará aquí de la discusión académica ni del examen de la práctica política. Basta tener presente la imposibilidad de diferenciarlos completamente puesto que la vinculación confianza-seguridad es producto de la retroalimentación, característica esencial de los fenómenos y las experiencias sociales y políticas. Éstos nunca se dan en abstracto o aparecen de la nada sino que están interrelacionados estrechamente o derivan unos

de otros. Confianza, seguridad y desarme son elementos de un círculo virtuoso; al igual que desconfianza, inseguridad y armamentismo lo son de un círculo vicioso.

Así como las MFC no son sustituto de auténticas medidas de desarme, tampoco deben ser excusa para eludir el cumplimiento de los principios y dispositivos del derecho internacional y de obligaciones referentes a la cooperación. Las MFC son instrumentos importantes para disipar fundadamente sensaciones de inseguridad, mejorar el clima político y facilitar la celebración de convenios de mayor alcance sobre la seguridad y la cooperación. Sin embargo sería ilusorio y contraproducente desconocer los límites de este concepto que puede y debe complementar y robustecer otros aspectos de la paz, la seguridad y la cooperación internacionales, sin sustituirlos.

Convendría transcribir algunos conceptos del capital Estudio de Naciones Unidas sobre Medidas de Fomento de la Confianza, a fin de verificar cómo las complejas cuestiones de confianza y seguridad se entremezclan constantemente, estableciendo dependencias recíprocas que no pueden ser ignoradas. La trascripción que sigue servirá para comentar las vinculaciones entre la cuestión de la confianza y el Tratado de Tlatelolco.

El referido estudio señaló que: ... "las causas de la desconfianza varían de una región a otra, o incluso dentro de la misma región. Tiene su raíz en una serie de experiencias históricas y en elementos geográficos, estratégicos, políticos, económicos, sociales y de otra índole. Estos factores guardan relación con percepciones de amenazas...también puede haber falta de confianza entre Estados que no son vecinos...la confianza es resultado de un proceso dinámico basado en experiencias anteriores, percepciones presentes y expectativas futuras, y que se ve afectado por diversos elementos. La confianza, producto de una relación recíproca compleja, responde particularmente al comportamiento de los Estados... el objetivo final de las medidas de fomento de la confianza es fortalecer la paz y la seguridad internacionales y contribuir al desarrollo de la confianza, de una mejor comprensión y de relaciones más estables entre las naciones... contribuir a reducir o, en algunos casos incluso a eliminar, las causas de la desconfianza, el temor, la tirantez, y la hostilidad, todos ellos factores decisivos en la continuación del aumento internacional de armamentos en las distintas regiones y, en última instancia, también a escala mundial. Un segundo objetivo es fortalecer la confianza cuando ya existe".[1]

La confrontación de lo trascrito con el Tratado de Tlatelolco indica la existencia de varios elementos fundamentales para la confianza. Entre éstos, la presencia de armas nucleares en la región, una vez que se pudo apreciar que no era imposible, hubiera constituido una desastrosa amenaza a la seguridad y el más grave atentado a la confianza. La confianza dependía de la no posesión de armas nucleares por los países de la región, puesto que tenerlas habría creado una nueva y abierta amenaza. Ningún país hubiera aceptado que tal posesión fuera explicada como una forma de "disuasión", obviamente innecesaria en la región. La estabilidad de las relaciones intraregionales dependía de esta no posesión; pero también de que se lograran acuerdos satisfactorios con las potencias nucleares.

La manera como las obligaciones de un Tratado conciernen la cuestión de la confianza es examinada por P. Davinic, quien fuera Director del entonces Centro de Desarme de Naciones Unidas: "...¿Cómo se relacionan las técnicas de promoción de la confianza con el manejo de crisis y la diplomacia preventiva?...Las medidas de apertura y transparencia pueden proveer útiles indicadores de alerta temprana en el proceso de diplomacia preventiva...En desarme, la efectividad con respecto a las medidas de fomento de la confianza es a menudo similar al cumplimiento del Tratado: las armas son destruidas o no; el autocontrol es ejercido o no".(2)

Consecuentemente, en la América Latina de entonces la cuestión fundamental era el establecimiento de una Zona Libre de Armas Nucleares (ZLAN), no meramente declaratoria sino convencional y verificable. La importancia de ello para la confianza puede ser advertida en la siguiente opinión de Tom Vraalsen:

"El amplio apoyo a esta idea (ZLAN) se encuentra mayormente en aquellas partes del mundo que son relativamente "benignas" desde el punto de vista de la proliferación de armas nucleares...el establecimiento de ZLAN debe ser considerado principalmente como una medida de fomento de la confianza. Ellas no remueven realmente la amenaza nuclear pero ablandan el filo de esa amenaza y contribuyen a la no proliferación... Los siguientes criterios básicos deben ser totalmente reunidos en conexión con el establecimiento de una ZLAN: i) El concepto o idea de establecer una ZLAN debe ser aceptable para todos los países de la región. La iniciativa...debe ser del interior del área. ii) Todos los Estados importantes de la región deben participar. iii) El establecimiento de una ZLAN no debe perturbar los acuerdos de seguridad existentes o alterar el balance militar de la región. iv) Deben existir medidas de verificación

aceptadas. v) Explosiones nucleares con fines pacíficos no deben ser permitidas dentro de la zona establecida".(3)

Se reconocía así la significación de la no nuclearización militar para el fomento de la confianza y se consignan algunas referencias específicas al Tratado de Tlatelolco para este objetivo. Héctor Gros Espiell opinó: "La significación del Tratado de Tlatelolco para el desarme regional y, consiguientemente, para el desarrollo económico y social de los pueblos latinoamericanos, como consecuencia de que impide la 'desviación' de recursos económicos que resultaría de la carrera armamentista nuclear, recursos que pueden así dedicarse al crecimiento económico y al progreso social y cultural, es evidente...".(4)

Peter Stania indicó: "Este Tratado (Tlatelolco), teniendo influencia fundamental en el curso del desarrollo político de la región, fue de la mayor importancia para el fomento de la confianza. Esto debe ser entendido no solamente en el contexto militar –la dimensión nuclear del Tratado– sino también en el sentido más amplio de las MFC y de seguridad en general".(5)

La Organización de Estados Americanos reconoció el valor de Tlatelolco para el fomento de la confianza: "Elemento fundamental de la contribución hemisférica a la causa de la paz y la seguridad es el Tratado de Tlatelolco, cuyas estipulaciones sobre la proscripción de armas nucleares han convertido a América Latina y el Caribe en la primera zona habitada libre de armas nucleares del mundo".(6)

El Documento Final de la Primera Asamblea General de las Naciones Unidas dedicada al Desarme, reconoció igualmente la importancia de medidas y "políticas" que produzcan la confianza. Este sería el caso de la política de no armamentismo nuclear de América Latina. "...a fin de facilitar el proceso de desarme... es necesario adoptar medidas y aplicar políticas encaminadas a fortalecer la paz y la seguridad internacionales y a fomentar la confianza entre los Estados...Un ejemplo de instrumento multilateral capaz de fomentar la confianza internacional es el... Tratado de Tlatelolco, primero en establecer una ZLAN en una región habitada".(7)

Por lo anterior, antes que empeñarse en la diferenciación precisa entre confianza, seguridad y desarme, interesa identificar la manera cómo estos elementos se relacionan con el Tratado de Tlatelolco y se traducen en

el mismo. Para ello se hará un examen de los aspectos principales de este acuerdo desde su gestación hasta su perfeccionamiento; y se procurará identificar cómo la confianza o la falta de ella intervinieron en las diferentes circunstancias.

ii) Los orígenes

Tlatelolco se gestó en circunstancias particularmente inquietantes de la Guerra Fría. Se había producido poco antes el intento de invasión a Cuba y la crisis de los misiles que, de todas las que marcaron esos largos años, fue la más dramática, difícil y susceptible de llevar a la humanidad al cataclismo.

El Presidente del Brasil primero y luego conjuntamente con los presidentes de México, Bolivia, Ecuador y Chile, plantearon el 29 de abril de 1963 la necesidad de aislar América Latina de la confrontación nuclear en una "Declaración sobre la Desnuclearización de América Latina"; la cual fue recogida por la Asamblea General de Naciones Unidas de ese año. El propósito de seguridad del planteamiento fue que era necesario cualquier esfuerzo para evitar que América Latina estuviere directamente envuelta en él ya no solamente posible sino probable conflicto nuclear, por tratarse de una confrontación que no había provocado y de la que no tenía nada positivo que esperar.

Debido a la división del mundo, acompañada e institucionalizada por sistemas de alianzas y entendimientos de los cuales era casi imposible eximirse a los países en desarrollo, esta posibilidad no era una hipótesis académica. La inseguridad derivaba de la confrontación ideológica de las alianzas político-militares y también por una extraordinaria capacidad de destrucción atómica y de concentración de fuerzas militares, especialmente en el terreno europeo. La capacidad destructiva se reproducía a nivel mundial, a través de sistemas de dispositivos estratégicos, despliegues, bases militares y capacidades de lanzamiento de armas nucleares. No había exageración en la alarma de quienes pensaban que lo peor era posible. Tampoco fue por acaso que en esos mismos años se iniciaran las actividades de los países que pasarían a llamarse "no alineados" frente a las alianzas estratégicas.

Respecto a esta situación, Héctor Gros Espiell señaló que: "El Tratado de Tlatelolco fue el resultado final de la idea, difundida por primera vez en la década de los cincuenta, de que la creación de Zonas Libres de Armas

Nucleares habrían de constituir una contribución de relevante importancia para el desarme regional, la paz y la seguridad regionales. Esta idea de la que Polonia fue uno de los primeros portavoces, con el Plan Rapacki, todavía hoy recordado con elogio, no pudo llegar a concretarse en Europa. Pero, en cambio, encontró plena receptividad en la América Latina...".[8]

En aquellas circunstancias, la vinculación entre los países de la región no era idílica, pero aún con la relativa desconfianza existente, tuvieron conciencia de que la inseguridad que hubiera acarreado la presencia de armas nucleares sería insalvable. De no haberse dado los pasos que eventualmente llevaron al Tratado de Tlatelolco, la dinámica de las cosas hubiera hecho posible la introducción de armas nucleares en América Latina.

Los países latinoamericanos tuvieron la visión y decisión de plantearse los problemas de las armas nucleares. Primero, la posibilidad de encontrarse involucrados en el aspecto militar y particularmente nuclear de la confrontación, por el emplazamiento en la región de armas nucleares de alguno o algunos de los países que las poseían. Segundo, y no menos importante, la de que alguno o algunos países de la región quisieran desarrollar un programa nuclear con potencial y fines militares del cual los primeros en sentirse amenazados serían los propios vecinos. Estas vertientes de inseguridad motivaron los planteamientos originales de Argentina y Brasil.

La presencia en algún país de armas nucleares, introducidas o fabricadas localmente, atraería sobre ese país y por ende sobre la región, la posibilidad del ataque nuclear, como lo reconoce el preámbulo del Tratado. Al mismo tiempo, no se trataba de establecer diferencias entre armas nucleares "locales" o "importadas" pues todas eran fatales para la seguridad y la confianza. La fabricación "local" implicaría que otros países también lo hicieran. América Latina no se habría aislado de la estrategia nuclear sino se habría insertado irreversiblemente en ella liquidando de paso la confianza existente.

El ya citado Estudio sobre Medidas de Fomento de la Confianza dice: "115. La confianza no puede establecerse mediante una sola aplicación de una medida concreta de fomento de la confianza; menos aún mediante una declaración de buenas intenciones... solamente puede crecer por vía de la experiencia histórica...161. Con miras a lograr estos objetivos, las medidas de fomento de la confianza deberían...convertir en realidad

principios universalmente reconocidos del derecho internacional... mediante la aplicación de medidas concretas específicas y verificables relativas a los elementos de una amenaza que causan inquietud en una situación determinada...que sus parámetros se definan con la mayor precisión posible. A la larga, los factores subjetivos, que pueden producir equívocos, deberían ser reemplazados por elementos objetivos...".[9]

Esta cita permite formular algunas consideraciones. Primero, la cuestión de las armas nucleares en América Latina no podría ser resuelta por una "declaración" cualesquiera hubiese sido lo apropiado del contenido y el nivel de formulación. Exigía una auténtica "política" institucionalizada y convencional, que se prolongara indefinidamente en el tiempo, creando experiencias positivas y, obviamente, verificables. Esto implicaba que los elementos subjetivos, por ejemplo, las expresiones de intención o las protestas de que la energía nuclear no sería utilizada con fines militares, debían ser sustentadas en compromisos objetivos, formales y exigibles.

Segundo, se reconocía la indisoluble interrelación de las preocupaciones regionales con la situación estratégica mundial. Si la promoción de la confianza y la seguridad aparecían como iniciativa de los Estados de una región determinada, era imposible desligar ese anhelo de un contexto más amplio puesto que ningún país de la región poseía armas nucleares que eran detentadas solamente por Estados extrarregionales.

Por ello se establecen en el Tratado responsabilidades concretas para crear o mantener confianza entre los Estados regionales, como base del compromiso para terceros Estados que está contenido en los Protocolos Adicionales. Sin la decisión de asumir obligaciones, el propósito de Tlatelolco probablemente hubiera sido una más de las formulaciones de buena voluntad que han proliferado en las relaciones internacionales y especialmente latinoamericanas.

iii) La negociación

Fue promovida por México con el impulso del eminente diplomático Alfonso García Robles, quien años más tarde recibiría el Premio Nobel de la Paz. Los países de la región conformaron una Comisión Preparatoria (Copredal) que tuvo dilatadas reuniones de fines de 1964 a comienzos de 1967. En el proceso se recibió apoyo político de Naciones Unidas por medio de resoluciones que alentaban la creación de una ZLAN en la región.

Las dificultades para la preparación de un texto aceptable fueron numerosas y complejas. Hubiera sido iluso pensar que en materia tan sensible, diferentes percepciones podían resolverse rápida y fácilmente. Además, durante ese período se produjeron cambios políticos en algunos países que impactaron la negociación.

No obstante, fue notable la responsabilidad y persistencia en la tarea. No se trataba apenas de poner de acuerdo a países de la región en no tener armas nucleares, sino también de lograr que los Estados no latinoamericanos que tuvieran responsabilidades sobre territorios ubicados en ese ámbito geográfico y los países poseedores de armas nucleares se comprometieran con el estatuto a crearse. Actuando responsablemente, los países de América Latina sostuvieron una aproximación amplia y flexible al concepto de región. Con ello demostraron madurez y perspicacia políticas, evitando caer en las trampas de "todo o nada" o de "todos o ninguno", que han plagado las iniciativas de desarme y constituyen un obstáculo formidable para el desarrollo de la confianza.

El esfuerzo de los países estuvo enmarcado, conceptual y políticamente, en aspectos esenciales de la problemática del desarme regional, tal como definidos en el estudio de Naciones Unidas en la materia: "136. Para la gran mayoría de los Estados, las amenazas a su seguridad...se relacionan sobre todo con las condiciones reinantes en su propia región...137.- Al mismo tiempo, hay una vinculación entre las condiciones de seguridad de una región determinada y las que imperan en las demás regiones y a escala mundial. En consecuencia, las actividades de desarme en una región deberían proyectarse en el contexto de su relación con las actividades de desarme en otras regiones...especialmente la carrera en que participan las principales Potencia nucleares...140.-...las motivaciones inmediatas y las preocupaciones predominantes de los países involucrados en esfuerzos regionales...consisten mayormente en reducir las tensiones, en promover la paz, la seguridad y la estabilidad en la región y en evitar una innecesaria competencia de armamentos o mantener a la región al margen de los enfrentamientos ajenos a la propia región...142.- El mayor desarrollo del enfoque regional del desarme, lejos de ser incompatible con las metas a nivel mundial, en realidad las fortalecen".[10]

Las cuestiones que interesan a la seguridad regional fueron de especialísima importancia. No habría tenido objeto propiciar un régimen para una región si no se vinculara a las implicaciones y amenazas de seguridad que concernían al conjunto del planeta. Ello hacía indispensable un régimen

"comprehensivo" que integrara las aspiraciones regionales con las seguridades que debían obtenerse de las potencias nucleares.

Esto impactaba la cuestión de la confianza. Era preocupación regional que los países miembro no poseyeran armas nucleares por ningún título pero junto con esto, hubiera sido absurdo definir un estatuto donde los poseedores de armas nucleares, o sea algunos países extrarregionales, no adquiriesen ningún compromiso. De ahí la vinculación entre seguridad regional y condicionantes extrarregionales puesto que el compromiso no se podía limitar a un sólo aspecto. Falto de balance el proyecto carecería de sentido.

Hubo dificultades para trabajar "regionalmente", pues era obvio que no todos los Estados regionales tenían la misma percepción sobre la materia de la negociación. Conviene tener presente algunos entendimientos adicionales de Naciones Unidas sobre el concepto de región en el contexto del desarme que fueron especialmente relevantes en el caso de Tlatelolco: "152...debe adoptarse un enfoque flexible del concepto de región. No es posible definir de antemano y en términos generales cuál podría constituir una "región" adecuada... dependerá de la iniciativa de los Estados interesados y, en muchos casos, de la índole de la medida prevista...En otros casos, todo un continente u otra entidad geográfica...en todos los casos habrá que definir exactamente el ámbito de aplicación de las medidas, incluidos, si procede los espacios marítimos y aéreos que estarían comprendidos...153.-...no es necesario determinar en forma definitiva el ámbito de aplicación de una medida de desarme regional; también a este respecto es preferible a veces un enfoque flexible. Por ejemplo, en algunos casos puede ser conveniente o necesario procurar desde el principio un ámbito amplio, como todo un continente o subcontinente. Pero, aún así, bien puede ocurrir que el único método practicable para algunos Estados de la región consista en adoptar y aplicar la medida de que se trate, con la esperanza de que, a la larga, se adhieran también a ella los demás Estados de la región. En otros casos, se podría pensar en un proceso en que una medida de desarme se negociara primero entre un grupo de Estados ...a partir de ese núcleo, la "región" podría extenderse gradualmente mediante la adhesión a esa medida de los Estados vecinos, sin que fuera necesario definir desde el principio los límites exactos de la región a la que se aplicaría en última instancia...154.- El criterio más importante para definir una región... será normalmente el de su coherencia desde el punto de vista de las condiciones militares y del concepto de seguridad y las preocupaciones que tengan los Estados de que se tra-

te...155.-... En muchos casos, se podría promover el desarme regional teniendo en cuenta factores adicionales tales como la existencia anterior de vínculos culturales, económicos, ideológicos y/o políticos".[11]

Esta trascripción contiene elementos esenciales para el tema de la confianza, que parecieran haber previsto el decurso político incremental de Tlatelolco. Primero, el carácter complejo de la configuración regional. En esta parte del mundo coexistían en la época Estados independientes, territorios bajo responsabilidad de terceros, territorios de potencias nucleares y Estados caribeños recientemente independizados con problemas territoriales con los Estados "latinos". Adicionalmente, existían cuestiones relativas a Estados y territorios caribeños así como al régimen de los espacios marítimos adyacentes o parte de la "región".

Fue preciso adoptar criterios flexibles de adscripción al Tratado, los cuales fueron delineando en forma "incremental" la participación jurídica en la zona, así como su extensión geográfica. Esta decisión política está contenida en los artículos que establecen que la "región" comprendería el espacio de los territorios de los Estados a medida que se incorporaran plenamente al régimen establecido por el Tratado. Ello hizo que, en su origen, la zona tuviese una extensión real definida por los territorios de los Estados parte y una potencial que comprendería eventualmente los territorios de los Estados que se fueron incorporando al régimen. Finalmente, se establecería la "Zona" en una extensión mucho mayor, cual es la que incluye los espacios marítimos dentro de las líneas fijadas por el artículo 4to. Esto representará el espacio definitivo de la zona que abarca 25 millones de kms^2 y alberga cerca de 500 millones de personas.

Anótese la prudencia y al mismo tiempo la expectativa que representaba el criterio expuesto. Si se hubiera pretendido desde un comienzo la participación de "todos" los Estados de la región, no se habría aprobado el Tratado. Si se admitía la posibilidad de que quedaran definitivamente excluidos, la zona hubiera carecido de sentido y contenido. Estas consideraciones son aplicables también a los protocolos adicionales. Como es sabido, tampoco fue fácil perfeccionar la participación en éstos, de los países concernidos y Francia solamente ratificó el Protocolo I en 1992.

Consecuentemente, la cuestión de confianza revestía un doble aspecto. De un lado, no se podía esperar el acuerdo de "todos" para formalizar un compromiso de interés general. Por otro, se dejaba abierta la posibilidad

de incorporaciones progresivas y en la práctica, los Estados parte nunca dejaron de hacer presión diplomática para incorporar los inicialmente ausentes en el Tratado o en los Protocolos Adicionales y, en el ínterim, para que no frustraran sus propósitos principales. La "Zona" creció a lo largo de años en participación y en extensión geográfica, pero también en la convicción de su importancia para la seguridad y la confianza entre los países de la región y fuera de ella.

La vinculación de las cuestiones relativas al desarme, la seguridad y la confianza regional jugaron aquí un rol fundamental. Así lo estimó Naciones Unidas al señalar: "...el enfoque regional había demostrado que podía dar resultados en esferas tan importantes como la no proliferación nuclear (en particular, la ZLAN en la América Latina) y el proceso de distensión en Europa...esos ejemplos demostraban...que las medidas regionales debían enfocarse dentro del contexto mundial si se quería que llevasen a resultados duraderos...la viabilidad de las medidas regionales para impedir la proliferación nuclear ...sería mucho mayor si se vinculaban con medidas de alcance mundial...".[12]

Se precisa así la vinculación de la seguridad y el fomento de la confianza regionales con el resto del mundo. Tanto la negociación cuanto el texto alcanzado, se refirieron no solamente a las armas nucleares de las potencias dotadas de ellas sino a la posibilidad de que pudieren ser fabricadas por algún país latinoamericano. Fue tan clara esta última posibilidad, que el Tratado contiene un elaborado balance de responsabilidades entre los países de la región y los de fuera de ella; el cual implica la autoimposición de obligaciones que incluyen en primerísimo lugar la renuncia expresa a la posesión, fabricación o utilización de armas nucleares por los países de la región.

La importancia de las responsabilidades regionales y extrarregionales se puede advertir en el siguiente texto de Naciones Unidas: "194. Las ventajas de superponer el enfoque mundial y el regional son particularmente claras en el caso de la no proliferación nuclear. En algunos aspectos el enfoque mundial exige menos de los Estados, pero tiene la ventaja de que su aplicación es más amplia. Por otra parte, cuando se cumplen las condiciones necesarias el establecimiento de ZLAN ofrece ventajas que no se podrían lograr con un enfoque mundial. En particular, el establecimiento de esas zonas entraña la ausencia total de armas nucleares y, por lo tanto, ofrece la posibilidad de que los Estados poseedores de armas nucleares otorguen garantías más específicas de seguridad y permite

establecer arreglos más concretos respecto de la inspección y a la transferencia internacional de materiales y equipos nucleares".[13]

Al reunir estas condiciones, el Tratado contiene una diferencia sustancial con planteamientos políticos como, por ejemplo, las primeras declaraciones sobre Zonas de Paz. En éstas el objetivo fundamental era señalar limitaciones y comportamientos a potencias extrañas a las regiones sin, en contrapartida, establecer para los Estados miembro obligaciones específicas distintas de las incluidas en compromisos como las Cartas de Naciones Unidas o de la Organización de los Estados Americanos. Eso ha evolucionado en pronunciamientos más recientes como las declaraciones de Zonas de Paz del Mercosur, Bolivia y Chile, de la Comunidad Andina de Naciones y de América del Sur.

Esta diferencia dio al Tratado su elevada autoridad política y moral y obviamente fue la base del planteamiento hecho a las potencias nucleares respecto a la no amenaza o uso de armas nucleares contra los Estados de la región, contenidas en el Protocolo Adicional II y al de comportamiento similar al autoimpuesto, con respecto a los territorios que estuvieren *de jure* o de facto bajo responsabilidad de potencias extrarregionales, a que se refiere el Protocolo Adicional I. Tlatelolco es el primer régimen convencional que impone estas limitaciones a las potencias nucleares, incluyendo la obligación de no emplazar armas nucleares en parte de sus territorios, así como obtiene garantías negativas de seguridad para los Estados que, también por primera vez, establecen un sistema de control propio.

Al mismo tiempo, fue esencial mantener la más amplia posibilidad de uso pacífico de la energía nuclear, incluyendo la transferencia de tecnología y la importación de equipos y de materiales radioactivos. Sobre esto, el Tratado no admite dudas al consignarlo tanto en la parte preambular cuanto en la dispositiva.

La más grande dificultad fue la cuestión de las explosiones nucleares con fines pacíficos. La intención original fue que ellas quedaran incluidas en la prohibición, en vista de que con los conocimientos y tecnologías disponibles en la época no era posible diferenciar la manera como la liberación de energía nuclear no controlada podía ser utilizada para fines pacíficos o bélicos.

Cambios políticos ocurridos en algunos países durante la negociación hicieron necesario incluir la posibilidad de realizar tales explosiones. El golpe militar de 1964 en el Brasil cambió enteramente su percepción del asunto. Argentina se opuso a cualquier limitación a las posibilidades de un desarrollo nuclear autónomo. Sin embargo, por vía de interpretación y gestión política y diplomática, los Estados parte siempre se opusieron a la realización de estos ensayos. Han sido necesarios el paso de los años, cambios políticos en esos países y modificaciones en el Tratado para que fueran formalmente descartadas. Por otro lado, en nuestros días, y especialmente después de la catástrofe de Chernobyl, la utilidad de explosiones nucleares "con fines pacíficos" ha sido descartada. El Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (TNP) acabó con la posibilidad.

El TNP fue suscrito poco tiempo después del de Tlatelolco y hoy son miembros la totalidad de países latinoamericanos y caribeños. A pesar de durísimas críticas en función de sus aspectos "discriminatorios" que conciernen especialmente al control de las actividades nucleares de los países no poseedores de armas atómicas y el modesto compromiso de los poseedores de negociar el desarme nuclear, ha ganado aceptación casi universal, aunque no cabe desconocer los problemas planteados por los nuevos Estados poseedores de tales armas ni su posible apropiación por entidades no estatales. En 1995 se decidió la prolongación indefinida del TNP. Lamentablemente, la última conferencia realizada el año 2005 fue un fracaso por la falta total de avance en el desarme nuclear.

Tlatelolco, contrariamente al TNP, prohibe a las potencias nucleares instalar armas nucleares en la región y amenazar con el empleo de las mismas a los Estados parte. De otro lado, las modificaciones introducidas al Tratado de Tlatelolco comportan garantías de utilización exclusivamente pacífica de la energía nuclear que son la esencia y razón de ser del TNP que prohíbe inclusive las "explosiones nucleares con fines pacíficos" a los países no poseedores de armas nucleares. Con esto se asegura el objetivo de evitar la proliferación horizontal de armas nucleares; sin que ello autorice complacencia en la materia.

Modificaciones políticas producidas a nivel mundial, han hecho posible también la reducción de los arsenales nucleares. El Tratado de Prohibición Total de los Ensayos de Armas Nucleares ha sido suscrito por numerosos Estados. Adicionalmente, el ejemplo de Tlatelolco ha sido seguido, con comprensibles adaptaciones, por los tratados de Rarotonga, Bangkok y Palindaba que apuntan a establecer otras ZLAN; al igual que en un momento inicial lo estableció el Tratado Antártico, si bien en una zona

no habitada. Estos compromisos, tomados en su conjunto y sumadas a la desactivación de la capacidad nuclear militar de Sudáfrica, abren la posibilidad de que el Hemisferio Sur pueda quedar libre de armas nucleares. No quiere decir esto, como lo muestran muy negativas experiencias recientes, que esté próximo un mundo libre de armas nucleares pero sí confirman el carácter visionario y pionero de la propuesta contenida en Tlatelolco.

iv) Suscripción y contenido

El Tratado para la Proscripción de Armas Nucleares en América Latina, la más importante iniciativa latinoamericana en materia de desarme, fue abierto a la firma el 14 de febrero de 1967, en México, siendo este país el depositario. Entró en vigor el 25 de abril de 1969 al completarse su ratificación por once países.

En el mismo espíritu de Tlatelolco se ubicarían más adelante algunos esfuerzos relacionados con las armas convencionales como la Declaración de Ayacucho de 1973 y las reuniones técnicas que se originaron en ella; así como los planteamientos contenidos en las Declaraciones de Acapulco de 1988, Galápagos 1989, Cartagena relativa a las armas de destrucción masiva y la de Mendoza sobre armas químicas, biológicas y otras. En América Central se han trabajado también acuerdos de desarme convencional. No obstante, el único esfuerzo regional latinoamericano que llegó a convertirse en acuerdo formal de obligatorio cumplimiento sigue siendo Tlatelolco.

El examen de la parte preambular muestra la preeminencia de la cuestión de seguridad y su vinculación con el desarme y, aun cuando no lo menciona expresamente, su significación para la confianza. Las referencias principales son al peligro de la existencia y del uso de las armas nucleares, la necesidad de impedir su proliferación, la importancia de aislar a la región de un posible conflicto nuclear, la oportunidad de hacer una contribución sustantiva al desarme mundial y la reiteración del derecho al uso pacífico de la energía nuclear.

Tlatelolco no se considera solamente como un intento de control de la proliferación horizontal de armas nucleares. Al señalar que "las zonas militarmente desnuclearizadas no constituyen un fin en sí mismas, sino un medio para alcanzar en una etapa ulterior el desarme general y completo" (Preámbulo), establece su propósito final. Respecto del aislamiento de la zona de un posible conflicto nuclear, establece un balance de

responsabilidades bien definido, indicando que no deben existir en ella armas nucleares de potencias ajenas y también la obligación que se imponen de no fabricarlas, recibirlas, almacenarlas ni usarlas.

La parte dispositiva se compone de elementos sustanciales como la prohibición, el área de aplicación, la organización internacional, la verificación y la entrada en vigor. La prohibición es clara y terminante. Los países no fabricarán, ensayarán, usarán, recibirán, almacenarán ni poseerán directamente o por cuenta de terceros armas nucleares. El material y las instalaciones nucleares existentes o futuras serán utilizados exclusivamente con fines pacíficos.

El Tratado incluye dos Protocolos Adicionales. El primero está dirigido a Estados Unidos, Francia, Países Bajos y Reino Unido, Estados que *de jure* o de facto tienen responsabilidad internacional sobre territorios comprendidos dentro de la zona geográfica definida en el Tratado. Ellos asumen la obligación de garantizar que en esos territorios en América Latina o el Caribe, se observará el mismo régimen de desnuclearización militar que impone el Tratado a sus miembros.

El Protocolo Adicional II concierne las potencias poseedoras de armas nucleares, actuales y futuras, que se comprometen a respetar el Estatuto de Desnuclearización Militar, no permitir que en los territorios de los Estados parte del Tratado sean practicados actos violatorios del mismo y a no emplear o amenazar con el empleo de armas nucleares a los Estados parte del Tratado.

Los países concernidos por el Protocolo Adicional II, formularon declaraciones o entendimientos que fueron considerados como limitaciones reales al compromiso de no usar o amenazar con el uso de armas nucleares a los Estados parte en Tlatelolco. Tales declaraciones, que algunos analistas llegaron a considerar como reservas, estuvieron vinculadas especialmente a la posibilidad de realización de explosiones nucleares con fines pacíficos a que se refiere el art. 18°. Las declaraciones, fundamentalmente, fueron en el sentido que el Tratado en realidad las prohibía.

De otro lado, quedaron interrogantes sobre la cuestión del transporte y tránsito de tales armas en la región. Una interpretación estima que el Tratado prohibe la "presencia" con lo cual no estarían permitidos. Sin embargo, de haberse insistido en una prohibición formal probablemente no se habría alcanzado ningún acuerdo. Aquí también, como se aprecia,

jugaron la necesidad de considerar las realidades políticas y el propósito de evitar las posiciones maximalistas que suelen inhibir la concertación de acuerdos y la creación de confianza.

La importancia y significación del tema de las "explosiones nucleares con fines pacíficos" no deben ser minimizadas. La diferencia de pareceres sobre si efectivamente el Tratado las permitía o no, se ha prolongado casi tres décadas. En lo que concierne al fomento de la confianza, esta situación hizo que el asunto quedara pendiente. Las manifestaciones de intención respecto al uso exclusivamente pacífico de la energía nuclear que Argentina y Brasil hicieron en diversas oportunidades, no fueron consideradas suficientes por buen número de estudiosos y por la percepción política dentro y fuera de la región. La posibilidad e inclusive el propósito de fabricación de armas nucleares fueron reconocidos por personalidades académicas, militares y políticas en los citados países. La reserva, programas "paralelos" y otros factores, no contribuyeron a fomentar la confianza.

Solamente a título de ejemplo de tal posibilidad, se consigna que Luiz Augusto de Araujo Castro señaló: "Justa o equivocadamente, cierto número de analistas internacionales empezaron a ver en Brasil y Argentina dos países en el umbral potencialmente peligroso que poseían la capacidad tecnológica, los recursos y, según se alegó, la motivación política y estratégica para embarcarse en programas viables autónomos para el desarrollo de armas nucleares. Al mismo tiempo, Brasil y Argentina estaban también desarrollando programas nacionales ambiciosos en el campo de la tecnología aérea y del espacio, que estaban siendo crecientemente sofisticados, aún cuando relativamente modestos para los estándares mundiales, dirigidos al uso doméstico y a la exportación. En otras palabras, no obstante que ambos países habían señalado repetidamente su apoyo al Tratado regional de no proliferación y su compromiso con sus objetivos, ninguno de los dos países era de hecho, parte del Tratado. Ninguno estaba comprometido por un instrumento legal internacional obligatorio a renunciar al desarrollo y adquisición de armas nucleares...".[14]

Brasil no estuvo dispuesto, por muchos años, a renunciar al derecho de realizar "explosiones nucleares con fines pacíficos". Argentina tenía cuestionamientos más amplios que incluían aspectos industriales y de investigación. Chile consideraba que Argentina debía asumir la integridad de los compromisos para que pudiera también aceptarlos. El caso de Cuba, obviamente, estaba más vinculado a la situación mundial y a la relación con Estados Unidos.

Más allá de lo opinable de tales posiciones, el hecho es que al inicio de los años ochenta, la democratización en los citados países así como la demostración de la singular posición que mantenían respecto al resto del continente, fue modificando su actitud en relación con las explosiones nucleares con fines pacíficos, Tlatelolco y las salvaguardias internacionales. La posición empezó a cambiar por las transformaciones políticas que llevaron a la democratización de Argentina y Brasil. Ambos países decidieron la concertación de acuerdos bilaterales que excluyeron formal y definitivamente la posibilidad de fabricar armas nucleares. Estos incluían la creación de una agencia bilateral de contabilidad y control de materiales nucleares, la modificación de algunas disposiciones del Tratado y la suscripción de un Acuerdo cuatripartito entre los dos países citados, la Agencia Binacional y el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), organismo especializado de Naciones Unidas para las cuestiones atómicas, sobre el control y uso pacífico de la energía nuclear.

Respecto al área de aplicación, aparte de lo ya señalado, cabe anotar lo que Mónica Pinto dice en materia de su determinación y delimitación: "Las dos áreas son consecuencia del procedimiento adoptado en el artículo 28 para la entrada en vigor. Trátase de una zona móvil, en constante progresión, integrada por los territorios de todos los Estados para los cuales el Tratado está en vigor y otra zona fija, precisamente delimitada, que resultará en la integración del área desnuclearizada por la conjunción de todos los requisitos previstos en el artículo 28. Si la primera se corresponde con el *standard* internacional en materia de ámbito territorial de los tratados, la segunda es una noción política antes que geográfica".(15)

Esto confirma la relación del Tratado con un criterio de vigencia y aplicación "incremental", que es esencial para el fortalecimiento de la confianza. Si bien una aproximación rígida al compromiso inicial hubiera encajado adecuadamente con cuestiones de principio, ello habría probablemente significado que América Latina no sería hoy una auténtica Zona Libre de Armas Nucleares.

El establecimiento de una organización internacional exclusivamente para el propósito de verificar el cumplimiento del Tratado es también asunto sustantivo. Importantes acuerdos de desarme no han creado instituciones especializadas, contrariamente al caso del Tratado de Tlatelolco que creó el Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina, Opanal.

A este respecto, Chantal de Jonge Oudraat dice: "De los 24 acuerdos de control de armamentos actualmente en vigor o recientemente suscritos, tres han dispuesto el establecimiento de organizaciones internacionales con el fin específico de verificar el cumplimiento...: el acuerdo modificado de Bruselas de establecimiento de la unión de Europa Occidental y de la ahora difunta Agencia de Control de Armamentos, el Tratado de Tlatelolco que estableció la Opanal, y el Acuerdo de Guadalajara entre Argentina y Brasil que establece la Agencia Argentino-Brasileña de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (Abacc)....Más adelante añade: Comparada con la ACA, Opanal es una organización internacional mucho más institucionalizada, autónoma e integrada. Ha recibido poderes muy específicos y amplios..."También indica que:"...el proceso de creación institucional es considerado poseedor de alto potencial de fomento de la confianza...".[16]

En efecto, Opanal traduce y materializa, a través de sus órganos y procedimientos, el compromiso de los países de la región con el Estatuto de Desnuclearización Militar que se autoimpusieron. La verificación de la observancia de tal Estatuto es su razón de ser y tarea fundamental, definida precisamente en varios artículos. Alguna iniciativa para que Opanal se interesara en la promoción del uso pacífico de la energía nuclear fue desestimada, en vista que el OIEA cumplía y cumple tal función con mejores posibilidades técnicas.

Respecto de la entrada en vigor, las posiciones de Brasil y Argentina durante la negociación y de otros países en función de éstas, exigieron la adopción de un sistema mixto. Éste permitía dar inicio a la aplicación del Tratado sin excluir a quienes en ese momento no se consideraban en condiciones de asumir la totalidad de los compromisos. La fórmula del artículo 28o. hizo posible que los países dispuestos a asumir inmediatamente y en su totalidad los compromisos esenciales lo pudieran hacer mediante un procedimiento de dispensa del íntegro de los requisitos; al tiempo que se dejaba abierta la posibilidad de que otros países lo hicieran más adelante. Ya se ha comentado la importancia de este procedimiento para el fomento de la confianza. El que de una manera, aunque fuera incompleta, los países signatarios participaran en el organismo y en sus actividades, contribuyó a que los fines del Tratado fueran preservados.

v) Verificación

El elemento clave del acuerdo y garantía de su razón de ser es el sistema de verificación. Hay indisoluble relación entre la confianza, el desarme y

la verificación. Si bien doctrinalmente se entiende que la verificación es condición *sine qua non* de cualquier acuerdo de desarme, es evidente que pocas cosas son más susceptibles de crear confianza que la garantía del cumplimiento cabal de los acuerdos, la cual está dada por los procedimientos de verificación.

Esta interrelación fue formalizada en el ámbito de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa, en el cual se habían convenido las primeras MFC en Helsinki en 1975. Años más tarde se acordó que las MFC y de la seguridad serán acompañadas de formas de verificación adecuadas, lo que confirma el carácter esencial de la verificación para un acuerdo de desarme. Los compromisos relacionados con la seguridad no pueden quedar librados a la buena voluntad o satisfacerse con manifestaciones de intención. La verificación es la garantía de cumplimiento del acuerdo, sin lo cual no puede haber seguridad y, menos aún, confianza. Obviamente, la verificación impone obligaciones precisas cuyo incumplimiento es oneroso para la seguridad y la confianza.

En este sentido, Oleg Grinevski opina que: "La verificación...debe ser una obligación positiva y cumplir un rol restrictivo, preventivo. Debe colocar a un trasgresor potencial en una situación en la cual la trasgresión sería revelada o las medidas orientadas a esconderla cuesten más a quien la perpetre –en términos políticos, militares y financieros– de lo que esperaría obtener como resultado de la transgresión".[17]

Pero más interesante aún, es la relación de elementos que Serge Sur considera esenciales para que la verificación sea efectiva: "Los problemas clásicos de verificación son bien conocidos. La primera preocupación es la definición. No hay una fórmula general, oficial y universalmente aceptada. Sin embargo, está ampliamente acordado que la verificación incluye los siguientes componentes:

> 1. Existencia de una obligación, de la cual el cumplimiento y la observancia deben ser verificados; 2. El acopio de información relativa al cumplimiento de la obligación; 3. El análisis, interpretación y evaluación de la información en sus aspectos técnicos, jurídicos y políticos; 4. La apreciación relativa a la observancia o no observancia de la obligación, con la cual concluye el ejercicio de verificación mismo. Si bien el problema de las reacciones adecuadas a la posible violación de una obligación parece ser consecuencia lógica de este ejercicio, no es en sí mismo parte integral de la verificación."

El mismo Sur, añade: "Hay una tendencia del proceso de verificación a aflojarse, en el sentido de que su autonomía esencial pueda disolverse en un concepto más amplio, el cual podría ser llamado un proceso de fomento de la confianza. Este proceso obviamente incorpora medidas de fomento de la confianza...Sin embargo, también incluye otros componentes que pertenecen, al menos en parte, a la esfera de la verificación en el significado convencional de la palabra...".[18]

También en este aspecto conceptual puede tenerse en cuenta lo señalado por F. Calderón: "Cuando se habla del sistema de verificación se quiere hacer referencia a una conjunto de normas, métodos, procedimientos y técnicas de verificación...De acuerdo con la práctica observada en los acuerdos sobre regulación de armamentos suscritos en la posguerra, la verificación que interesa aquí es la referida a la comprobación o examen de la verdad de una cosa en la medida que de lo que se trata es de garantizar el cumplimiento efectivo de las obligaciones contraídas...El sistema de verificación debe entenderse como un componente de un esfuerzo colectivo de disuasión para asegurar la conducta inhibitoria de los Estados involucrados..." Indica igualmente que los criterios del sistema son: "(i) adecuación y eficiencia; (ii) aceptabilidad; (iii) no discriminación; (iv) no interferencia en el desarrollo económico y social; (v) renovación; (vi) mecanismo de aplicación;".[19]

Por estas referencias se comprende que en materia tan sensible como las armas nucleares, no hubiera sido posible basar el Estatuto de la zona en una mera declaración o manifestación de intenciones, sino en un preciso y detallado procedimiento de verificación que permitiera asegurar que los artefactos, servicios e instalaciones no se utilicen en el ensayo y fabricación de armas nucleares; que no se realicen en el territorio de las partes, actividades prohibidas con materiales o armas nucleares introducidos del exterior y que como lo señala el art. 12, "las explosiones con fines pacíficos sean compatibles con las disposiciones contenidas en el art. 18...".

El procedimiento originalmente comprendió la presentación nacional de informes a Opanal, la OEA y la Agencia Internacional de Energía Atómica, en el sentido de que no se han llevado a cabo actividades contrarias al Tratado. Existía además la posibilidad de que el Secretario General, con apoyo del Consejo, solicitara informes adicionales o complementarios. El Consejo, a pedido de alguna parte podía incluso disponer "inspecciones especiales" pero hasta el presente no se ha realizado ninguna. Por las

modificaciones introducidas en 1992, estas responsabilidades se han concentrado en el OIEA.

En consecuencia, lo más importante es la obligación de concertar acuerdos con el OIEA que, por disposiciones de este organismo, incluyen salvaguardias amplias. Esto supone la verificación por el OIEA de absolutamente todos los materiales nucleares. Este "control internacional eficaz" produce cierta cesión de soberanía pues se faculta la solicitud de informes especiales y la inspección de actividades que se realizan en el propio territorio. A los antes citados acuerdos de salvaguardia con el OIEA, están obligadas igualmente las partes del Protocolo Adicional I. Ésta fue una de las principales dificultades puesto que algunos países entendieron que el referido régimen era intrusivo, no reservado, discriminatorio e inadecuado, por lo cual no se incorporaron cabalmente al régimen del Tratado hasta muchos años después.

Como muestra adicional de la significación de la confianza en esta delicada materia, debe indicarse que el Tratado establece que si se verificara una violación de lo acordado, Opanal solamente puede ponerla en conocimiento de los organismos encargados del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. De otro lado, las cuestiones o controversias relativas a la interpretación o aplicación pueden ser sometidas a la Corte Internacional de Justicia, con acuerdo de las partes.

vi) Modificación

La primera modificación al Tratado se produjo en la Conferencia General de Opanal de 1990, en la que se adicionó a la denominación oficial los términos "y el Caribe", en línea con los propósitos de facilitar la incorporación de los Estados de origen no ibérico de la región. Más importante aún fue la modificación del párrafo 2 del artículo 25 del Tratado, alcanzada en marzo de 1991. La versión existente excluía en la práctica a los Estados que al alcanzar su independencia mantuvieran algún tipo de controversia territorial con los signatarios originales y concernía directamente a Guyana (Venezuela) y Belize (Guatemala).

Respecto a la esencia del Tratado, desde 1985 Brasil y Argentina emprendieron un proceso para diseñar un mecanismo conjunto de contabilidad y control de sus actividades nucleares que pudiera servir de base para un acuerdo, también conjunto, de salvaguardias con el OIEA. Ello fue producto de la democratización en ambos países que se

acompañó de acercamientos políticos, integración económica y comercial, etc. en el marco de un amplio proceso de fomento de la confianza.

El primer paso, de enorme trascendencia, se dio el 30 de noviembre de 1985 con la "Declaración Conjunta sobre Política Nuclear" hecha en Foz de Iguazú por los presidentes Raúl Alfonsin y José Sarney. Ella contiene el compromiso de desarrollar la energía nuclear con fines exclusivamente pacíficos y el propósito de cooperar bilateralmente en ese campo. En el mismo sentido, la Constitución Política del Brasil adoptada en octubre de 1988 estableció que todas las actividades nucleares brasileñas debían orientarse exclusivamente para fines pacíficos y ser aprobadas por el Congreso Nacional.

El carácter de fomento de la confianza que tuvo este proceso fue reconocido por Ivan Cannabrava al señalar que: "Las sucesivas y amplias iniciativas en los campos de uso pacífico de la energía nuclear y la no proliferación de armas nucleares adoptadas por Brasil y Argentina desde los años ochenta son un excelente ejemplo de medidas de fomento de la confianza, concebidas en el contexto de relaciones bilaterales e implementadas con la cooperación de mecanismos multilaterales regionales y globales, tales como Opanal y la OIEA".[20]

El 28 de noviembre de 1990 los presidentes Menem y Collor suscribieron en Foz de Iguazú, en presencia del Director General de la OIEA y del Secretario General de Opanal, una "Declaración sobre Política Nuclear Común Argentino-Brasileña" donde se adoptaron iniciativas para posibilitar la plena vigencia del Tratado de Tlatelolco, se menciona el mecanismo de contabilidad y control bilateral, el inicio de negociaciones con la OIEA para alcanzar acuerdos conjuntos de salvaguardias y la modificación del Tratado de Tlatelolco.

En julio de 1991, los citados presidentes acordaron en el Convenio de Guadalajara, celebrado en el marco de una reunión cumbre iberoamericana, el establecimiento de la "Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares Abacc", a fin de asegurar el uso exclusivamente pacífico de materiales e instalaciones nucleares. Acordaron también negociar acuerdos de salvaguardias con el OIEA, asumir las obligaciones propias de Tlatelolco, imponerse una moratoria respecto a las explosiones nucleares con fines pacíficos mientras no se pueda distinguir técnicamente los dispositivos para producir las armas nucleares; así como otros aspectos varios y proponer enmiendas al Tratado de Tlatelolco.

La Agencia tiene sede en Rio de Janeiro y es dirigida alternativamente por argentinos y brasileños. La tarea fundamental es la verificación de que los materiales nucleares así como las instalaciones no sean utilizados en la producción de armas atómicas o artefactos nucleares explosivos. Está compuesta por una comisión de dos miembros por cada Estado y tiene la peculiaridad de ejercer la representación conjunta de los dos países frente a terceros en todo lo relativo al sistema de contabilidad y control.

El "Acuerdo entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares y el Organismo Internacional de Energía Atómica para la Aplicación de Salvaguardias", fue celebrado en Viena el 13 de diciembre de 1991. En su primer artículo se establece que los Estados parte se comprometen a aceptar la aplicación de salvaguardias a todos sus materiales nucleares y en todas sus actividades nucleares, a fin de verificar que dichos materiales no se desvíen hacia armas nucleares u otros dispositivos nucleares explosivos. El Director General del OIEA describió el acuerdo cuatripartito como: "Un acuerdo de salvaguardias comprehensivo, de una naturaleza *sui generis*, compatible con el Tratado de Tlatelolco. Cubre todos los materiales y actividades nucleares en los territorios de Argentina y Brasil...Prevé la aplicación de salvaguardias a las exportaciones de materiales nucleares...es similar al Protocolo concluido entre los Estados miembro de la Comunidad Europea, Euratom, y la Agencia en conexión con el TNP".[21]

Los gobiernos de Brasil, Argentina y Chile, plantearon en mayo de 1992 enmiendas a los artículos 14, 15, 19 y 20 del Tratado de Tlatelolco, las cuales fueron aprobadas por la Conferencia General de Opanal en agosto de ese mismo año. La adopción de las enmiendas hizo posible la plena incorporación de esos países. Las enmiendas no cuestionan los objetivos básicos ni el espíritu del Tratado, pero ajustan las condiciones de verificación y control de modo que las informaciones a proporcionarse y el sistema de inspecciones no afecte la reserva o el secreto de procedimientos industriales, comerciales o las investigaciones que los países puedan haber desarrollado.

Con estos desarrollos, Tlatelolco satisface ampliamente los requisitos que estableció la Asamblea General de Naciones Unidas sobre Definición de ZLAN.[22] Ellos fueron: iniciativa de los países de la región, formalización en un Tratado, total ausencia de armas nucleares,

mecanismo de verificación y control, reconocimiento por parte de la Asamblea General de NNUU, zona claramente determinada y compromiso de los Estados poseedores de armas nucleares sobre la zona y sus miembros.

En tales condiciones, puede afirmarse que la Zona Libre de Armas Nucleares es una realidad jurídica y política incontrastable. La tenacidad y flexibilidad han hecho realidad este esfuerzo que honra a América Latina y el Caribe, que fue pionero y sigue siendo ejemplo en el mundo y que debería ser seguido por esfuerzos y compromisos adicionales en materia de seguridad, desarme y cooperación en la región.

vii) Consideraciones finales

El Tratado materializa la vocación regional por el tratamiento de temas de seguridad, que venía de mucho antes y que en el curso de la historia republicana tuvo manifestaciones trascendentes en el desarrollo de instrumentos jurídicos para el mantenimiento de la paz y la seguridad regional.

El Tratado fomenta la confianza por satisfacer todas las exigencias de la doctrina y constituir una práctica consecuente. Sus principales aspectos se conjugan adecuadamente con los requisitos del fomento de la confianza: existencia de una amenaza, percepción de esa amenaza, voluntad de hacerle frente, precisa definición del problema de seguridad, decisión de asumir responsabilidades concretas y balanceadas entre los distintos actores, formalización convencional, garantías, verificación y, aún más, establecimiento de un organismo de seguimiento y control.

Impedir la presencia de armas nucleares en la región materializaba una "política" de fomento de la confianza, distinta de una sola "medida" que no hubiera bastado para garantizar el propósito de preservar la confianza respecto al más sensible tema como eran las armas nucleares y acrecentarla en el futuro.

En el caso de Tlatelolco, la confianza requirió una visión precursora de la importancia de establecer una ZLAN en una zona densamente poblada, a partir de valiosos elementos histórico-político-culturales que unían a los países de la región. Requirió tiempo para que el Tratado se desarrollara y eventualmente se perfeccionara. Finalmente, fue necesaria constancia para que en el largo período de su desarrollo no se frustraran sus objetivos.

La Zona Libre de Armas Nucleares tuvo una extensión real constituida por los territorios de los Estados inicialmente partes, una potencial que se expandía con los territorios de los Estados a medida de su incorporación y, finalmente, una definitiva que incluía extensas áreas marítimas. En ese sentido, el Tratado, su ejecución y perfeccionamiento fueron de naturaleza incremental y respondieron cabalmente al criterio de "retroalimentación", del cual depende el fomento de la confianza.

Los países latinoamericanos reconocieron que la fabricación de armas nucleares debía prohibirse por ser contraria a la seguridad regional y mundial; pero también porque los llevaría a una carrera armamentista nuclear peligrosa y ruinosa que comprometería las posibilidades de desarrollo económico y social.

Finalmente, el Tratado responde a una necesidad esencial en materia de confianza que no se basa en gestos, declaraciones o manifestaciones de buenos propósitos, sino en la inequívoca demostración de la existencia de que hay "razones para confiar". La confianza no puede ser reclamada sino que debe ser ganada; y no se puede ganar si no se consigue demostrar que confiar no es un riesgo para la seguridad sino que por el contrario la refuerza y consolida.

REFERENCIAS

1 Estudio amplio sobre las medidas de fomento de la confianza, *Desarme:* Serie de estudios 7, Naciones Unidas, Nueva York, 1982. Pág. 4.

2 Regional Approaches to Confidence -and Security- Building Measures, Disarmament. Openning Statement by the Director of the United Nations Office for Disarmament Affairs. *Topical Papers* 17, United Nations, New York, 1993.

3 Vraalsen, Tom. "Non-Proliferation of Nuclear, Chemical and other Weapons". *Disarmament*, Volume XII, Number 3, United Nations, Autumn 1989 (Pág.9).

4 Gros Espiell, Héctor. "El Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina (Tratado de Tlatelolco): su significación para el desarme, la Paz y la Seguridad Internacionales. Situación actual y perspectivas". *Desarme* Vol. III, No. 2, julio de 1980. Naciones Unidas, Nueva York.

5 Peter Stania. "Characteristics of CSBMs in Latin America and the Caribbean. Disarmament". *Topical Papers* 7. "Confidence and Security-Building Measures: From Europe to other Regions". Pág. 160. United Nations, New York, 1991.

6 "Informe Final de la Conferencia Regional sobre las Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad". Pág. 10 OEA/Ser.K/XXIX.2, COSEGRE/doc. 20/95 rev. 1, 12 febrero 1996. Santiago de Chile, noviembre de 1995.

7 Naciones Unidas Ib. (1).

8 H. Gros Espiell. Ib. (4).

9 Naciones Unidas. *Desarme*: Ib. (1) pág. 27.

10 Estudio de todos los aspectos del desarme regional, *Desarme*: Serie de estudios 3. Naciones Unidas, Nueva York, 1981. Pág. 36.

11 Naciones Unidas. *Desarme* Ib. (10) pág. 39-40.

12 Naciones Unidas. *Desarme* Ib. (10) pág. 4.

13 Naciones Unidas. *Desarme* Ib. (10) pág. 49.

14 Luiz Augusto de Araujo Castro.- Brazil-Argentine Bilateral CBMs: *A Case Study* Ib. (2) page 47.

15 Mónica Pinto. "Tlatelolco en la década del 90" en *Paz y seguridad en América Latina y el Caribe en los noventa* Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz. *El Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe*, Lima, Perú, 1992. Pág. 289.

16 Chantal de Jonge Oudraat, "International Organizations and Verification Organizations". In *Verification of Disarmament or Limitation of Armaments: Instruments, Negotiations, Proposals*. United Nations Institute for Disarmament Research (Unidir). New York, 1992.

17 Oleg A. Grinevski *Verification is of the Essence of Disarmament*. Ib. (5).

18 Serge Sur, *Broader Concept of Verification*. Ib. (17).

19 Félix Calderón, *Las negociaciones sobre la regulación de armamentos y el desarme nuclear*, Editorial y Productora Gráfica. Nuevo Mundo, Lima 1988. Pág. 31.

20 Ivan Cannabrava, *Statement by the Head of the Brazilian Delegation*. Ib. (6).

21 Chantal de Jorge Oudraat i.e. (16).

22 "Zonas libres de armas nucleares", Res. 3472 B (XXX) Asamblea General, Naciones Unidas, 1975.

CAPÍTULO VI

EL FOMENTO DE LA CONFIANZA EN AMÉRICA LATINA

i) Consideraciones generales

América Latina no es ni nunca ha sido, un área libre de problemas de seguridad. Sin embargo, comparada con otras regiones suele ser considerada como una de las más pacíficas. De hecho, a pesar de fricciones, tensiones y confrontaciones, el uso de la fuerza entre Estados se ha producido en pocas oportunidades y el número de conflictos abiertos y generalizados en la historia republicana es mínimo. También es considerada como una región violenta debido a situaciones sociales y políticas internas que han producido y continúan produciendo numerosas víctimas y honda preocupación.

En el ámbito de la confianza entre Estados, la situación muestra mejoramiento en años recientes pues han quedado atrás las décadas de las hipótesis de conflicto, ejes geoestratégicos y otros esquemas. Se aspira a alcanzar mejores relaciones internacionales con menor tensión y gasto militar, más democracia y respeto de los derechos humanos y una clara visión de que fuera del imperio del derecho, en este caso del derecho internacional público, no hay solución a ningún problema.

Adicionalmente, en varias regiones se vienen produciendo desde hace décadas procesos de integración cuyos alcances, hasta el presente, aun siendo variados han permitido desarrollar relaciones económicas y también políticas y sociales de gran significación. Estos procesos no han sido ajenos a obstáculos, problemas y hasta crisis. Sin embargo, nadie considera que la integración no sea el camino hacia mejores y más estrechas relaciones entre los países y el único mecanismo para la creación de grandes espacios económicos que son indispensables en el mundo de la globalización.

Desde luego, en las relaciones entre gobiernos no faltan diferencias, dificultades políticas, divergencias y hasta fricciones. No obstante, éstas se

tratan por los procedimientos que son propios y sería inverosímil que tuvieran expresiones de conflicto militar y uso de la fuerza que el derecho internacional proscribe, las circunstancias lo harían absurdo y los pueblos las rechazarían.

El fomento de la confianza en sentido político ha hecho considerables avances en la región. Entendido en su original acepción militar ha hecho algún progreso y en algunos casos bastante, pero aún falta mucho. Fomentar la confianza entre Estados y sociedades es un imperativo histórico para los países de América Latina.

ii) El fomento de la confianza

Originalmente, darse la mano indicaba que no se escondía un puñal y beber en la misma copa, más que señal de intimidad, demostraba que no había veneno en la bebida. Estas muestras de "confianza" estaban relacionadas al conflicto cuyas primeras víctimas son la transparencia y la verdad. La falta de éstas, a su vez, reduce o destruye la confianza indispensable para evitar, superar o resolver el conflicto.

El concepto de confianza se refiere, en general, a la firme creencia en la confiabilidad de otra persona, seguridad en la mente sobre la verdad de algo determinado o sobre la realidad de un hecho. La existencia o no de confianza es la motivadora principal de actitudes y decisiones en todos los ámbitos: personales, sociales, funcionales, institucionales, económicos y naturalmente también en los políticos.

La confianza es producto de la credibilidad y la previsibilidad, elementos que requieren de la repetición de conductas consecuentes por el tiempo que sea necesario para cambiar percepciones de las que dependen las actitudes y eventualmente las actuaciones. Se trata, pues, de una relación esencial que se retroalimenta permanentemente y por ello la confianza no se pide y menos se reclama sino se gana y se disfruta.

Los factores de desconfianza son múltiples y suelen integrarse en procesos dinámicos donde se funden experiencias del pasado, expectativas futuras y percepciones prevalecientes, todo lo cual determina el nivel de confianza existente en una situación específica. Es tal su importancia que la interacción entre naciones e individuos es, por lo general, un intento por crear relaciones de confianza. Además de sus evidentes e

invalorables connotaciones éticas, las relaciones de confianza son menos onerosas y más productivas que las de conflicto, intimidación u opresión.

En materia de credibilidad, interesan dos elementos principales. Un aspecto subjetivo se refiere a la manera de percibir. Otro, objetivo, concierne hechos comprobables o verificables que dan confirmación o desmienten la percepción del observador y exige que existan "razones para confiar". La percepción se encuentra fuertemente condicionada, entre otras cosas, por experiencias personales e históricas que hacen parte de la identidad individual y nacional.

La convergencia de los elementos objetivos y subjetivos influye directamente en la confianza que se produce también como resultado de la indispensable concordancia entre los comportamientos generales y específicos del actor. Las declaraciones de intención, promesas y ofrecimientos solamente tienen valor en cuanto estuvieran precedidas y seguidas de comportamientos consecuentes. Sin base y contexto, cualquier pretensión de crear o promover confianza sería efímera, irrelevante o engañosa. Confianza y desconfianza son los fenómenos humanos más dependientes de la retroalimentación cuyo efecto es acumulativo.

Por ello el tratamiento de las cuestiones de la confianza debe ser cuidadoso, adecuado y progresivo. Se requiere prudencia en la identificación de los medios de promoverla y en las expectativas sobre lo que pueda producir. La propaganda procura influir sobre la percepción pero cuando, además de informar e incitar procura engañar, cabe tener presente lo que habría dicho Lincoln: "Se puede engañar a todos algún tiempo, a algunos todo el tiempo, pero no se puede engañar a todos todo el tiempo".

La confianza es un elemento central de las relaciones internacionales y componente insustituible de la seguridad. En el ámbito internacional se habla generalmente de medidas pero el fomento de la confianza deriva en realidad de la aplicación de políticas como las de respeto al derecho internacional y las obligaciones derivadas de los tratados, respeto de la soberanía e integridad territorial de los Estados, no intervención en sus asuntos internos, buena vecindad, buena voluntad, concertación y cooperación. Contrariamente, también hay políticas que erosionan o inhiben el desarrollo de la confianza como las de irrespeto al derecho internacional, militarismo y armamentismo, agresión y otras. De este modo, confianza, seguridad y desarme son elementos de un círculo virtuoso; al igual que desconfianza, inseguridad y armamentismo lo son de un círculo vicioso.

Para que las medidas de fomento de la confianza MFC sean eficaces es necesario que cuenten con bases, contexto y propósito, puesto que deben materializar y dar expresión tangible a tales políticas, especialmente en el plano militar y de seguridad, pero no son un sucedáneo de ellas. No deben ser adoptadas "en vez de" y tendrán muy escaso significado fuera de ellas y si se intentara, hay un riesgo de "hacer encajes diplomáticos o militares" con su eventual fracaso y frustración. Las MFC existen para facilitar el cumplimiento del derecho, no para sustituirlo.

La confianza sólo puede ser entendida en términos de procesos. Así lo reconoció Naciones Unidas al señalar en su estudio sobre la materia que: "La confianza no puede establecerse mediante una sola aplicación de una medida concreta de fomento de la confianza; menos aún mediante una declaración de buenas intenciones... solamente puede crecer por vía de la experiencia histórica. Indicó también que: "Con miras a lograr estos objetivos, las medidas de fomento de la confianza deberían... convertir en realidad principios universalmente reconocidos del derecho internacional...".[1]

En el desarrollo internacional y especialmente europeo de la materia, las MFC fueron agrupadas en primera, segunda y tercera generación, según se referían a temas de información, contacto, acceso y verificación o restricciones o prohibiciones, respectivamente. Paralelamente, se les incorporó el concepto de seguridad cuando incluyeron aspectos que iban más allá de la información y hasta se adoptaron acuerdos de desarme. Entre países latinoamericanos, con excepción de los tratados de proscripción de armas de destrucción masiva, predominan las medidas de primera generación, aunque hay excepciones importantes.

La confianza exige una comprobable voluntad de que no se perseguirán objetivos políticos o de otra naturaleza a cualquier precio. La promoción de la confianza puede ser casi irrelevante si los objetivos son percibidos como contradictorios e incompatibles y se considerara que para alcanzarlos se justificaría el conflicto. Es lo que se denomina un juego de suma cero en el que cualquier ganancia es percibida como una pérdida equivalente para el contrario y viceversa. En estos casos, las medidas de fomento de la confianza tienen un valor periférico. La inexistencia de confianza favorecerá las percepciones hostiles que a su vez habrán de minar la confianza y reiniciar este círculo vicioso en un permanente proceso de retroalimentación que, como la historia lo muestra, acaba tarde o temprano en nuevos conflictos.

iii) ¿La región de América Latina?

Teniendo en cuenta la complejidad y especialmente la diversidad de problemas de seguridad que aquejan de distinta manera a los países latinoamericanos, aún cuando tales problemas muestren algunos rasgos comunes, se hace lícito preguntarse si América Latina constituye una región a los efectos del fomento de la confianza.

Sobre lo que debe entenderse por "regiones" el estudio de Naciones Unidas sobre Desarme Regional considera que: "...las motivaciones inmediatas y las preocupaciones predominantes de los países involucrados en esfuerzos regionales... consisten mayormente en reducir las tensiones, en promover la paz, la seguridad y la estabilidad en la región y en evitar una innecesaria competencia de armamentos o mantener a la región al margen de los enfrentamientos ajenos a la propia región... El mayor desarrollo del enfoque regional del desarme, lejos de ser incompatible con las metas a nivel mundial, en realidad las fortalecen".

Indica también que: "...debe adaptarse un enfoque flexible del concepto de región. No es posible definir de antemano y en términos generales cuál podría constituir una "región" adecuada... dependerá de la iniciativa de los Estados interesados y, en muchos casos, de la índole de la medida prevista... En otros casos, todo un continente".(2)

La región sería esencialmente un concepto político más que natural, adoptado por responsables con capacidad de comprometer la gestión de los Estados. Ahora bien, América Latina como comunidad de países identificados por razones históricas y culturales, rara vez trata de cuestiones de seguridad entre los países miembro. En el ámbito interamericano, América Latina no pretende ser, obviamente, una entidad diferenciada e integra su accionar en un marco institucional en que formalmente todos los países son iguales. En las Naciones Unidas los países se pronuncian y actúan según sus percepciones e intereses.

Siendo así, parecería irrelevante continuar con el tratamiento del tema puesto que no existiría el supuesto actor. De otro lado, América Latina engloba varias subregiones que procuran identificar cuestiones específicas de seguridad y las abordan de diferentes maneras. Además América Latina, con todas sus dificultades no ha desaparecido ni del discurso político ni del imaginario social y no obstante su insuficiente institucionalidad sigue siendo un referente del Grupo de Rio y otras actuaciones

políticas. En consecuencia, mientras no se demuestre lo contrario, puede ser tratada como objeto de análisis.[3]

iv) El precedente europeo

Es paradigmático en materia de fomento de la confianza. El tratamiento formal de la cuestión de la confianza se inició en la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa de Helsinki en 1975 y, desde entonces, ha recorrido un difícil pero también extraordinario camino. Desde los orígenes de la Guerra Fría se habían realizado diversos intentos para tratar las muy sensibles cuestiones de seguridad. El plan del canciller polaco Rapacki para la desmilitarización nuclear del centro de Europa, las complejas y dilatadas conversaciones para la reducción multilateral y balanceada de fuerzas que se realizaron en Viena, acuerdos como los llamados *hot line* o de evitamiento de incidentes entre unidades aeronavales y otros, fueron intentos de evitar que la confrontación pudiese pasar a una fase de hostilidades armadas. Esto no era imposible desde que la concentración de fuerzas militares y la sofisticación de los armamentos habrían podido llevar al conflicto por accidente, error de interpretación de una situación determinada, escalada u otra situación no deseada.

En Helsinki se adoptaron unas pocas medidas de tipo "informativo" que, a pesar de su aplicación razonablemente adecuada, no crearon mayor confianza en medio de la continuación de la Guerra Fría que incluía la multiplicación de maniobras militares "notificadas" que obviamente erosionaban más la poca confianza existente. Sin embargo, permitieron un espacio de discusión académica y política donde, a medida que se iba superando la confrontación político-estratégica, se abrió paso a la adopción de nuevas y cada vez más significativas medidas que se denominaron de segunda y luego tercera generación o, explicado en otros términos, iban paulatinamente incorporando medidas de seguridad y después hasta de desarme.

En el desarrollo doctrinario de la confianza en el marco de la Guerra Fría, se consideró que para ser eficaces, las medidas debían ser transparentes, militarmente significativas, verificables, mutuas y formales. Se suponía inicialmente que no afectaban el despliegue o la composición de las fuerzas. Tampoco eran propiamente medidas de verificación o desarme, aún cuando se reconoció que estos procesos obviamente producían confianza. Desde luego, hubo grandes debates conceptuales y políticos pero cabe ahora verificar que la distancia que separa las medidas originales de

Helsinki de las adoptadas en la década de los noventa es abismal, llegando a lo que originalmente se consideró imposible: el trascendental Acuerdo de Desarme Convencional de París de 1991.

Quedará para el futuro despejar la duda de si fueron las medidas que produjeron confianza o fue la modificación de circunstancias políticas lo que permitió la adopción de nuevas medidas. No se trata de un juego de palabras sino de determinar el peso real de los conceptos intervinientes y de los eventos ocurridos. En todo caso, es indudable que la mayor confianza derivó de la terminación de la Guerra Fría y de la sensación que, finalmente, el enfrentamiento militar entre las alianzas militares planetarias no era inevitable. En esas circunstancias, el peso de una práctica difícil pero constante, había abierto espacio para contactos y comunicaciones que al producirse el cambio político se revelaron muy valiosos. De hecho, nadie extraña la situación anterior aunque el presente y el futuro no están exentos de amenazas.

v) La confianza en América Latina

En América Latina el proceso de creación y consolidación de confianza se compone de diversos elementos entre los que figuran el fin de la Guerra Fría, la terminación del conflicto en América central, la solución de varias controversias internacionales pendientes, la superación de la época de los gobiernos militares, el abandono de ciertas visiones geopolíticas y el retorno de los gobiernos elegidos. El proceso de retroalimentación y el efecto acumulativo de la confianza permitieron superar diversas razones de desconfianza sustentadas en diferencias no resueltas, planteamientos geopolíticos agresivos, carreras armamentistas, confrontación y conflicto.

Los progresos registrados en materia de paz y estabilidad internacional crearon una atmósfera de expectativa, situación que no fue alcanzada por obra de la suerte pues la región no ha sido ajena a las crisis. Casi toda América Central estuvo envuelta en un conflicto, algunos países tuvieron capacidad para adquirir armas nucleares y la mayoría de países sudamericanos tenían escenarios de conflicto que no excluían la posibilidad de guerra. De hecho, se produjo el uso de la fuerza, aún cuando no hubo conflictos generalizados. Aún ahora subsisten algunas situaciones no resueltas pero su capacidad para producir conflicto internacional armado se considera poco significativa debido a varios factores. Adicionalmente, se presentan las llamadas "nuevas amenazas" a la seguridad, varias de las

cuales no son tan nuevas pero aún así constituyen ahora la principal fuente de inseguridad por diferentes razones.

El nivel actual de confianza, superior al del pasado, es resultado de la interacción de eventos, elementos y circunstancias generales y específicos. En términos básicos, se les puede categorizar en:

1) Generales

Pueden ser hemisféricos o latinoamericanos. El Tratado de Tlatelolco 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 sucedió 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. El sistema interamericano establece obligaciones legales respecto al mantenimiento de la paz y la solución pacífica de las controversias y es un espacio para la consideración de asuntos de seguridad internacional.

En materia de confianza, el más importante éxito latinoamericano es el Tratado de Tlatelolco que ha alcanzado su plena implementación, haciendo que ningún país de la región posea ni pueda poseer armas nucleares; y también que el área haya satisfecho todos los requisitos de una Zona Libre de Armas Nucleares tal como fue definida por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

No existe ni podría existir una fuente más importante de confianza para la región que las garantías, inspecciones y otras disposiciones contempladas en el Tratado. El hecho que tomó casi tres décadas para que tuviera aceptación general, testifica de las dificultades de una situación donde la posibilidad de tener armas nucleares ya fueran "importadas" o "producidas localmente" era una amenaza real y tangible. Testifica también de la visión, tenacidad y sabiduría de muchos estadistas, diplomáticos y de la población en general que disfruta ahora de la ausencia total de tales armas.

El texto del Tratado de Tlatelolco no hace referencia específica a la cuestión de confianza pero desarrolla significativamente el fortalecimiento de la seguridad y, consecuentemente, implica la confianza. La Organización de Estados Americanos lo reconoció al señalar: "Elemento

fundamental de la contribución hemisférica a la causa de la paz y la seguridad es el Tratado de Tlatelolco".[4] Por su parte, el documento final de la Primera Asamblea de las Naciones Unidas dedicada al Desarme, reconoció la política de no armamentismo nuclear de América Latina, considerándola: "ejemplo de instrumento multilateral capaz de fomentar la confianza internacional es el... Tratado de Tlatelolco, primero en establecer una ZLAN en una región habitada".[5]

Otro elemento es el proceso general de democratización que deja atrás la época en la cual, con pocas excepciones, los países estaban gobernados por regímenes militares. Es un hecho estadístico que esos gobiernos incrementaron a niveles históricos el número de las fuerzas, los gastos militares y las adquisiciones de armas. No pocos de ellos incursionaron en esquemas "geopolíticos" en los cuales las opciones de conflicto abierto crecían permanentemente.

Un tercer y muy importante elemento es el sistema interamericano. Con todos sus defectos y problemas, este sistema ha establecido obligaciones legales con respecto al mantenimiento de la paz y ha promovido cierto número acciones para la solución pacífica de controversias. También sirve como un foro general para la consideración y discusión de asuntos de seguridad internacional y le ha dado especial consideración al fomento de la confianza haciendo posible una más rápida diseminación del potencial del fomento de la confianza para el mejoramiento de la seguridad hemisférica, objetivo al cual América Latina adhiere. Dos conferencias especializadas fueron dedicadas a las Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad: Santiago de Chile 1995 y San Salvador 1998 así como una Reunión de Expertos en Miami el 2003.[6] Asimismo, las resoluciones relativas a asuntos de seguridad que los foros hemisféricos están aprobando, vienen creciendo en número y significación.

También es importante la adhesión de países latinoamericanos a muchos de los acuerdos internacionales en materia de desarme: no proliferación de armas nucleares, prohibición total de los ensayos de armas nucleares, prohibición de armas químicas, prohibición de minas terrestres antipersona, prohibiciones o restricciones de empleo de ciertas armas convencionales esencialmente nocivas o de efectos indiscriminados, la Convención de Ottawa sobre minas terrestres antipersona, incluyendo la propuesta para que el Hemisferio Occidental sea considerado una Zona Libre de Minas Terrestres Antipersona, etc.

La OEA también promueve la elaboración y difusión de políticas de defensa e inclusive ha propuesto algunos lineamientos para la elaboración de estos documentos oficiales. Ya varios países han elaborado y publicado estos documentos que son útiles y deben ser perfeccionados para que satisfagan plenamente en su propósito de contribuir a la confianza. Por ejemplo, sólo uno de los documentos publicados contiene información sobre equipos militares.

Del mismo modo es significativa la participación de países latinoamericanos en compromisos jurídicos que interesan a las nuevas amenazas como Convención Interamericana sobre Transparencia en la Adquisición de Armas Convencionales, la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados y la Convención Interamericana contra el Terrorismo. Esta participación es fuente de confianza, así como su creciente presencia en los registros de gastos militares y transferencias de armas de las Naciones Unidas.

Finalmente, contribuye también a fomentar la confianza en la participación conjunta de países en actividades legal y formalmente adoptadas en relación con temas como la lucha contra el terrorismo, la interdicción de drogas, la prevención del tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras, el combate de la piratería, la prevención del contrabando, la realización de operaciones de búsqueda y rescate y la protección de los recursos naturales y de los bienes arqueológicos y, más recientemente, la participación de tropas de varios países en Operaciones de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas.

2) Subregionales

En el vasto espacio latinoamericano coexisten diferentes tipos de situaciones lo que hace que las percepciones y prioridades subregionales puedan ser a veces más relevantes que las visiones generales.

América Central

Hace sólo algunos años se encontraba en un estado de conflicto general y a menudo armado. Fueron necesarios enormes esfuerzos para producir un cese del fuego y crear condiciones mínimas para la paz y estabilidad. Los Estados de la región son ahora miembros del "Tratado Marco para la

Seguridad Democrática" que es un modelo de voluntad política. El Tratado está en vigor desde 1997 y contiene un número de muy significativas MFC así como dispositivos para la consolidación de los regímenes democráticos, el respeto de los derechos humanos, el control civil de los militares, etc. Los acuerdos internos alcanzados en Guatemala refuerzan la esperanza de que la región esté en camino de la estabilidad. Inclusive en el Caribe, la situación sin ser ideal, parece menos preocupante que en el pasado.

Cono Sur

También en esta área las posibilidades de conflicto generalizado entre Argentina y Brasil y Argentina y Chile eran consideradas abiertamente. En el primer caso, no se trataba de una disputa territorial o fronteriza sino más bien de visiones conflictivas acerca de la hegemonía subregional. El segundo era en parte un asunto de disputas sobre las delimitaciones de espacios marítimos y continentales. Las visiones de conflicto fueron exacerbadas por regímenes militares nacionalistas y vastas adquisiciones de armamentos. Brasil y Argentina, como parte de su rivalidad, dejaron en suspenso la plena implementación del Tratado de Tlatelolco. Eventualmente, abandonaron la confrontación hegemónica, resolvieron el tema del uso de agua de los ríos internacionales y, con el retorno de los gobiernos democráticos, reconsideraron totalmente el problema de las armas nucleares. El acercamiento de estos dos países, una vez que dejaron atrás su rivalidad, ha sido impresionante. Ahora realizan ejercicios militares conjuntos. Argentina ha establecido un centro de preparación para las fuerzas que participan en operaciones de mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas al que asisten militares de varios países.

En el caso de Argentina y Chile, los gobiernos resolvieron en 1999 el último asunto pendiente en la demarcación de la línea de frontera. Estos países con la participación de la Comisión Económica para América Latina CEPAL, acordaron una metodología para la comparabilidad de sus gastos militares.

Por la Declaración de Mendoza se proscribieron las armas químicas y bacteriológicas. En 1998 los presidentes del Mercosur y de Bolivia y Chile proclamaron al área como una Zona de Paz y Libre de Armas de Destrucción Masiva. Hay muchas MFC en aplicación en esa región.

Países Andinos

El proceso de integración económica se inició hace treinta años. En varias circunstancias el Grupo Andino actuó políticamente y en materias de seguridad. En 1973, la Declaración de Ayacucho fue el comienzo de un proceso de consultas sobre restricción de armas y fuerzas militares. En Galápagos en 1989 y otras oportunidades se trataron materias de seguridad y fomento de la confianza y se adoptaron resoluciones al respecto.

En la Declaración de Cartagena en 1991, los países andinos rechazaron todas las armas de destrucción masiva y, nuevamente en Cartagena, en mayo de 1999, 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. El año 2002 los cancilleres y ministros de Defensa de los países andinos adoptaron el Compromiso de Lima, Carta Andina para la Paz y la Seguridad, Limitación y Control de los Gastos Destinados a la Defensa Externa. El año 2004 el Consejo Andino de cancilleres adoptó mediante la Resolución 587 una Política de Seguridad Externa Común Andina y simultáneamente los presidentes de la Comunidad Andina de Naciones establecieron una Zona de Paz Andina mediante la Declaración de San Francisco de Quito.

América del Sur

Los presidentes de la región proclamaron el año 2002, en su segunda reunión en Guayaquil, una Zona Sudamericana de Paz y Cooperación

Grupo de Rio

Fue formado en 1986 a partir del diálogo político que se inició con los Grupos de Contadora y el Grupo de Apoyo a Contadora, que fueron creados para participar en la solución de la crisis centroamericana. Tiene importante actuación como foro para el diálogo político y la concertación, ganó reconocimiento internacional como interlocutor válido de América Latina y se ha manifestado también en materia de seguridad y MFC en varias oportunidades.

3) Bilaterales

Diversos acuerdos y entendimientos establecen muchas MFC entre pares de países, algunas más bien formales y otras sumamente precisas, las cuales han alcanzado diferentes niveles de sofisticación y cumplimiento.

Un ejemplo de la manera como puede formalizarse el concepto de fomento de la confianza, es el acuerdo de establecimiento de la Comisión Binacional Peruano-Ecuatoriana sobre Medidas de Fomento de la Confianza Mutua y de Seguridad. Este acuerdo es de especial sensibilidad en virtud de los conflictos que con diferente intensidad enfrentaron a las Fuerzas Armadas de ambos países.

En la parte dispositiva se establece que la Comisión tratará de medidas de fomento de la confianza y de la seguridad en el campo militar pero podría también hacerlo en otros campos. Se establece también que la Comisión se orientará por los principios de: "respeto al derecho internacional, fiel cumplimiento de los tratados, solución pacífica de controversias, respeto a la soberanía de los Estados y las fronteras internacionales, no intervención y prohibición del uso o amenaza del uso de la fuerza, de acuerdo con los principios de las Cartas de la OEA y de la ONU, base de la convivencia pacífica y de la seguridad de los Estados y marco para el desarrollo de las medidas de confianza y de la seguridad".

vi) Consideraciones finales

El resultado de todas las medidas adaptadas y/o aplicadas no ha sido parejo. Algunas se encuentran todavía en el nivel de desarrollo, otras tuvieron éxito y algunas fracasaron. Sin embargo, la experiencia ha sido vasta y útil. En todos los casos mencionados, han sido de gran importancia las soluciones pacíficas encontradas para algunas disputas internacionales con potencial de conflicto.

Sin embargo, falta mucho todavía para que en América Latina se apliquen de manera general y consecuente medidas como las que hicieron posible el avance general de la seguridad europea. Parece ser más bien modesta o inexistente la aplicación de medidas significativas como notificación y observancia de los ejercicios combinados y las operaciones de rutina, programas de visitas de defensa a las instalaciones de defensa y las escuelas militares, establecer y emplear manuales de procedimiento y cartillas de seguridad entre las Fuerzas Armadas en zonas fronterizas,

mayores intercambios de información sobre cuestiones de seguridad incluyendo la participación de las autoridades policiales, judiciales y militares de los Estados. Más pronto que tarde, en América Latina deben enriquecerse, profundizarse y extenderse medidas de fomento de la confianza y la seguridad que superen la primera generación de contactos e informaciones y se proyecten a una segunda de acceso e inspecciones e inclusive a una tercera de restricciones y prohibiciones.

Además, cabe ampliar significativamente la actuación y participación en materias de fomento de la confianza de los institutos de formación diplomática, academias militares, centros de investigación, universidades; así como procurar mayor participación de funcionarios gubernamentales, civiles, militares y la sociedad civil. Sería deseable compartir experiencias exitosas entre los países de la región y ampliar el diálogo a foros regionales como la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y otros. La educación para la paz y el desarme deben recibir nuevo impulso.

Sería especialmente útil que los países latinoamericanos pudiesen encontrar criterios para la determinación del impacto de las medidas de fomento de la confianza y seguridad. Esto permitiría una verdadera evaluación de lo alcanzado en relación con lo esperado y la identificación de medidas correctivas. Visto que todos los países declaran atribuir especial importancia a estos temas, el conocimiento de lo que efectivamente se viene realizando es indispensable.

Lo esencial para la confianza es avanzar en la materialización del discurso político de integración, paz y cooperación en los temas de la seguridad y la defensa de modo que los sectores del Estado con responsabilidades directas en estos temas se involucren consciente y decididamente en su realización. Las sociedades de América Latina necesitan ver la correspondencia entre el citado discurso político y los numerosos entendimientos y compromisos que lo traducen en la realidad de la vida diaria, tanto en lo relativo a las cuestiones generales de defensa como a las más específicas de seguridad que afectan hoy a los ciudadanos de América Latina.

América Latina tiene posibilidades reales de construir una paz y desarrollo sostenibles y establecer mecanismos para la cooperación amistosa entre sus países y con los países de América del Norte, logros que serán de beneficio real para todos los pueblos del hemisferio. El rol del fomento de la confianza para hacer realidad esa visión es esencial.

REFERENCIAS

1 "Estudio amplio sobre medidas de fomento de la confianza". *Serie de estudios 7*. Naciones Unidas, Nueva York, 1982.

2 "Estudio de todos los aspectos del desarme regional" *Doc. 1/35 /416* - Naciones Unidas - Nueva York, 1980.

3 "¿El fin de América Latina?". Heraldo Muñoz. *Foreign Affairs en Español* Vol. 6 N. 1 ene.-mar. de 2006.

4 "Informe Final de la Conferencia Regional sobre las Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad". Santiago de Chile, noviembre de 1995.

5 "Documento Final". Primera Sesión Extraordinaria de la Asamblea General de Naciones Unidas para el desarme AG S-10/2/1978.

6 OEA, "Declaraciones de las Conferencias Especializadas sobre Medidas de Fomento de la Confianza". Santiago de Chile 1995, San Salvador 1998 y el Consenso de Miami de la Reunión de Expertos 2003.

CAPÍTULO VII

POLÍTICA Y SEGURIDAD EN LAS RELACIONES EURO-LATINOAMERICANAS

i) Consideraciones generales

Los lazos humanos, sociales y culturales de Europa con América Latina son más intensos, profundos y significativos que con cualquier otra parte del mundo, fruto de la historia que creó una nueva sociedad y una nueva civilización en el hemisferio occidental. Al decir Europa se hace referencia aquí a los países de la Unión Europea y al tratar de América Latina a los que tienen raíces ibéricas y francesas.

Existe singularidad latinoamericana para Europa occidental, pues comparada con las demás regiones en desarrollo es la única que no le guarda ningún resentimiento histórico, habla algunos de sus idiomas, ha compartido tres siglos de su historia, civilización y cultura y su sociedad es en gran parte producto del aporte europeo. Además de estas bases únicas, se trata de sociedades que comparten religión y visión del mundo. Finalmente, desde hace más de dos décadas América Latina en general, se ha esforzado en la recuperación de regímenes electos y democráticos de gobierno e iniciado procesos de apertura de sus economías. Tan sólo se registran dos elementos negativos, las drogas ilícitas y la inmigración irregular, que no son determinantes en el estado actual de esos problemas en Europa.

Es imposible encontrar cualquier otra región que pueda exhibir este cúmulo de afinidades con Europa occidental. Hay suficientes razones para justificar vinculaciones muy estrechas y América Latina no debería estar compitiendo permanentemente por la atención europea. Frente a las dificultades que para Europa significan varias regiones, la vinculación con América Latina está fundamentalmente compuesta por elementos positivos: historia, cultura, religión, lengua, sistemas jurídicos, afinidades políticas, apertura económica. A pesar de ese acervo de tradiciones, valores culturales y visiones políticas no es seguro que Europa perciba adecuadamente esta particularidad.

El problema podría ser, paradójicamente, la falta de problemas ya que éstos parecen indispensables para atraer la atención europea. Las urgencias no deben perder de vista una relación tan importante, especialmente cuando se basa en hondas raíces históricas y muestra considerable potencial de beneficio común. Sin embargo, para los países de Europa, América Latina no es prioridad y consecuentemente si bien la disposición es muy buena, ello no quiere decir que las relaciones tengan el nivel deseable. La relación bilateral más significativa de los países europeos, se da con los países más grandes o con los más pobres, pero se está incrementando también con los procesos de integración latinoamericanos. La cuestión importa porque el crecimiento de la Unión Europea está incorporando a países que no tienen relación histórica con esta región.

La dimensión cultural de la relación, los valores que serían comunes a ambas regiones, los lazos históricos y las afinidades culturales son vinculaciones que Europa sólo puede tener con América Latina y ninguna otra región. Eso es excelente pero no suficiente y son necesarios mayores desarrollos en los planos político y económico. En circunstancias en las cuales el fin de la Guerra Fría, la globalización o mundialización e inéditos y complejos fenómenos ensombrecen el panorama y exigen un nuevo esquema internacional, se deben también identificar los intereses comunes y compartidos eurolatinoamericanos en las áreas políticas y de seguridad.

La situación en América Latina ha cambiado por elementos positivos como la democratización y el fin de los gobiernos de facto, los equilibrios macroeconómicos y la reinserción económica y financiera internacional, el incremento de la seguridad externa y el avance de los procesos de integración. Sin embargo, se han producido también paralizaciones y hasta retrocesos en relación a estos factores, lo que suscita comprensible preocupación.

En relación con América Latina, la posición europea registra diferencias con la de Estados Unidos en varios aspectos. En drogas, se enfatiza la "corresponsabilidad" frente al concepto de "guerra a las drogas"; el apoyo a la integración es amplio frente a cierta reticencia americana; la significativa asistencia oficial al desarrollo contrasta con los aportes decrecientes de Estados Unidos. En cualquier caso, no se trata en lo absoluto de plantear una disyuntiva entre la Unión Europea o los Estados Unidos.

Es indispensable tratar las cuestiones concretas de la época, aprovechando la sólida base de la relación. Los aspectos económicos tienen gran

importancia y continuarán siendo esenciales para el desarrollo de los vínculos entre ambas regiones. Debido a la creación de condiciones de democracia y de marcos económicos adecuados en los países latinoamericanos, los países de Europa occidental figuran entre los principales inversionistas en América Latina, especialmente España y el Reino Unido.

Europa y América Latina se han referido recurrentemente a la creación de una asociación estratégica cuyo perfil y contenidos aún no han sido claramente precisados. Debe entenderse que se trataría de una significativa relación basada en valores democráticos y proyectada al futuro, más que una asociación cabalmente "estratégica" y que deberá enriquecerse progresivamente para incluir cuestiones económicas, políticas, culturales, sociales y también de seguridad.

ii) Aspectos políticos

El diálogo eurolatinoamericano

El diálogo político se inicia en los años setenta, cuando los procesos de integración subregional lo favorecen y se formaliza con el diálogo político del Grupo de Rio y la Unión Europea institucionalizado en la Declaración de Roma de diciembre 1990. Desde entonces se realizan reuniones periódicas. Las relaciones de la Unión Europea con instituciones regionales hemisféricas se dan también mediante observadores en la OEA, el Sistema Económico Latinoamericano (Sela) y la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi).

En los años ochenta se inician acuerdos de segunda generación y se incrementa la ayuda al desarrollo. En 1982 se produce la guerra de las Malvinas y en 1986 España ingresa a la Comunidad Europea con lo que se renueva el interés en América Latina. El acuerdo de 1990 con Argentina incluye la "cláusula democrática". En el 2002 se suscribe el acuerdo de asociación con Chile y luego otros acuerdos.

Otros mecanismos son el diálogo institucionalizado de San José desde 1984 relativo a los conflictos centroamericanos; el diálogo político Comunidad Andina-Unión Europea establecido en Roma en 1996 y el diálogo especializado sobre producción y tráfico de drogas; el acuerdo político y de cooperación de 2002 sobre cooperación contra el terrorismo, narcotráfico y delitos conexos; el acuerdo marco de cooperación Mercosur-Unión Europea de 1995 al que se unen después Chile y Bolivia; etc. Se

trata pues de diálogos políticos formales con reuniones periódicas de alto nivel.

Los temas que han emergido reiteradamente en estos diálogos son democracia, derechos humanos, desarrollo sustentable, integración, justicia social, seguridad y cooperación en problemas transnacionales como el crimen, el tráfico de drogas y el deterioro del medioambiente. Interesan también el sistema internacional, el multilateralismo, el Estado de Derecho, la Corte Penal Internacional, el terrorismo, el narcotráfico y delitos conexos, el racismo y la xenofobia, la igualdad de géneros, la solución pacífica de diferendos como es el caso entre Guatemala y Belice, la democracia en Haití y muchos otros.

Europa es un factor de estabilidad para América Latina en tanto que referente de principios democráticos, economías abiertas, dinámicas y preocupación por las cuestiones sociales. Apoya en los propósitos de consolidar la democracia, combatir la pobreza y exclusión social, propiciar reformas económicas, incrementar la competitividad, promover la pacificación, participar en la lucha contra drogas, consolidar la seguridad en América Central y asegurar procesos electorales transparentes. Nada de esto es redundante desde que las crisis han deteriorado la calidad democrática en varios países.

Los elementos políticos

El fin de la Guerra Fría

Incrementó las responsabilidades de la Unión Europea en los campos estratégicos, políticos y económicos, lo que exige grandes esfuerzos pues el mundo occidental, a diferencia del mundo del socialismo real, no ha sido ni es monolítico. El término de la Guerra Fría coincidió también con un nuevo impulso que transformó la Comunidad Económica en la Unión Europea actual con mercado común, moneda única y muchos otros factores de integración.

La política exterior común europea

El Tratado de Maastricht de 1992 dispuso la definición e implementación de una política externa y de seguridad común, a fin de preservar la paz y la seguridad internacional así como desarrollar y consolidar la

democracia, y el Estado de Derecho, el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales.

La democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos

Son los grandes temas políticos ahora y en las décadas futuras. Europa, en su oportunidad, condenó el militarismo, las violaciones de derechos humanos, admitió refugiados políticos y contribuyó a sostener la oposición democrática a los regímenes autoritarios. El respeto a los ciudadanos, el imperio de la ley, el Estado de Derecho, la transparencia y responsabilidad característicos de las auténticas democracias, deben ser los grandes factores jurídico-políticos de vinculación de ambas sociedades. Además, no son solamente valores superiores sino también requisitos del crecimiento económico y desarrollo social pues solamente en democracia se procesarán eficazmente las tensiones políticas y sociales que obstaculizan la inversión y la modernización en general. De otro lado, la correcta y oportuna administración de justicia interesa al funcionamiento del Estado de Derecho y también a las vinculaciones económicas, especialmente las inversiones de mediano y largo plazo.

También será necesario todo el apoyo posible a la gobernabilidad democrática para que puedan subsistir los regímenes democráticos, en circunstancias en que se advierten preocupantes tendencias a descaracterizarlos con meras formalidades. Por ello, el mantenimiento de regímenes democráticos de gobierno y la consolidación de Estados de Derecho deben ser condiciones del desarrollo de la relación. La legitimidad de los gobiernos democráticos está íntimamente vinculada a la gobernabilidad que lamentablemente se ve muy dificultada por problemas de ineficiencia, corrupción, carencia de respuestas adecuadas a las expectativas sociales, desconocimiento, indiferencia y hasta desprecio de sectores sociales por los valores democráticos, crisis institucionales, en varios casos inclusive violencia política y violaciones de derechos humanos. Estos temas deben ocupar un lugar privilegiado en la cooperación que Europa puede prestar a la región con su atento seguimiento, constante diálogo, apoyo a las entidades, personas defensoras de la gobernabilidad democrática, los derechos humanos y otros medios. Aunque, con alguna excepción, no sería apropiado plantear el tema de "Estados fracasados" en el caso de América Latina, es obvio que la situación de varios países se ha deteriorado considerablemente y requiere especial atención.

La seguridad en el diálogo de las dos regiones

América Latina no constituye ninguna amenaza para Europa. En el documento propuesto por Javier Solana: "Una Europa en un mundo mejor. Estrategia europea de seguridad" adaptado por los jefes de Estado y de gobierno en el Consejo Europeo en diciembre 2003 se hace apenas una referencia marginal a América Latina y al Mercosur.(1) Por su parte, Detlef Nolte indica que en la Conferencia Anual de Munich sobre Política de Seguridad en febrero de 2004 con representantes de Europa, Estados Unidos y otras partes del mundo, América Latina no fue mencionada.(2)

Si en el inicio la seguridad no fue tema de las relaciones eurolatinoamericanas, la década de conflictos en América Central cambió esa situación y ya en la Declaración de Roma de 1990 se incluyen temas relativos a la reducción de armamentos y la moderación de exportaciones de armas a zonas en conflicto. A ellos se fueron incorporando la no proliferación y reducción de armamentos y de armas de destrucción masiva; el apoyo a Naciones Unidas en la solución de conflictos, la reducción de gastos y la participación en el Registro de armas convencionales, las medidas de fomento de la confianza y la seguridad y las nuevas amenazas. En la Cumbre de Rio 1999 se menciona la "asociación estratégica", el peligro de proliferación de armas pequeñas y ligeras y la eliminación de minas antipersona.

Las cuestiones de seguridad presentan aspectos convergentes y algunas diferencias. Interesa a ambos el mantenimiento de la paz y la estabilidad y el respeto del derecho internacional. El tema es sensible por cuanto además del recelo de Estados Unidos a acercamientos en estas áreas, tampoco existe práctica de los países latinoamericanos de tratar estos temas entre ellos. Este es un limitante del diálogo porque Europa prefiere los tratamientos regionales que, en materia de seguridad, son aún muy preliminares en América Latina y en consecuencia le sería difícil ir más allá de lo que los propios países de la región quieran hacer.

Son también temas de interés común: redefinición de conceptos y mecanismos de seguridad; prevención de conflictos y gestión de crisis; consolidación democrática; políticas de seguridad con colaboración y transparencia; control civil, Fuerzas Armadas; medidas de confianza mutua; regímenes regionales de seguridad cooperativa como el Tratado Marco de Seguridad Democrática de América Central; las Zonas de Paz (Mercosur, Andina y Sudamericana); la colaboración en foros internacionales de

desarme; las armas convencionales y el tráfico ilícito de armas especialmente pequeñas y ligeras; la eliminación de minas terrestres antipersona; las misiones de observación y de mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas; y la considerable experiencia de Europa en temas no propiamente militares de manejo de crisis como asistencia humanitaria, funciones de policía, observación electoral y otras.[3]

Europa ha acumulado gran experiencia en materia de medidas de fomento de la confianza y la seguridad. Sería posible y deseable intercambiar y transferir experiencias en aspectos de tipo militar tales como: transparencia, doctrinas militares, contactos directos, Fuerzas Armadas, metodologías de información transparente de gastos militares y adquisición de armamentos, publicación de planes de defensa y doctrina estratégicas, participación de políticos civiles en políticas de defensa y seguridad, control parlamentario, mecanismos de seguimiento y, finalmente, retomar la formación de oficiales en países europeos que prácticamente ha desaparecido. Como Europa ya ha encontrado los mecanismos adecuados de control civil y conducción democrática de las Fuerzas Armadas, sus experiencias pueden interesar a América Latina que aún está en busca de formas de seguridad democrática y cooperativa.

Las visiones de una y otra región, sin embargo, probablemente no coincidan en temas como las relaciones civil-militares y los roles de las Fuerzas Armadas en la sociedad. Europa ha calificado como terrorista a las Fuerzas Armadas Revolucionarias FARC de Colombia, cosa que no han hecho varios países latinoamericanos. El Parlamento Europeo no adhirió al componente militar del Plan Colombia, orientando la cooperación a otros aspectos.

El abordaje del tema se complicará también por las "nuevas amenazas" como drogas, pobreza, medioambiente, atraso tecnológico, crimen internacional y otros que se verán facilitados por la movilidad de capitales y el incremento de las comunicaciones. Los problemas de corrupción, gangsterismo, violencia organizada, crecimiento del número de armas en poder de personas no autorizadas y otros irán en aumento.

Europa tiene interés en que no se produzcan conflictos que amenacen la estabilidad regional e internacional. Intervino hace veinte años en América Central por la preocupación de que la crisis se extendiera. Hoy los asuntos puntuales de las islas Malvinas y los departamentos franceses de ultramar se manejan en términos de solución pacífica de controversias el

primero y reconocimiento de soberanía el segundo. Consecuentemente América Latina no amenaza en forma alguna ni al continente europeo ni a sus departamentos o posesiones en América. Tampoco América Latina inspira ninguna preocupación en materia de nuevas tecnologías de armamentos, la utilización de energía nuclear es exclusivamente para fines pacíficos y, en general, las visiones de conflicto clásico se han desdibujado.

Por distintas razones, se ha registrado un incremento de la seguridad externa en América Latina y se considera ahora que la región ha alcanzado cierta estabilidad. A ello ha contribuido la solución de varios problemas internacionales que tenían potencial de conflicto y el retorno de gobiernos elegidos que representó una disminución de los gastos militares, también en parte debido a la crisis económica. Adicionalmente, se han adoptado muchas medidas de confianza mutua y seguridad. Sin embargo, los temas de seguridad siguen sin tener la debida prioridad en el debate político o académico y continúan siendo manejados en ámbitos excesivamente restringidos.

Hay posibilidades de mayores vinculaciones en materia de defensa y también de seguridad colectiva especialmente en el marco de Naciones Unidas y las operaciones de mantenimiento de la paz de este organismo. De otro lado, ambas regiones tienen acuerdos de seguridad con Estados Unidos, promueven la integración regional como medio adicional de incrementar la confianza y la seguridad, les preocupa el ambiente estratégico internacional, las nuevas amenazas a la seguridad y otros temas. En consecuencia, la seguridad debería ocupar un mayor lugar en el diálogo biregional.

La alianza entre Europa y los Estados Unidos se basa en un consenso sobre valores occidentales, a los cuales no son ajenos los países latinoamericanos. Sin perjuicio de ello hay intereses específicamente europeos que se deben promover en un mundo competitivo en lo político y lo económico. En consecuencia, la cuestión es saber si los valores compartidos pueden facilitar que los intereses de todos sean compatibles y se promuevan conjuntamente. La conocida preferencia de los Estados Unidos por los tratos bilaterales, no abona la posibilidad de que las tres regiones se aproximen conjuntamente a estos problemas, cosa que no sería imposible pues a pesar de las diferencias hay visiones compatibles.[4]

Más allá de la evidente preocupación de Estados Unidos por las cuestiones de seguridad en el hemisferio, sus compromisos y emergencias en varias partes del mundo hacen que, por ejemplo, se redujera la ayuda a la región poco después de haberse reconocido en la Conferencia Especial de la OEA sobre Seguridad el impacto de la pobreza en la estabilidad de las sociedades y la democracia. La preocupación por las llamadas "áreas sin ley" se expresa en el caso de Estados Unidos, al igual que en el de combate a las drogas, por mayor participación de las Fuerzas Armadas en tanto que Europa parece preferir la reforma del estado, la modernización de la policía, el mejoramiento de la infraestructura, etc. Se trata pues de una diferencia significativa en la manera de percibir y abordar la problemática de seguridad en la región.

El Desarme

Hay convergencia en temas de desarme global. Ambas regiones apoyan los principales regímenes de no proliferación especialmente de armas atómicas, biológicas y químicas. América Latina es una zona libre de armas nucleares lo que representa una gran contribución a la estabilidad internacional.

Ambas regiones tienen interés en la no proliferación nuclear y están preocupadas por la emergencia de nuevas potencias nucleares. Otros temas comunes son las minas terrestres antipersona, las armas químicas y biológicas y en general, la transferencia de armas, particularmente el tráfico ilegal de armas pequeñas y armas ligeras.

Influencia política de la integración

Los procesos de integración están desarrollando las relaciones entre ambas regiones. Hay una vinculación creciente entre el sistema altamente evolucionado de la Unión Europea y los varios esquemas de integración latinoamericana y lo mismo ocurre con el proceso de las Cumbres Iberoamericanas. La integración está contribuyendo a la consolidación democrática en América Latina y el avance alcanzado por los diversos procesos de integración, siendo aún insuficiente, diferencia la región de otras en desarrollo. La Unión Europea apoya a la integración latinoamericana con recursos técnicos y financieros. Procesos de integración como la Comunidad Andina de Naciones y el Mercosur han suscrito "cláusulas democráticas" que, juntamente con los compromisos hemisféricos en la materia, deberían contribuir a afianzar las instituciones democráticas.

Cooperación para el desarrollo

La Unión Europea es la principal fuente de cooperación oficial para el desarrollo en América Latina con montos que han venido creciendo desde hace una década y son esencialmente aportes de país a país. Esto contrasta con la caída de la cooperación de Estados Unidos. Sin embargo, la cooperación europea no debe entenderse como una "alternativa" a otras fuentes de cooperación.

Medioambiente

Temas como el calentamiento global, la desertificación y otros interesan a ambas regiones. El deterioro ambiental repercutirá negativamente en el desarrollo sostenible a largo plazo. América Latina está más cerca de la posición europea que la de Estados Unidos en este aspecto, aunque algunos países todavía lo consideran como un tema de sociedades afluentes.

Existen dos temas políticos no positivos. Ellos son:

El problema de las drogas

El mayor volumen de drogas en Europa no proviene de América Latina, aun cuando el porcentaje de cocaína que llega a Europa es bastante mayor ahora. A pesar de la sensibilidad del tema y las dificultades para abordarlo, ofrece también posibilidades que incluyen la común percepción del problema y el principio de la corresponsabilidad que se orienta a la reducción simultánea de la demanda y de la oferta. Hay algunos diálogos institucionalizados como el que se mantiene con los países andinos y el acuerdo de preferencias arancelarias no recíprocas con cuatro de estos países es una expresión concreta del referido principio de corresponsabilidad. Se advierte una considerable diferencia con la posición de Estados Unidos que privilegia la erradicación de cultivos y la interdicción del tráfico, con resultados nada conclusivos y mayor militarización del problema. Un diálogo birregional de alto nivel sobre temas de drogas ya se ha producido en varias oportunidades. La cooperación será esencial para armonizar la legislación en materia de lavado de dinero, tráfico ilícito de precursores y otros. En cualquier caso es evidente que América Latina debe recibir mayor cooperación para enfrentar el problema de las drogas, entre muchas razones porque no es el principal beneficiario económico de este delito.

Las migraciones irregulares

Circunstancias políticas pero especialmente económicas llevaron a millones de latinoamericanos a emigrar a otros países. En países de la Unión Europea reside gran número de latinoamericanos, muchos en situación irregular. Este problema no tiene las dimensiones de las migraciones irregulares provenientes del Este de Europa, África, Asia y el Oriente Medio. En vista de las importantes afinidades existentes que facilitan la inserción de los emigrantes latinoamericanos en las sociedades europeas y los más severos controles que se están aplicando, este problema debería encontrar cauces de tratamiento que contemplen los intereses de ambas partes. La cooperación en este campo será de beneficio mutuo.

iii) La primera Cumbre de la Unión Europea y el Grupo de Rio de Janeiro

Se celebró en Rio de Janeiro el 28 junio de 1999, asistiendo jefes de Estado o de gobierno de 48 países. Fue muy importante pues mostró el creciente interés en América Latina y la nueva fuerza del regionalismo ya que fue un encuentro de grupos regionales y no de países.

Los grandes temas fueron políticos, económicos y educacionales, culturales y humanos. Se emitieron dos documentos: la Declaración de Rio y las Prioridades para la Acción. La Declaración contiene los principios que sustentan las relaciones en los campos político, económico y cultural. Las prioridades se refieren a una amplia gama de acciones desde intercambios de puntos de vista hasta los marcos legales de los procesos de integración.

Políticamente la cumbre sirvió para demostrar la voluntad de contacto al más alto nivel político y las coincidencias básicas de sus intereses políticos y económicos así como la significación de éstos para el sistema internacional. El interés europeo era reforzar la significación política, económica y cultural de la Unión Europea como actor unificado y contrarrestar el declive de sus relaciones con América Latina frente al crecimiento de las que mantiene esta región con Estados Unidos desde el término de la Guerra Fría y especialmente a partir de planteamientos como la Iniciativa de las Américas y el Área de Libre Comercio de las Américas.

Para América Latina era una oportunidad de interlocución con un gran actor mundial en circunstancias en que era esencial diversificar sus relaciones externas por las comprensibles razones hemisféricas que incluyen

una "agenda negativa" interamericana con ciertas ambigüedades y también porque espacios como el no alineamiento han perdido atractivo en las relaciones internacionales.

La Cumbre de Rio reconoció la importancia de todo lo anterior al discutir las cuestiones políticas, especialmente las relativas a democracia, pluralismo, gobernabilidad y derechos humanos, cooperación en los foros internacionales, incluyendo la reforma de las Naciones Unidas; la lucha contra el terrorismo, el crimen organizado y el problema de las drogas ilícitas; y, finalmente, el desarrollo sostenible, la lucha contra la pobreza, la protección del medioambiente, la justicia social así como la cooperación en desastres naturales.

Las cumbres de Madrid el 2000 y de Guadalajara el 2004 reafirmaron tales objetivos, igual que lo han hecho otras reuniones ministeriales y los numerosos encuentros que permanentemente se vienen realizando.

iv) Agenda Siglo XXI – Gobernabilidad global y fortalecimiento institucional

Los cambios internacionales, las necesidades humanas y de seguridad llevarán a reexaminar los instrumentos e instituciones mundiales. Ni la economía ni el poder político funcionan hoy como cuando se crearon las Naciones Unidas. El debate por ahora se centra en la reforma al Consejo de Seguridad lo cual no es suficiente. Deberán examinarse las grandes tendencias económicas, la volatilidad financiera y otros aspectos económicos de la globalización que pueden tener muy serias consecuencias para países o grupos de países.

El multilateralismo debe renovarse para atender mejor las necesidades de hoy. Las visiones convergentes de ambas regiones pueden ser útiles para enfrentar los desafíos globales como la pobreza, el deterioro ambiental, el crimen transnacional, el mantenimiento de la paz y otros que ni los Estados ni la actual organización internacional consiguen atender.

Emergencia de la sociedad civil-birregional

La relación entre agrupaciones políticas como las demócratacristianas y las socialdemócratas es intensa desde hace años y especialmente en las circunstancias de transición a la democracia y cuando ha sido necesario

enfrentar problemas de derechos humanos. En esta participaron también organizaciones no gubernamentales e inclusive grupos religiosos.

Vienen creciendo en número, capacidad de actuación y formas de cooperación los actores no estatales: centros de investigación, organizaciones no gubernamentales y grupos de interés. Los principales canales son: las relaciones interparlamentarias; instituciones culturales y organizaciones no gubernamentales; y las asociaciones empresariales que han mostrado gran dinamismo promoviendo inversiones en la región que han creado vínculos de largo plazo.[5] Es importante estimular el desarrollo de esa incipiente sociedad civil-birregional que está llamada a tener más activa participación en la relación bilateral en conjunto.

Asuntos globales

Ambas regiones comparten puntos de vista muy próximos sobre los grandes temas globales y deben discutir muchos asuntos como el tipo de mundo que quisieran ayudar a construir y el rol que deberían desempeñar para ello; la manera de promover conjuntamente sus intereses; los temas de la gobernabilidad global, política, económica, financiera, ambiental y militar, la irrestricta vigencia del derecho internacional y la promoción de una cultura de paz.

Las relaciones internacionales y birregionales están cambiando y más aún en la última década. Al inicio del diálogo por la Declaración de Roma de 1990, no existían NAFTA, Mercosur ni tampoco la Unión Europea. La Ronda Uruguay no había concluido ni se había establecido la Organización Mundial del Comercio. Los flujos de capital, la cooperación y el comercio entre las dos regiones eran mucho menores que los actuales. Los temas de drogas, medioambiente y desarrollo sostenible no tenían la importancia de hoy.

v) Consideraciones finales

Hay otros temas no comerciales que interesan a ambas regiones lo que no quiere decir que las dificultades de las relaciones económicas puedan simplemente ser ignoradas o minimizadas en virtud de la "importancia de los valores comunes". América Latina sigue atribuyendo, con justificada razón, prioridad a la apertura de los mercados agrícolas de la Unión Europea. El futuro de las relaciones depende de que sobre la base del acervo común se puedan promover tanto los valores políticos que las dos

regiones defienden, cuanto relaciones económicas y comerciales muy superiores a las actuales. Para ello es esencial la voluntad política europea pues los esfuerzos de concertación política y de apoyo al desarrollo, si no se acompañan de notable progreso en el área comercial, pueden terminar siendo insuficientes.

El balance de elementos es tan positivo, que bastaría para justificar una relación mucho más dinámica que la actual. Sin embargo, la competencia política con otras regiones parece ser el sino de la relación de América Latina y Europa. En la actualidad la Europa del Este tiene prioridad que se podría comprender por su significación estratégica y hay creciente interés en los países bálticos, dentro de la llamada "dimensión nórdica"; así como la del Mediterráneo por cuestiones migratorias y la posibilidad de extremismos políticos o religiosos. En el caso de África, la herencia del reciente pasado colonial unida a los problemas humanitarios y políticos le asigna gran prioridad. Los problemas de los Balcanes, Turquía y, en general, las cuestiones relacionadas con un posible extremismo islámico son igualmente urgencias que recortan el interés que Europa pueda tener en América Latina.

En resumen, la cuestión es si existe posibilidad de construir una agenda operativa birregional que a base de los valores existentes, incorpore los temas esenciales de los campos económicos, políticos, sociales y de seguridad hoy y para el futuro previsible. Toca a las dos regiones precisar sus intereses comunes y promoverlos conjuntamente. De no ser así, habrá sido una oportunidad perdida o no cabalmente utilizada, que nadie sabe si volverá a presentarse.

El encuentro de los dos mundos que significó la conquista, colonización y evangelización de América que, a su vez, se tradujeron en una nueva civilización, fue una empresa histórica. Se debe aprovechar la valiosa herencia del pasado para establecer la agenda del futuro. Hay ahora otra empresa histórica pendiente: hacer que las dos regiones del mundo que más tienen en común, encuentren la manera de asegurar los valores que proclaman como su razón de ser y cuya realización haría de este mundo un lugar más estable, pacífico y humano para los ciudadanos del siglo XXI.

REFERENCIAS

1 Citado por Carlos Malamud del Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos en "Europa y la seguridad en América Latina". Jean Monnet/ Robert Schuman. *Paper Series*. Vol. 4 N. 6 July, 2004. Miami European Union Center, University of Miami.

2 *Problems of Latinamerican Security and its Implications for Europe: a German Perspective*, Detlef Nolte, Institut für Iberoamerika-Kunde, Hamburg, 2004.

3 Para un tratamiento de las posibilidades y dificultades de convergencia de las tres regiones ver Wolf Grabendorff: "Relaciones triangulares en un mundo unipolar: América del Norte, la Unión Europea y América del Sur". *Nueva Sociedad*, Caracas, 2004.

4 Para reconocer varias coincidencias entre las visiones europeas y latinoamericanas ver Jesper Tvevad Investigador de IRELA: "La agenda de seguridad Europa-América Latina". *Fasoc*, Año 15 N. 4 Santiago de Chile, octubre-diciembre de 2000.

5 Para información sobre vinculaciones políticas ver Alberto Van Klaveren: "Las relaciones políticas europeo-latinoamericanas: la necesidad de una sintonía más fina". *Nueva Sociedad* 189, Caracas, 2004.

CAPÍTULO VIII

ZONAS DE PAZ: POSIBILIDADES Y PERSPECTIVAS

i) Consideraciones generales

El concepto de Zona de Paz tiene pocas décadas en las relaciones internacionales y los intentos realizados para constituirlas muestran ambigüedades y frustraciones. Además, no hay acuerdo general sobre los elementos y características de tal concepto. La doctrina no ha definido cabalmente lo que debe entenderse por Zona de Paz; que es, sin embargo, diferente de zonas desmilitarizadas o de zonas libres de armas nucleares o de zonas de presencia militar convenida. Ningún tratado internacional define las características y área de las Zonas de Paz. Sin embargo, el Estudio sobre todos los aspectos de desarme regional, de Naciones Unidas, al tratar de las Zonas de Paz, establece la necesidad que coincidan tres elementos: apartar la presencia militar y los conflictos ajenos, fomentar la cooperación económica, política y social y: "Otro concepto central es el de mantener la paz, la seguridad y la estabilidad regionales mediante el arreglo de las controversias entre los Estados de la región en un contexto de cooperación política y de mutua moderación militar. Esto implica evitar la competencia en materia de armamentos entre los Estados de la región y mantener al mismo tiempo una relación de fuerzas aceptable entre ellos".[1]

Las zonas hasta ahora declaradas por las Naciones Unidas son objeto de sustantivo cuestionamiento y no han conseguido el propósito para el que fueron establecidas. Las dificultades experimentadas hacen parte de una situación caracterizada aún por políticas de poder, a veces apenas disimuladas en consideraciones jurídicas, traducidas en la proyección de fuerzas navales y aéreas y la implantación de bases militares o "facilidades" en zonas consideradas estratégicas.

Originalmente, las Zonas de Paz se presentaron como una manifestación de voluntad política de países en desarrollo para fortalecer su seguridad por medios políticos y consideraciones jurídicas, frente a amenazas actuales y potenciales, provenientes de factores o rivalidades percibidos

como ajenos a la región. Desde este punto de vista, más que obligaciones para los proponentes "entre ellos", constituían planteamientos para el comportamiento "de otros".

Como el concepto sigue despertando expectativas, se requiere continuo análisis con miras a su perfeccionamiento y consolidación. El examen de los casos permite diferenciar dos épocas. La primera de los años 1970-1980 se refiere a las Zonas de Paz del Océano Índico y del Atlántico Sur que fueron aprobadas por resoluciones de Naciones Unidas y como tales no tienen carácter mandatorio; o bien de otras organizaciones internacionales como es el caso de la del Caribe proclamada por la OEA. En la segunda, correspondiente a los últimos años, se han producido declaraciones de países en el ámbito subregional y esencialmente sudamericano. Es el caso de la Declaración Política del Mercosur, Bolivia y Chile como Zona de Paz y Libre de Armas de Destrucción Masiva, la Declaración de la Zona de Paz y Cooperación Sudamericana y la Declaración de San Francisco de Quito sobre Establecimiento y Desarrollo de la Zona de Paz Andina.

ii) Antecedentes

En 1970, la Conferencia de los Países No Alineados en Lusaka, Zambia, solicitó establecer una Zona de Paz en el Océano Indico. En 1971 la Asamblea General de Naciones Unidas adoptó una resolución al respecto,[2] en 1972 estableció un Comité Especial. En 1979 la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos; celebrada en La Paz, Bolivia, por iniciativa de Granada declaró el Caribe como Zona de Paz.[3]

En 1986, la Asamblea General de Naciones Unidas estableció, a iniciativa del Brasil, una Zona de Paz y Cooperación en el Atlántico Sur.[4] A finales de los años 1980 se realizaron sondeos en Naciones Unidas, propiciados por el Perú, para examinar las posibilidades de establecer una Zona de Paz y Cooperación en el Pacífico Sur.[5] Igualmente ha sido planteado el establecimiento de tales zonas en el Asia Sudoriental (Paz, Libertad y Neutralidad), en el Mediterráneo y en los Balcanes. Nepal solicitó que se le considere como Zona de Paz. Ninguna de estas últimas iniciativas ha tenido tratamiento efectivo.

En el párrafo 64 del Documento Final de la Asamblea General Extraordinaria de Naciones Unidas dedicada al desarme, celebrada en 1978 se dijo: "El establecimiento de Zonas de Paz en diversas regiones del

mundo, en condiciones apropiadas que han de ser definidas claramente y determinadas libremente por los Estados interesados en la zona, teniendo en cuenta las características de ésta y los principios de la Carta de Naciones Unidas y de conformidad con el derecho internacional, puede contribuir a fortalecer la seguridad de los Estados en esas zonas y, en general, a la paz y la seguridad internacionales".(6)

El Mecanismo de Consulta y Concertación Política llamado Grupo de Rio incluyó en el Compromiso de Acapulco para la Paz, el Desarrollo y la Democracia, México 1987, entre otros acuerdos el de "promover el establecimiento de zonas de paz y cooperación".(7) La OEA también ha reconocido la importancia del tema.(8)

En el breve lapso de un lustro, en América del Sur se proclamaron tres Zonas de Paz. Los pronunciamientos tuvieron antecedentes políticos más o menos significativos, según los casos. Ellas son la "Declaración Política del Mercosur, Bolivia y Chile como Zona de Paz y Libre de Armas de Destrucción Masiva" de 1998, la "Declaración de la Zona de Paz y Cooperación Sudamericana" de 2002 y la "Declaración de San Francisco de Quito sobre Establecimiento y Desarrollo de la Zona de Paz Andina" de 2004. Estos documentos fueron adoptados por los respectivos jefes de Estado y, eventualmente, recibieron reconocimiento y apoyo de Naciones Unidas y la OEA.

iii) Elementos básicos

Jurídicos

El internacionalista uruguayo Héctor Gros Espiell, entiende que el derecho internacional no ha definido el concepto de Zonas de Paz. Dice: "... una institución todavía jurídicamente imprecisa no ha conseguido hasta hoy producir el efecto o las consecuencias que de su existencia normativa se esperaban". Añade más adelante: "Hasta hoy las dos Zonas de Paz creadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas (Océano Indico y Atlántico Sur) son simplemente dos entelequias jurídicas, dos bellas expresiones de loables objetivos, que no han logrado resultados positivos y no han sido capaces de asegurar ni promover la paz en la región".(9)

En el mismo trabajo, Gros Espiell adelanta una definición: "Una Zona de Paz es una región geográfica –concebida con la misma elasticidad y relativismo que el concepto de región utilizado en materia de proscripción

zonal de las armas nucleares– en que los Estados que se incluyen en ella, habida cuenta de las características de la región, reafirman su compromiso de no recurrir al empleo de la fuerza para resolver los conflictos que puedan existir, de acuerdo con los principios de la Carta de las Naciones Unidas y el Derecho Internacional actual, en que se conviene en desacelerar la carrera armamentista, en que se prohibe el uso bélico de la energía nuclear y de otras armas de destrucción masiva y en que las potencias externas a la región se comprometen a no servirse de esa zona para sus objetivos bélicos o armamentistas, de manera directa ni indirecta, en especial mediante la eliminación de las bases militares y de toda otra actividad que signifique una presencia armada permanente".

Gros Espiell establece una significativa repartición de responsabilidades entre Estados de la zona y ajenos a ella y enfatiza la significación de la no nuclearización militar. En otro pasaje, considera que tales zonas deben ser negociadas entre todas las partes interesadas y formalizadas en un tratado.[10]

En todo caso, la paz limitada a la ausencia de hostilidades militares se acomoda mal a las modernas necesidades de la relación internacional y al espíritu del concepto de Zona de Paz. Esa forma de paz interesa a las superpotencias y a la humanidad en función de la posibilidad de ser víctima de eventuales hostilidades nucleares, pero el interés de las grandes mayorías no se agota ahí sino que le interesan otros condicionantes de seguridad. Éstas pueden provenir de factores estratégicos regionales pero también de temas relacionados a la supervivencia, la vigencia de los derechos humanos y otros.

La Zona de Paz es sustantivamente distinta de las zonas desmilitarizadas o libres de armas nucleares que dependen de compromisos formales asumidos por los Estados concernidos, con procedimientos de verificación y control. No obstante, parece ineludible alguna forma de vinculación como la que señala Uruguay: "La Zona de Paz del Atlántico Sur presupone, en principio, la inexistencia en ella de armas nucleares. De aquí la necesaria relación entre esta zona y la zona libre de armas nucleares, establecida en el Tratado de Tlatelolco...".[11]

Estratégicos

Cada zona tiene peculiaridades estratégicas. En el caso del Océano Indico, las dos superpotencias no eran ribereñas pero debido a las rutas

petrolíferas, la tradicional rivalidad entre India y Pakistán y otros factores, gradualmente ampliaron su presencia militar. La base militar soviética en Berbera (Somalia) pasó eventualmente a manos norteamericanas, en tanto que la población del minúsculo archipiélago de Diego García fue desplazada para construir una poderosa base aeronaval norteamericana. India ha aumentado enormemente su poderío militar y hace sentir su presencia en el área.

En el caso del Océano Atlántico, la guerra de las Malvinas y el incremento de la militarización del área fueron factores determinantes de la iniciativa brasileña. Otros factores estratégicos eran en aquella época la situación en África del Sur, incluyendo el problema del Apartheid, el conflicto de Angola, la presencia militar cubano-soviética y la aún postergada independencia de Namibia. Aun así, como señaló la explicación brasileña, "la presencia de marinas de guerra de las superpotencias es escasa, siendo éste, el menos militarizado de todos los océanos en el contexto de la rivalidad Este-Oeste".(12)

El propósito de la Zona era dificultar una mayor proyección de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) hacia el Sur. Sin embargo, la cancillería brasileña habría encontrado inicialmente cierta resistencia o falta de comprensión en las Fuerzas Armadas, lo que condujo a una elaborada explicación respecto a que "no militarización" del área no equivalía a "desmilitarización". El Ministro de Marina además de indicar que su institución era ajena al proyecto que era "asunto de Itamaraty", subrayó que la diferencia entre no militarización y desmilitarización, "no era solamente semántica".(13)

El caso del Caribe parece apenas una manifestación de buenas intenciones pues no impidió los acontecimientos en Granada, ni disminuyó la militarización del área. La coincidencia en el mismo espacio geográfico de intereses y percepciones estratégicas norteamericanas con el sistema vigente en Cuba y la presencia militar soviética en aquel entonces, la inestabilidad de varios de los miniestados, la subsistencia de divergencias en la delimitación de áreas marítimas y plataformas, las características peculiares del mosaico territorial, histórico y cultural de ese ámbito que incluye posesiones coloniales y otros factores políticos, ideológicos y económicos, hicieron inviable la vigencia de la Declaración de la OEA.(14)

Políticos

Si bien las Zonas de Paz establecidas por resoluciones de Naciones Unidas no tienen efecto jurídico obligatorio, es importante la voluntad política manifestada. En el caso del Atlántico Sur el respaldo de la comunidad internacional fue masivo y no parece haber entre los Estados de la Zona el nivel de confrontación que se advierte en el Océano Índico.

En el Océano Índico, desde el inicio hubo cuestionamiento a la Declaración de Zona de Paz. Las mismas situaciones y percepciones de confrontación entre Estados en desarrollo del área les restaban autoridad para reclamar determinados comportamientos a las superpotencias.

Es ésta una de las principales dificultades para el establecimiento de Zonas de Paz en espacios marítimos. La presencia militar de países ajenos a la región se fundamenta en percepciones de seguridad que sustentan políticas de poder de alcance planetario, imperial o hegemonista, al amparo del ejercicio del principio de libertad de los mares. Este principio no parece indiscriminadamente compatible con el de uso pacífico de los espacios oceánicos que fue reconocido por la Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar.

Económicos y de cooperación o conservación

En la Declaración sobre el Océano Índico no se encontraban este tipo de elementos pero en la Declaración del Atlántico Sur, se les incluye expresamente. En la parte resolutiva de esta última, párrafo 2 se dice: "Exhorta a todos los Estados de la Zona del Atlántico Sur a que promuevan una mayor cooperación regional, entre otras cosas, para el desarrollo económico y social, la protección del medioambiente, la conservación de los recursos vivos y la seguridad de la región".[15] No hay acuerdo sobre si la adición de uno o más propósitos al de paz, facilita o dificulta la consecución del objetivo principal. Institucionalmente parece complicarlo pero es posible que la interacción con otros factores cree o potencie una retroalimentación favorable. En cualquier caso, la cooperación es complemento de la paz e inclusive promueve la consolidación de la paz entendida como concepto más comprehensivo que la mera ausencia de hostilidades militares. Esto subraya, en cierta manera, la naturaleza política del concepto de Zona de Paz que puede integrar otros elementos sin el rigor que demanda, por ejemplo, un acuerdo de desmilitarización o el establecimiento de una Zona Libre de Armas Nucleares.

En el caso del Atlántico Sur y bajo el impulso del Brasil, se ha procurado dar operacionalidad al concepto de cooperación. La relación que mantenía Brasil con los países africanos sirvió de antecedente para establecer un mecanismo de cooperación que incluía promover el transporte intrarregional y el comercio y evitar el vertimiento de desechos peligrosos, tóxicos o nucleares. Se realizaron cursos en oceanografía, hidrografía y otros como desertificación y se han continuado realizando actividades regionales en virtud de los propósitos de la Zona de Paz.

iv) Examen de las zonas proclamadas por Naciones Unidas

Posibilidades

Las Zonas de Paz proclamadas originalmente por Naciones Unidas traducen una voluntad política de Estados en desarrollo respecto de la paz y la seguridad, frente a la posibilidad de que Estados ajenos al área proyecten a ellas su política de poder respaldada por fuerzas aeronavales, bases militares, "facilidades" etc., comprometiendo la seguridad de los Estados en desarrollo.

Conseguir el asentimiento de las grandes potencias para reducir y eliminar su presencia militar en determinada zona puede ser tarea imposible. Sin embargo, debe ser intentado pues lo contrario sería condenar los países al inmovilismo. Además, declaraciones de este tipo pueden fortalecer el sentido de unidad regional pues como resultado de pasados coloniales y otros factores, muchos países en desarrollo están acostumbrados a vinculaciones con las metrópolis más que con los vecinos. El planteamiento de sus intereses "regionales" puede contribuir a disminuir la amenaza percibida de afuera y a crear conciencia de comunidad.

La Antártica no es calificada como Zona de Paz, pero sus características de utilización exclusivamente para fines pacíficos, desmilitarización, desnuclearización, delimitación, cooperación científica, solución pacífica de controversias, conservación y otras corresponden al concepto. Las obligaciones y derechos fueron definidas y establecidas en un tratado internacional, instrumento legalmente mandatorio para los Estados parte, son reconocidos, respetados y cuentan con mecanismos de verificación y control. Las superpotencias y otros Estados desarrollados, fueron los principales interesados en definir ese estatuto para no extender hasta los confines del planeta su confrontación armada. Analógicamente, podrían hacerse estas consideraciones para determinados ámbitos como los

fondos marinos o el espacio ultraterrestre respecto de la no implantación en ellos de artefactos nucleares o de destrucción masiva.

Ambigüedades y dificultades

Existen ambigüedades y dificultades en las Zonas de Paz declaradas. En el caso del Océano Índico ya el párrafo 1° de la parte dispositiva establece que los límites de la Zona de Paz habrán de determinarse, sin indicar el modo de hacerlo. Las responsabilidades de la Zona parecen estar más encaminadas a las grandes potencias que a los Estados del área. La eliminación del Océano Índico de todas las bases, instalaciones militares y otras de las grandes potencias, mediante un procedimiento de consulta con los Estados ribereños, parece referirse a aquellas existentes en "el contexto de la rivalidad entre ellos"; lo que es suficientemente equívoco como para dejar lugar a otras interpretaciones. No se especifican las obligaciones militares o de seguridad para los Estados ribereños que derivarían de la Declaración y hay otras ambigüedades.[16] A estas dificultades deben sumarse divergencias políticas y estratégicas entre Sri Lanka, India, Pakistán, Afganistán y otros. El propósito de la Zona de Paz no se ha realizado y hasta ha aumentado la presencia militar extrarregional, la conflictividad, las tensiones y la militarización de los mismos países del área.

En el caso del Atlántico Sur, hay mayor precisión pero solamente relativa en la delimitación geográfica del área del "...Océano Atlántico, en la región situada entre África y América del Sur...", quedando excluida la República de Sudáfrica por el régimen del Apartheid, pero también Guyana, Surinam y la Guyana Francesa. Al igual que en el caso del Océano Índico, la declaración se dirige más a Estados ajenos a la región, particularmente en el sustantivo párrafo 3° donde los insta a la "reducción y eventual eliminación de su presencia militar ... la no introducción de armas nucleares o de otras armas de destrucción masiva y la no extensión a la región de rivalidades y conflictos que le sean ajenos". No son específicamente mencionadas las bases militares pero la expresión "presencia militar" las sugiere. No se menciona, como es también el caso del Océano Índico ni el espacio aéreo ni los fondos marinos. No estarían prohibidas las maniobras navales o aéreas en la zona de alta mar.

La Zona de Paz y Cooperación en el Atlántico Sur tuvo también severos críticos. S. Miyamoto encuentra que en el planteamiento brasileño "...no se hace ninguna restricción al aumento de la capacidad bélica o a las

pesquisas nucleares, orientadas al dominio del ciclo nuclear completo...".[17] Por su parte, en el Anuario del Instituto Internacional de Investigaciones para la Paz de Estocolmo se dice: "Evaluación.- La Declaración de Naciones Unidas sobre el Atlántico Sur como una Zona de Paz es un documento abstruso. No solamente los límites geográficos de la zona están inadecuadamente descritos: inclusive las obligaciones estatales propuestas, fuera de aquéllas ya incorporadas en la Carta de Naciones Unidas, parecen poco claras...".[18]

v) Zonas de Paz y Derecho del Mar

Es materia de gran complejidad. La Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar tendrá sustantivos efectos sobre la evolución del concepto y consolidación de las Zonas de Paz, pues en diversos artículos se hace referencia a los usos pacíficos del espacio oceánico, aunque no se mencionan las Zonas de Paz. Así, por ejemplo y especialmente, el art. 301 señala: "Al ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones de conformidad con esta Convención, los Estados parte se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado o en cualquier otra forma incompatible con la Carta de las Naciones Unidas". El art. 141 dice: "La Zona (de los Fondos Marinos) está abierta a la utilización exclusiva con fines pacíficos por todos los Estados, sean ribereños o sin litoral, sin discriminación y sin perjuicio de las demás disposiciones... ".

El art. 88 señala: "La alta mar será utilizada exclusivamente con fines pacíficos". Régimen similar rige para la Zona Económica Exclusiva (Art. 58 par. 2°) . El mismo art. par. 1° señala: "En la Zona Económica Exclusiva, todos los Estados, sean ribereños o sin litoral, gozan..., de las libertades de navegación, sobrevuelo, tendido de cables, tuberías submarinos... y de otros usos del mar, internacionalmente legítimos relacionados con dichas libertades, tales como los vinculados a las operaciones de buques, aeronaves, cables, tuberías submarinas, y que sean compatibles con las demás disposiciones de la Convención". El art. 301 citado reproduce, adaptándolo, al art. 2° par. 9 de la Carta de Naciones Unidas. Su redacción sugiere que la utilización pacífica es de aplicación para todos los espacios oceánicos.[19]

Como antecedente cabe consignar que desde los trabajos de la Comisión Preparatoria de la III Conferencia de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, se había planteado la necesidad de tratar del uso pacífico del

espacio oceánico. La Delegación del Perú, encabezada por el embajador Juan Miguel Bákula, promovió la discusión del punto que llevó a la adopción del artículo 301.

Los países en desarrollo distinguieron las reivindicaciones económicas de los aspectos de defensa nacional en los espacios marítimos, así como insistieron en la necesidad de establecer mecanismos de solución pacífica de controversias, visto que "...la diversificación de intereses por proteger exigiría una mayor actividad de las fuerzas navales y, por lo mismo, la presencia potencial de oposiciones que deberían ser controladas para evitar su transformación en situaciones beligerantes..." El amplio planteamiento peruano fue objeto de dura oposición por parte de los Estados Unidos y la Unión Soviética, llegándose eventualmente a la aprobación del referido art. 301.[20]

El problema para la cuestión de las Zonas de Paz e inclusive para la apropiada aplicación del dispositivo de la Convención, sería precisar lo que debe entenderse por la referida utilización pacífica, precisión que no deriva claramente del texto de la Convención ni tampoco puede deducirse de una práctica que no es concluyente.

Por ello, es del caso tener presente dos interpretaciones formuladas por vía de declaración al momento de la suscripción. La brasileña, en lo fundamental, señala: "El gobierno del Brasil entiende que las disposiciones de la Convención no autorizan a otros Estados a realizar en la zona económica exclusiva ejercicios militares o maniobras, en particular aquéllas que implican el uso de armamentos o explosivos, sin el consentimiento del Estado ribereño ... El gobierno del Brasil entiende que de acuerdo a los dispositivos de la Convención, el Estado costero tiene en la Zona Económica exclusiva y en la plataforma continental, el derecho exclusivo de construir, autorizar y regular la construcción, operación y uso de cualquier clase de instalaciones y estructuras".[21]

Por su parte, la Declaración del Uruguay indica: "En la zona económica exclusiva, el goce de la libertad de comunicación internacional de acuerdo con el modo como éste es definido y de acuerdo con otras disposiciones relevantes de la Convención excluye cualquier uso no pacífico sin el consentimiento del Estado costero por ejemplo, ejercicios militares y otras actividades, las cuales pueden afectar los derechos o los intereses de este Estado y también se excluye la amenaza o el uso de la fuerza contra la integridad territorial, independencia política, paz o seguridad del Estado costero".[22]

Las declaraciones transcritas no han sido observadas y su multiplicación y reconocimiento pueden, por vía interpretativa, consolidar un factor de enorme importancia para el concepto de Zona de Paz; cual sería excluir en la zona económica exclusiva determinadas actividades militares o de otro tipo, sin permiso del Estado ribereño.

En su momento, la Declaración del Atlántico Sur se limitó a hacer referencia en el preámbulo a "los principios y normas de derecho internacional aplicables al espacio oceánico y, en particular, al principio de la utilización pacífica de los océanos". La del Océano Índico señala en el párrafo dispositivo 3° que deben adoptarse "las medidas que sean necesarias para conseguir que : a) los buques de guerra y las aeronaves militares no puedan utilizar el Océano Índico para ninguna amenaza o empleo de la fuerza contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia de cualquier Estado con o sin litoral de la zona del Océano Índico, en contravención de los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas; b) sin perjuicio de lo que antecede y de las normas y principios del derecho internacional, no queda afectado el derecho al uso libre y sin restricciones de la zona por los barcos de todas las naciones".[23]

El punto a) repite para los barcos y aviones militares una prescripción genérica de derecho internacional que, además, se encuentra contenida en la Carta de Naciones Unidas. El punto b) utiliza un lenguaje curioso y ambiguo que no aclara si se trata de tránsito, paso inocente, ejercicios o maniobras militares, exploración científica o económica, pesca o cualquier otra actividad.

Años más tarde, el citado embajador Bákula planteó la posibilidad de una declaración por parte de Colombia, Chile, Ecuador y Perú del siguiente tenor: "1. Los Estados miembro de la Comisión Permanente del Pacífico Sur entienden que en la zona de 200 millas de soberanía y jurisdicción prevista en la Declaración de Santiago, el ejercicio de la libertad de comunicaciones internacionales no autoriza, sin el consentimiento del Estado costero, cualquier uso no pacífico de las aguas, del espacio aéreo suprayacente y del lecho del mar, tales como la realización de ejercicios y maniobras militares, particularmente si comparten el empleo de armamentos o de explosivos, y otras actividades que supongan recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial, la independencia política, la paz o la seguridad del Estado costero o cualquier otra forma de acción incompatible con los principios de derecho internacional incorporados a la Carta de las Naciones Unidas. 2. Entienden,

asimismo, que el derecho de construir en dicha zona o de autorizar y reglamentar la construcción, operación y utilización de instalaciones y estructuras y de establecer medidas para su protección y seguridad, es privativo del Estado costero".[24] Considera el embajador Bákula que una declaración de esa naturaleza, complementaría los pronunciamientos de Brasil y Uruguay y los compromisos de Argentina y Chile contribuyendo a rodear a América del sur de una suerte de cinturón de paz marítimo. En todo caso, el desarrollo y resultados de la Conferencia del Mar mostraron que existe gran distancia aún entre las visiones de las grandes potencias y los Estados carentes de fuerzas militares significativas en relación con el concepto de uso pacífico del mar que el embajador Bákula considera como una "idea fuerza" susceptible de continuar movilizando esfuerzos de los países en desarrollo.

El problema de la vinculación del derecho internacional y, específicamente, del Derecho del Mar con las Zonas de Paz, actuales o potenciales, tiene aún mucho camino por delante. La oposición de las grandes potencias hará difícil que la interpretación del art. 301 de la Convención implique, en lo previsible, restricciones a su capacidad de movilizar flotas y conducir ejercicios y maniobras militares en alta mar.

Zonas de Paz en espacios no marítimos, América Latina

En América del Sur se han hecho diversos planteamientos académicos para establecer Zonas de Paz que a diferencia de otras propuestas o declaraciones, estén dirigidas fundamentalmente a los Estados del área más que a potencias externas o a las áreas marítimas. El concepto pretendía la autonomización estratégica de la región de América del Sur mediante una definición propia de sus intereses de seguridad y estratégicos, diferenciados de los de potencias ajenas a la región; y que incorporara las nuevas amenazas a su seguridad que se vienen evidenciando dramáticamente.[25]

Factores como la redemocratización general y la crisis económica y social exigían concentrar esfuerzos en el desarrollo y viabilidad de los pueblos latinoamericanos. Había consciencia que el incremento enorme de gasto militar, equipamiento y personal que compartió la mayoría de los países, no se tradujo en un correlativo aumento de la sensación de seguridad.[26]

La prioridad proclamada por todos los países era mantener y consolidar los regímenes democráticos de gobierno; garantizar la vigencia de los

derechos humanos y promover el desarrollo económico y social de los pueblos. Los procesos de integración en curso y nuevas formas de concertación política y diplomática impensables hace pocos años, unidos a un perceptible crecimiento del comercio, turismo, infraestructura y otros, están cambiando las visiones que imperaron durante mucho tiempo.[27] Adicionalmente, factores como la imposibilidad de solucionar diferendos por la vía militar, consolidación democrática, crisis económica, aislamiento y diferenciación estratégica, puede fundamentar una conceptualización de las relaciones intralatinoamericanas o sudamericanas distinta de las tradicionales.

Las Zonas de Paz podrían ser una de las expresiones de tal conceptualización, aunque no la única. En los últimos años se plantearon varias, requiriendo una aproximación gradual en diversos campos como las medidas de fomento de confianza, la integración física, los proyectos conjuntos de desarrollo, la consulta diplomática y la concertación política, la solución pacífica de controversias, la vinculación y cooperación militar, la reacción conjunta frente al narcotráfico, el diseño de lineamientos de seguridad cooperativa regional y la integración económica, social y cultural, etc.[28]

vi) Las Zonas de Paz latinoamericanas

Centroamérica como región de paz

Los jefes de Estado de América Central emitieron una Declaración en Puntarenas el año 1990, en la cual proclamaron a "Centroamérica como región de paz, libertad, democracia y desarrollo". Nótese que no se empleó la denominación "Zona de Paz".[29] Incluye el compromiso de solución pacífica de conflictos y prohibición del uso o la amenaza del uso de la fuerza, la prohibición de maniobras militares de países extranjeros a la región o en aguas internacionales inclusive con participación de alguno de los países de la región; la prohibición de transporte de armas nucleares u otras de destrucción masiva, el respeto de los derechos humanos y del derecho del pueblo a disponer de sus riquezas y recursos naturales, las condiciones para la paz interna, el desarrollo y otros aspectos.

Más adelante, en San Pedro Sula, Honduras adoptó en 1995, el Tratado marco sobre seguridad democrática en América Central. Este Tratado marco complementa el Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de los Estados Centroamericanos" de 1991. El Sistema de

Integración Centroamericana (SICA) concierne a una Región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo. Estos documentos tienen como propósito hacer viable un nuevo modelo de Seguridad Regional sustentado en un balance razonable de fuerzas, el fortalecimiento del poder civil, la superación de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenido, la protección del medioambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, el terrorismo, el narcotráfico y el tráfico de armas. El "Tratado marco de Seguridad Democrática", se sustenta en un enfoque multidimensional que incluye aspectos políticos, económicos, sociales, culturales ambientales y procura orientar recursos a la inversión social y la elaboración de respuestas colectivas a las amenazas transnacionales.[30]

Declaración de Mercosur, Bolivia y Chile como Zona de Paz

La Declaración del Mercosur, Bolivia y Chile como Zona de Paz y Libre de Armas de Destrucción Masiva de julio de 1998, fue suscrita en Ushuaia, Argentina.[31] En su parte preambular hace referencia a las Cartas de Naciones Unidas y la OEA; y al fortalecimiento de la democracia representativa, los derechos humanos, el progreso social y la protección del medioambiente como elementos fundamentales para afianzar la paz y la seguridad regional, la importancia de los procesos de integración para el clima de confianza y cooperación, la adopción de medidas como respuesta conjunta a la amenaza de la proliferación de armamentos como factor de refuerzo de la percepción de "una región unida por la cooperación y exenta de los riesgos de una carrera armamentista que no tiene justificativo en nuestro contexto de integración" y reafirma finalmente la vigencia del Compromiso de Mendoza sobre prohibición completa de armas químicas y biológicas de 1991.

En la parte dispositiva, establece que la subregión estará libre de armas de destrucción masiva y apunta al fortalecimiento y articulación de mecanismos de consulta y cooperación en seguridad y defensa de los países miembro, la implementación de medidas de confianza y seguridad, medidas para hacer que los países queden libres de minas terrestres antipersona, coordinación en foros internacionales para el desarme nuclear y la no proliferación, la ampliación de la información a proporcionarse al registro de armas convencionales de Naciones Unidas y el establecimiento de una metodología uniforme para la medición de gastos militares, la cooperación para el uso pacífico de la energía nuclear y la ciencia y tecnología espaciales y el apoyo a la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA.

Como derivado de esta visión política se adoptó un "Plan General de Cooperación y Coordinación Recíproca para la Seguridad Regional en el Mercosur" el mismo año. De éste, a su vez, se desprendieron otros acuerdos de cooperación policial, tránsito vecinal transfronterizo, piratería, contrabando y otros. El planteamiento consagra la superación de tensiones entre Argentina y Brasil que provenían de la competencia por recursos hídricos, exacerbada por los gobiernos militares y la posibilidad de fabricación de armas nucleares; así como también la superación de los litigios fronterizos entre Argentina y Chile. Adicionalmente, se registran importantes avances en materia de medidas de fomento de la seguridad y la confianza de particular impacto para las relaciones entre Argentina y Brasil y Argentina y Chile, con materializaciones muy sugestivas como la adopción de una "Metodología Estandarizada Común para la Medición de Gastos de Defensa" y otras más entre los dos últimos países. Finalmente, el incremento del comercio, la infraestructura regional, la mayor articulación de políticas y otros elementos auguran positivamente el desarrollo de la referida Zona de Paz.

Declaración de la Zona de Paz y Cooperación Sudamericana

La "Declaración de la Zona de Paz y Cooperación Sudamericana" fue suscrita en Guayaquil el 27 de julio del 2002 durante la segunda reunión de jefes de Estado de América del Sur.[32] En la primera reunión en Brasilia el año 2000, los presidentes habían acordado trabajar esa posibilidad. La parte preambular establece que la paz, la seguridad y la cooperación deben sustentarse en compromisos que afiancen la confianza mutua e impulsen el desarrollo y el bienestar integral de sus pueblos y de la región en su conjunto; consigna varias iniciativas de gobiernos y grupos regionales como el Compromiso Andino de Paz, Seguridad y Cooperación, contenido en la Declaración de Galápagos de 1989; la Declaración del Mercosur, Bolivia y Chile como Zona de Paz de Ushuaia de 1998; y el Compromiso de Lima, Carta Andina para la Paz y Seguridad de 2002.

La parte dispositiva declara a América del Sur, Zona de Paz y Cooperación como reflejo de las tradiciones de entendimiento y convivencia pacífica de la región; proscribe el uso o la amenaza del uso de la fuerza entre los Estados conforme a lo dispuesto en las Cartas de Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americanos. Proscribe igualmente el emplazamiento, desarrollo, fabricación, posesión, despliegue, experimentación y utilización de todo tipo de armas de destrucción en masa, incluyendo las nucleares, químicas, biológicas y tóxicas, así como su tránsito

por los países de la región, conforme al Tratado de Tlatelolco y demás convenciones y se compromete a un régimen gradual de erradicación total de las minas antipersona según la Convención de Ottawa; así como a aplicar las medidas del Programa de Acción de Naciones Unidas sobre armas pequeñas y ligeras.

Ratifica las bases y acciones para un Proyecto sobre la Creación de una Zona de Paz y Cooperación Sudamericana formuladas en la Primera Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de la Comunidad Andina-Mercosur y Chile, realizada en La Paz el 17 de julio de 2001.[33] Las referidas Bases incluyen referencia a la paz, la seguridad y la cooperación, propósitos y principios de las Cartas de la ONU y la OEA, respeto a la democracia, Estado de Derecho, derechos humanos, combate a las injusticias sociales, etc., como elementos indispensables para la garantía de la paz, mayor estabilidad y seguridad; respeto a los principios y normas del derecho internacional como base jurídica de la convivencia pacífica y seguridad de la región; la cooperación en defensa y seguridad contribuyen a la confianza; el compromiso de combatir las nuevas amenazas a la seguridad; la importancia del Compromiso Andino de Paz, Seguridad y Cooperación, contenido en la Declaración de Galápagos, de diciembre de 1989, y de la Declaración del Mercosur, Bolivia y Chile como Zona de Paz y Libre de las Armas de Destrucción Masiva, firmada en Ushuaia, en julio de 1998. Entre las acciones considera fortalecer los mecanismos de consulta y cooperación en el área de seguridad y defensa, la adopción de medidas adicionales de fomento de la confianza; esfuerzos conjuntos en los foros internacionales para la implementación de los instrumentos de desarme y no proliferación de armas nucleares, químicas y biológicas; América del Sur como área libre de minas terrestres antipersona; coordinar el combate a las nuevas amenazas a la seguridad de los Estados y a la estabilidad de la región; intensificar la cooperación contra el narcotráfico y delitos conexos, incluido el tráfico ilícito de armas y otras actividades del crimen transnacional organizado; apoyar la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA; adoptar medidas que contribuyan a la transparencia y limitación de los gastos en adquisición de armamentos; etc.

Declaración sobre Zona de Paz Andina

La "Declaración de San Francisco de Quito sobre Establecimiento y Desarrollo de la Zona de Paz Andina", la más reciente, fue suscrita por los jefes de Estado de los países miembro de la Comunidad Andina de

Naciones CAN el 12 de julio de 2004 en el marco del XV Consejo Presidencial Andino.[34] En la misma oportunidad, el Consejo Andino de Cancilleres adoptó la Decisión 587 sobre "Lineamientos de la Política de Seguridad Externa Común Andina",[35] importante documento que debe ser de cumplimiento mandatorio y que señala los objetivos, principios, fundamentos, criterios, mecanismos institucionales, instrumentos operativos, modalidades de acción y la agenda de la referida política. Dos años antes, el mismo Consejo Andino juntamente con los ministros de Defensa habían suscrito el "Compromiso de Lima; Carta Andina para la Paz y la Seguridad, Limitación y Control de los Gastos Destinados a la Defensa Externa".[36] La Declaración de Quito tiene numerosos y muy significativos antecedentes en materia de paz y seguridad. Entre estos, apenas a título enunciativo cabría mencionar la Declaración de Galápagos de 1989, Compromiso Andino de Paz, Seguridad y Cooperación, la Decisión 505 "Plan Andino de cooperación para luchar contra las drogas ilícitas y delitos conexos", la Decisión 552 "Plan Andino para la Prevención, Combate y Erradicación del Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus aspectos" y otros.

La Declaración de Quito hace referencia a la intensificación de la cooperación en todos los ámbitos y al desarrollo de la institucionalidad comunitaria, la paz y la seguridad como condiciones para el desarrollo político, económico, social y cultural, la democracia y el Estado de Derecho como garantía de paz, la superación de la pobreza, exclusión social e inequidad y los derechos humanos. Considera que la Zona de Paz debe fortalecer la institucionalidad democrática, promover la seguridad, la confianza recíproca, el desarrollo de los países y lograr el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes. Se hace referencia también al ejercicio responsable de la ciudadanía, los valores y prácticas democráticas, el Estado de Derecho, la soberanía nacional y la no injerencia en asuntos internos, el desarrollo humano, la identidad andina, la amistad, la cultura de Paz y los esfuerzos frente a las amenazas a la seguridad sean convencionales o nuevas.

La Zona de Paz se asienta en el espacio geográfico comprendido por los territorios, el espacio aéreo y aguas bajo soberanía y jurisdicción de los países miembro que serán área libre de armas nucleares, químicas y biológicas y donde "deberán desarrollarse las condiciones que permitan que los conflictos, cualesquiera sea su naturaleza, así como sus causas se resuelvan de manera pacífica y concertada". Señala que la Zona será un esfuerzo progresivo y participativo para promover la convergencia de

gobiernos, opinión pública, partidos políticos y sociedad civil sobre objetivos como la consolidación de valores, principios y prácticas democráticas, la prohibición del uso o de la amenaza del uso de la fuerza entre los países miembro, la prevención y solución pacífica de conflictos de cualquier naturaleza, la contribución al desarme internacional y la proscripción de armas de destrucción masiva y su tránsito por la subregión, la erradicación de las minas antipersonal y contribuir al fortalecimiento de la paz internacional desde una concepción democrática, cooperativa y no ofensiva de la seguridad.

La Declaración incluye unas directrices para definir un marco general de principios y opciones para solucionar controversias que no sean competencia de los órganos jurisdiccionales del sistema andino de integración, diseñar y aplicar un Programa Andino de Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad, desarrollar una metodología estandarizada para la elaboración de Libros Blancos en materia de defensa, propiciar la participación en operaciones de mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas, poner en aplicación la Decisión 505 sobre Drogas Ilícitas y la Decisión 552 sobre Armas Pequeñas y Ligeras y otros instrumentos de la agenda de seguridad común, desarrollar la cooperación legal, policial y judicial, promover la enseñanza de una cultura de Paz, impulsar la implementación de la Política Comunitaria de Integración y Desarrollo Fronterizo y evitar tensiones e impulsar iniciativas para la Zona de Paz y Cooperación Sudamericana y la arquitectura hemisférica y mundial de seguridad colectiva.

La Declaración culmina en una serie de pronunciamientos políticos de los países andinos formulados a lo largo de varias décadas y complementa diversos compromisos contenidos en decisiones de obligatorio cumplimiento. Adicionalmente, es el espacio donde deberá hacerse posible una participación especial de la sociedad civil en temas sensibles de seguridad mediante su incorporación en una Red Andina de Seguridad.

Evaluación de las Zonas Latinoamericanas

Las declaraciones formuladas son documentos valiosos en cuanto los gobiernos que las adoptaron efectivamente reflejan el sentir político de sus sociedades que desean vivir en paz, cooperar entre ellas para alcanzar la estabilidad y seguridad y mejorar las condiciones de vida que son sin duda alguna las preocupaciones centrales de todos sus habitantes. Como

es evidente, hay una superposición geográfica de los territorios a que hacen referencia estos documentos pero ello no implica contradicción.

Lo importante es que las declaraciones formuladas por algunos de los países de América del Sur o todos ellos en el caso de la zona sudamericana, contienen dos diferencias fundamentales con las principales declaraciones anteriormente formuladas como son las del Océano Índico y la del Atlántico Sur. La primera diferencia es que no se refieren a la presencia de fuerzas militares extranjeras. La segunda es que más que plantear obligaciones para terceros las reconocen para los mismos Estados miembro de las zonas. Las dos son fundamentales. En el primer caso, omiten referirse a un tema que está presente en la región aún cuando sea por decisión de los propios Estados y, en este sentido, obvian uno de los criterios fundamentales que la doctrina señala para la constitución de una Zona de Paz. En el segundo caso, reafirmar que son los propios países los principales responsables de su seguridad, es el bienvenido reconocimiento de que no sería posible exigir a otros, comportamientos diferentes de los que uno mismo está dispuesto a asumir.

Lamentablemente, estos documentos son excesivamente modestos en la creación de nuevas obligaciones exigibles que sustancien y materialicen el planteamiento político. Las que incluyen, son esencialmente principios y dispositivos generales y específicos del derecho internacional o disposiciones sobre armas de destrucción masiva, minas terrestres y armas pequeñas y ligeras, todas las cuales son obligaciones precisas y formales ya existentes y no exclusivas de América del Sur. Consecuentemente, más allá de la reiteración de cuestiones que han sido, son y serán esenciales para el mantenimiento de la paz y la seguridad, cabría preguntarse cuál sería el valor añadido que estos documentos aportan a la situación regional en la materia. A priori, sería necesario algo más para que las sociedades perciban una diferencia real entre el antes de estos acuerdos, el ahora y el futuro.

Así, por ejemplo, es difícil advertir contenidos de impacto en materia de medidas de fomento de la confianza y seguridad que son apenas mencionadas como deseables. La limitación de gastos militares y de adquisición de armamento no va más allá de una mención que no incluye ningún tipo de especificación, orientación o criterio, ni reconoce tampoco que los gastos militares y las adquisiciones de algunos países han aumentado significativamente. Del mismo modo, no se encuentran referencias a los temas centrales de las fuerzas armadas y las políticas de defensa en

América Latina, las cuales tendrían que guardar total sintonía con los propósitos políticos que enuncian, proclaman y adoptan los jefes de Estado y cancilleres. Finalmente, parecen carecer también de mecanismos, agendas, calendarios y procedimientos de verificación de los avances que podrían y deberían alcanzarse.

Estos documentos, aparentemente, culminan por ahora procesos más o menos dilatados de formulación de planteamientos en materia de seguridad entre países de la región o en ámbitos institucionalizados como el caso de la Comunidad Andina de Naciones. Sin entrar al examen detallado de lo que habría sido el cumplimiento de la serie de pronunciamientos políticos efectuados, no es aventurado afirmar que lamentablemente hay gran distancia entre lo propuesto y lo realizado. La excepción, solamente parcial, podría ser el caso de la relación de Argentina y Brasil y de Argentina y Chile en, o como es sabido, no dependen directa ni exclusivamente de los postulados de la Zona de Paz. De esta manera, las Zonas de Paz, se presentan como un propósito; como una manera de encarar las relaciones internacionales a nivel regional atendiendo a las características históricas, culturales, políticas y estratégicas del área, más que como una realización.

Esta materia de enorme interés, escapa al alcance de este texto pero vista la consecuente reiteración política a los más altos niveles de propósitos y planteamientos con los que es imposible estar en desacuerdo y descartando categóricamente que ellos sean solamente producto de la buena voluntad, surge la inquietante hipótesis de que quizás los gobernantes no controlan plenamente los sectores sensibles de los que depende la aplicación de las políticas acordadas. Quede esto como tema de preocupada reflexión.

vii) Consideraciones finales

En las circunstancias actuales, parece difícil advertir como habrían de ser superadas las resistencias que vienen encontrando las Zonas de Paz. Cabría preguntarse si respecto del criterio básico de la presencia militar ajena, las potencias que las mantienen habrían de variar de opinión ya que, precisamente, sostienen tal presencia militar en apoyo de intereses que consideran importantes.

Siempre es pensable la modificación de las condiciones internacionales, por su naturaleza misma dinámica y fluctuante. De hecho, se advierten

grandes cambios en las relaciones internacionales que están modificando los panoramas estratégicos, políticos, económicos y sociales. Ello tiene implicancias en la actuación de las principales potencias militares pero también incluye modificaciones en la estructura de las relaciones de los países en desarrollo. No deben excluirse los sustantivos acuerdos de desarme alcanzados y a pesar de las frustraciones en la negociación de temas centrales como las armas nucleares, debe reconocerse la importancia de compromisos como la eliminación de minas terrestres, la transformación de la conflictividad que pasa de la versión clásica entre Estados a conflictos internos; y también del crecimiento de nuevos actores y amenazas como el crimen internacional organizado, el terrorismo, la producción y el tráfico ilegal de drogas, la pérdida de significación del buen número de países del tercer mundo y de muchos otros factores.

Sin embargo, cabría preguntarse también si para hacer efectivas y viables las Zonas de Paz, la única cosa que puede hacerse es esperar que ese cambio de circunstancias internacionales alcance la decisión de las potencias de limitar, disminuir o retirar su proyección militar de áreas marítimas de las cuales no son ribereños.

Sin reconocer validez o legitimidad a la presencia militar ajena, parece evidente que los planteamientos indicados tendrían mayor viabilidad si fueran acompañados de la satisfacción de condiciones autoimpuestas y no se limitaran a reclamar determinados comportamientos de terceros. No parece fácil, ni quizá adecuado demandar una política de *Pacem in Maribus* sin desarrollar una consecuente y similar de *Pacem in Terra*.

La presión política y diplomática, la persuasión, la clarificación de intereses reales, la negociación, formas de *phasing-out* de las presencias militares, fomento de la confianza, solidez y solidaridad en las posiciones, etc., continuarán siendo esenciales para la vigencia de Zonas de Paz en el espacio marítimo; como lo será demostrar que el eventual retiro de las potencias ajenas no será inmediatamente seguido de nuevas presencias hegemonistas, ajenas o propias a la región.

Consecuentemente, mucho depende de la madurez e independencia políticas, la solidez conceptual y la decisión con que la tarea del establecimiento y consolidación de una Zona de Paz sea emprendida. Ninguna declaración, por conceptuosa y elocuente que sea, bastará para hacer realidad este deseable propósito. Toda acción orientada a promover la

integración y la unidad debe ser ubicada en el contexto de una realización histórica más amplia. Visión, pragmatismo y sobre todo perseverancia en el esfuerzo serán las demostraciones de una voluntad que ha sido tantas veces proclamada como frustrada.

En América Latina o en parte de ella, probablemente América del Sur, debe darse contenidos muy concretos a un planteamiento de paz, sin condiciones, que privilegie la consulta diplomática, la concertación política, la integración física, la cooperación, el fomento de la confianza especialmente en las zonas de fronteras y en los ámbitos político y militar, los proyectos conjuntos de desarrollo, la identificación de nuevas amenazas a la soberanía de los países, la solución pacífica de controversias, la gestión internacional conjunta de determinados asuntos de interés común, la vinculación cultural y, también, el diseño de los lineamientos de una política de seguridad compartida para la región, autónoma, democrática e independiente de los centros de poder. Las realizaciones efectivas en esos temas, harán que la formalización de la Zona de Paz represente el reconocimiento de una realidad, antes que una expresión de voluntad que, como todas, tendría por delante la tarea de demostración de su autenticidad.

REFERENCIAS

1 "Estudio de todos los aspectos del desarme regional", *Doc. 1/35 /416* - Naciones Unidas - Nueva York, 1980.

2 "Declaración del Océano Índico como Zona de Paz", *Res. ONU AG 2832 (XXV)* 1970.

3 "El Caribe como Zona de Paz", *OEA Resolución AG 456 (IX-0/79)* 1979.

4 "Declaración del Atlántico Sur como Zona de Paz y Cooperación", *Res. ONU AG 41/11/*1986.

5 Ver varios artículos en: Instituto Peruano de Polemología - Año 3, N° 3, Ene-Ago. Lima, 1988.

6 La idea de declarar Zonas de Paz para fortalecer la paz y la seguridad internacionales, fue incluida en el Documento Final de la Primera Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas dedicada al Desarme párrafo 64, *Res. ONU AG S-10/2* Nueva York, 1978.

7 "Compromiso de Acapulco", Primera Reunión de Jefes de Estado del Mecanismo de Consulta y Concertación Política, México, 1987.

8 *Res. 2054 XXXIV Asamblea General de la OEA 2004* "Las Américas como Zona de Paz y Cooperación", que reitera resoluciones anteriores como la 1969 XXXIII de 2003 y señala que la Declaración sobre Seguridad en las Américas de la Conferencia Especial

sobre Seguridad, México 2003 mencionó que: "las Zonas de Paz y cooperación contribuyen a la paz, la seguridad de la cooperación en el hemisferio y declararon su respaldo a la establecimiento de Zonas de Paz en los ámbitos bilateral y subregional...".

9 Héctor Gros Espiell. "El Concepto de Zona Sudamericana de Paz", *Comisión Sudamericana de Paz*, Santiago, 1988.

10 Id. (9).

11 Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur. *Informe del Secretario General. Doc. A/42/557*, Naciones Unidas, Nueva York, set. de 1987.

12 *Resenha de Política Exterior do Brasil*: Pg. 68.- Edicao Suplementar, Ministerio das Relacoes Exteriores, Brasilia, Dezembro, 1986.

13 Id. (12).

14 Ver: *El Caribe Zona de Paz?* Andrés Serbin, Ed. Nueva Sociedad - Caracas, 1989.

15 Id. (4).

16 Véase H. Gros Espiell Id (9).

17 S. Miyamoto. "Atlántico Sul: Zona de Paz e Cooperacao". *Lua Nova*. Ene.-mar. de 1987, Brasil.

18 SIPRI Yearbook - 1987, Estocolmo.

19 "Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar", Naciones Unidas Nueva York, 1982.

20 Juan Miguel Bákula, "Pacífico Sur: Zona de Paz", *Revista de la Comisión Permanente del Pacífico Sur* N. 17, 1989.

21 "Declaración del Brasil a la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar", 1982.

22 "Declaración del Uruguay a la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar", 1982.

23 Id (4) Id (2).

24 Id. (20).

25 Véase: *Zonas de Paz y Seguridad Regional*.- Carlos Portales. FLACSO - Santiago, 1985 y *Seguridad Democrática Regional*.- Comisión Sudamericana para la Paz, la Seguridad Regional y la Democracia.- Santiago, 1988.

26 *Conferencia de Expertos de las Naciones Unidas sobre el Fortalecimiento de la Concertación Política en América Latina*, Naciones Unidas, Lima, 1988

27 Ver por ejemplo: *The Effect of Regional Cooperation in Peace in Latin America*, Augusto Varas. FLACSO Santiago, 1987.

28 Ver por ejemplo "Confianza, Desarme y Relaciones Internacionales", Hugo Palma, Centro Peruano de Estudios Internacionales, CEPEI, Lima, 1991

29 Declaración de Puntarenas en 1990 "Centroamérica como región de paz, libertad, democracia y desarrollo".

30 "Tratado Marco sobre Seguridad Democrática en América Central", San Pedro Sula, Honduras, 1995.

31 "Declaración Política del Mercosur, Bolivia y Chile como Zona de Paz y Libre de Armas de Destrucción Masiva", Ushuaia, Argentina, 1999.

32 "Declaración de la Zona de Paz y Cooperación Sudamericana", Guayaquil, 2002.

33 Bases y Acciones para la Zona de Paz y Cooperación Sudamericana, Ministros de Relaciones Exteriores de la CAN, Mercosur y Chile, La Paz, 2001.

34 "Declaración de San Francisco de Quito sobre Establecimiento y Desarrollo de la Zona de Paz Andina", 2004.

35 Decisión 587 del Consejo Andino de Ministros, Política de Seguridad Externa Común Andina, 2004.

36 "Compromiso de Lima", Carta Andina para la Paz y la Seguridad, Limitación y Control de los Gastos Destinados a la Defensa Externa, Ministros de Relaciones Exteriores y Defensa de los países de la CAN, 2002.

CAPÍTULO IX

LA SEGURIDAD HEMISFÉRICA

i) Consideraciones generales

Las cuestiones de seguridad en el hemisferio hacen parte del sistema continental, producto de la evolución histórica y política de esta parte del mundo y hacen parte también del sistema internacional de seguridad. En el presente trabajo se presentarán esencialmente los aspectos normativos y organizativos de la seguridad hemisférica. Obviamente, se mencionarán algunos temas de seguridad pero ellos no constituyen el aspecto central.

En el ámbito interamericano, por distintas razones, la cuestión de la seguridad ha sido compleja desde el inicio de la vida independiente de las repúblicas. Se trata de un continente heterogéneo en lo geográfico, político y social que es compartido entre una potencia mundial con intereses estratégicos planetarios y un grupo de países en distintos niveles de desarrollo. Ello implica grandes asimetrías que incluyen el plano militar, intereses muy diversos y perspectivas no siempre coincidentes. Sin embargo, de ahí a concluir que es irrelevante ocuparse de la materia en la medida que la superpotencia continental y mundial puede actuar como entienda conveniente, hay gran distancia. De hecho, parte del proceso histórico que no ha concluido ni concluirá ha estado orientado a lograr el reconocimiento de principios y la concertación de acuerdos que aún con sus deficiencias, han contribuido a hacer del continente la región con menores conflictos entre Estados.

La evolución histórica, política, estratégica y jurídica del continente, explica un sistema complejo y en constante adaptación. La diversidad de intereses, amenazas, problemas pero también de coincidencias y posibilidades hace que ningún tratado o entendimiento, por sí solo, dé cuenta de la densa trama de compromisos jurídicos y políticos y de prácticas y planteamientos que hacen posible la seguridad del hemisferio.

El sistema de seguridad interamericano no está integrado en un solo cuerpo jurídico. Se compone de diversos acuerdos jurídico-políticos sustantivos como la Carta de la OEA, el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas Pacto de Bogotá, el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca y la Comisión de Seguridad Hemisférica. Cuentan también con la Junta Interamericana de Defensa, el Colegio Interamericano de Defensa y las ya tradicionales conferencias de comandantes generales y jefes de Estado Mayor. Desde hace pocos años, además, se vienen reuniendo conferencias de ministros de Defensa de las Américas y funciona también en Washington, un Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa para la formación de civiles. Algunos países tienen dificultades con el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca TIAR, la Junta y el Colegio Interamericanos de Defensa, que subsisten a pesar que se consideraban políticamente superados por el fin de la Guerra Fría, pero los atentados terroristas del 11 de setiembre del 2001 les dan nuevos alientos y posibilidades.

Al igual que en otras áreas del mundo, el sistema interamericano de seguridad se encuentra en revisión debido a los cambios producidos por factores estratégicos como el fin de la Guerra Fría y la emergencia de las llamadas nuevas amenazas; jurídicos como la expresión formal e ineludible de la prohibición del recurso a la fuerza y la obligación de solucionar pacíficamente las controversias; políticas como mayor diálogo entre los países del hemisferio, creación de instituciones y otros.

El concepto de seguridad esencialmente nacional, en que la amenaza era la posibilidad de conflictos entre Estados y en consecuencia se vinculaba al uso de la fuerza, se está enriqueciendo pero también complicando con variados conceptos que incorporan otros tipos de temas, problemas y preocupaciones y que exigen diversos tipos de respuestas. La seguridad es ahora calificada como democrática, humana, cooperativa y otras que implican una significativa evolución en el paradigma, que hace que ahora sean temas principales de las relaciones internacionales la búsqueda de la paz, la promoción de la democracia como sistema de gobierno, los derechos de las personas y la apertura económica.

La estructura hemisférica de seguridad comprende en la actualidad varios tratados sustantivos de alcance continental, pero también otros acuerdos y entendimientos subregionales o binacionales, instituciones, prácticas, conferencias, encuentros y otros. Aunque a esto se ha llegado a lo largo de casi dos siglos, tampoco se trata de un producto acabado pero el camino tiene ahora más claros indicadores jurídicos, políticos y sociales.

El sistema interamericano de seguridad, como conjunto de obligaciones jurídicas se sigue basando en dos elementos esenciales y relacionados entre sí. Uno es obligación ineludible de derecho internacional: el arreglo pacífico de las controversias. El otro es una opción legítima y legal de política: la seguridad colectiva.

ii) Antecedentes históricos

Desde el punto de vista histórico, la seguridad ha sido tema hemisférico desde el inicio de las repúblicas. El sistema interamericano de seguridad tuvo impulso inicial de las recién emancipadas repúblicas latinoamericanas, con momentos de especial significación. Uno de los primeros fue el Congreso Anfictiónico de Panamá celebrado en 1826 por convocatoria de Bolívar formulada desde Lima el 7 de diciembre de 1824, dos días antes de la Batalla de Ayacucho. El 15 de julio de 1826 los representantes de Colombia, Centroamérica, México y Perú en dicho Congreso, suscribieron un Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua, admirable documento que pretendía la unión y defensa común de la soberanía e independencia de los miembros, organizar su cooperación política, orientar la solución de sus controversias de manera pacífica y otros temas de importancia. Se suscribieron también compromisos para fijar la contribución de tropas de cada país al ejército común, la organización de éste y la reunión periódica de una asamblea general. En 1823 el presidente de los Estados Unidos, Monroe, proclamó con "América para los americanos" que no se admitía la colonización europea y reconoció a las nacientes repúblicas latinoamericanas.

Más adelante, el gobierno del Perú preocupado por el incumplimiento de los acuerdos iniciales y también por los acontecimientos en Ecuador que implicaban nueva presencia española, convocó un Congreso en Lima, celebrado en 1847-1848. Se suscribieron varios compromisos en materia de defensa de la independencia, de las instituciones y la soberanía de los miembros; pero también sobre asuntos consulares, correos, comercio y navegación. En 1856, Perú, Chile y Ecuador suscribieron en Santiago un Tratado Continental al que adhirió Nicaragua y ese mismo año por iniciativa de las repúblicas centroamericanas se suscribió en Washington otro Tratado de Alianza y Confederación.

En 1864 el gobierno del Perú convocó un Segundo Congreso en Lima, preocupado porque "....los resultados de la emancipación y la existencia

del sistema democrático, vendrían a ser, andando los tiempos, menos fructuosos de lo que debían..." y por la necesidad de propiciar la unión "...para la respetabilidad que tanto hemos menester para impedir los movimientos y trastornos que tanto nos desacreditan...". Este Congreso aprobó un tratado de unión y alianza defensiva y otro de conservación de la paz.

Más allá de sus variadas formulaciones, los acuerdos aludidos incidían en la necesidad de confederar las repúblicas o asegurar su unidad como partes de una gran nación, basada en elementos esenciales de lengua, historia, religión y otros, el imperativo de sostener la independencia y soberanía y el anhelo de conducir sus relaciones en paz, con estricto respeto al derecho internacional. También los acuerdos establecían el principio de asistencia recíproca y constituían así una forma de seguridad colectiva, aunque no tuviera esa denominación. Varios acuerdos contenían caracterizaciones muy precisas de las situaciones que apelarían a la solidaridad frente a la agresión.

Dichos acuerdos contenían obligaciones sustanciales sobre solución pacífica de controversias. Uno de los procedimientos más significativos fue el arbitraje y a lo largo del siglo XIX y parte del XX se suscribieron buen número de acuerdos en la materia.

En el curso de esa actividad política y diplomática se trataron también cuestiones esenciales relativas a la no intervención, la inviolabilidad del territorio y el principio del *uti possidetis juris*, el derecho de asilo, la extradición y en cierta manera también los derechos humanos, particularmente la abolición del tráfico de esclavos, el tratamiento de los nacionales de otros países y muchos otros asuntos de interés común. Se reconoció la necesidad para las nuevas repúblicas de contribuir al desarrollo y la codificación del derecho internacional, luchando contra el colonialismo, la conquista y la intervención.

El desorden inicial de las repúblicas, el caudillismo, la falta de democracia y ciertas ambiciones hicieron fracasar los esfuerzos iniciales para la unidad y estabilidad. En el siglo XIX, en forma divergente a los acontecimientos en América Latina, los Estados Unidos de América se fueron consolidando como una potencia continental y en su momento mundial. A comienzos de 1882, Estados Unidos invitó a los países del hemisferio a un congreso continental para "considerar y discutir los métodos de prevenir la guerra entre las naciones de América" pero planteaba

también cuestiones más amplias de solución pacífica de controversias. Pocos meses después Estados Unidos decidió la postergación del evento debido a "que en la actualidad no existe aquel estado pacífico de las repúblicas sudamericanas que se consideraba esencial para la celebración provechosa y armoniosa del referido congreso..." en alusión a la Guerra del Pacífico. A finales de la década Estados Unidos retomó la invitación a una conferencia para tratar temas de paz, arbitraje, comunicaciones, asuntos aduaneros y comerciales, patentes y otros. Sin embargo, no se consideraba la seguridad colectiva como un asunto que debía ser tratado en esa ocasión.

Del 2 de octubre de 1889 al 19 de abril de 1890 se celebró en Washington la "Primera Conferencia Internacional Americana" que decidió la creación de una Oficina Internacional de las Repúblicas Americanas, origen de la actual Organización de los Estados Americanos. La segunda conferencia se efectuó en México en 1901-1902. En 1910 la Oficina Internacional se convirtió en Unión Panamericana, manteniendo esta denominación hasta bastante después de la creación de la OEA. A partir de esos encuentros iniciales, un enorme número de reuniones y conferencias tuvo ya el carácter de interamericano. A finales del siglo XIX Estados Unidos entró en guerra con España y participó en la independencia de Cuba. A inicios del siglo XX Estados Unidos propició la separación de Panamá y posteriormente construyó el Canal. En las décadas que siguieron se produjo la intervención militar americana en Nicaragua hasta 1933, Haití hasta 1934 y en República Dominicana hasta 1929 y nuevamente en 1965 que recibe apoyo de la OEA. En 1983 invade Granada y en 1989 Panamá. La invasión de Haití en 1995 contó con aprobación del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

En los años treinta, América Latina culminó sus considerables esfuerzos para lograr el reconocimiento continental del principio de no intervención frente a varias actuaciones de los Estados Unidos. La Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados adoptada en la VII Conferencia Interamericana en Montevideo en 1933 y el Protocolo Adicional Relativo a la No intervención de Buenos Aires 1936, son dos expresiones centrales de esos esfuerzos.

En los años cuarenta se produjo un alto nivel de solidaridad continental por la Segunda Guerra Mundial y por el inicio de la Guerra Fría. En 1945, al término de la guerra, la Conferencia Interamericana de Chapultepec sobre los Problemas de la Guerra y de la Paz estableció que

un ataque contra un Estado americano sería considerado como un ataque contra los demás, activando la reunión de consulta para estudiar las medidas pertinentes.

En la segunda mitad de la década se concertaron acuerdos que hasta ahora están vigentes: la Carta de la OEA, el Pacto de Bogotá y el TIAR. La Guerra Fría significó para el continente unirse para la contención del comunismo, en no pocas oportunidades al precio de tolerancia con regímenes militares o sólo formalmente democráticos.

En 1961, con el estímulo de la Revolución cubana, se firma la Carta de Punta del Este que inicia la Alianza para el Progreso, orientada a fortalecer la democracia, el crecimiento económico y la justicia social. En 1962 Cuba es excluida del Sistema Interamericano, se produce la crisis de los misiles y se establece el Colegio Interamericano de Defensa. En 1967 se suscribe el Tratado de Tlatelolco.

En los años setenta se lograron alcanzar acuerdos sobre el Canal de Panamá. En esos años proliferaron los gobiernos militares con desconocimiento de derechos civiles y libertades democráticas. La mayoría de esos gobiernos incrementó muy considerablemente los efectivos, gastos y armamentos y, sin perder de vista al enemigo comunista, desarrollaron no pocas hipótesis de conflicto que debieron ser descartadas al retorno de los gobiernos elegidos.

Como antecedentes más inmediatos debería citarse la crisis y conflicto de América Central en los años ochenta, probablemente uno de los últimos conflictos de la Guerra Fría y la confrontación ideológica. Este conflicto impulsó a algunos países latinoamericanos a la creación del Grupo de Contadora y el Grupo de Apoyo, cuyas acciones condujeron al inicio del proceso de paz de Esquipulas que finalmente concluyó el conflicto.

En 1980 triunfa la Revolución sandinista en Nicaragua y se inicia el conflicto centroamericano que duró una década. En 1982, la Guerra de las Malvinas pone a prueba la solidaridad continental y la pertinencia del TIAR, que recibió duras críticas por el apoyo de Estados Unidos a Gran Bretaña, su principal aliado en la OTAN. En 1986 se crea la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD).

Por el contrario, los años noventa fueron más positivos en materia de seguridad. En 1991 la OEA acuerda en Santiago de Chile el "Compromiso

de Santiago con la Democracia y con la Renovación del Sistema Interamericano" con importantes disposiciones sobre armas de destrucción masiva, transferencia de armas, etc. A continuación se establece un grupo de trabajo para la Seguridad Hemisférica que en 1992 cambia su nombre a Comisión Especial para Seguridad Hemisférica.

En 1994 se realizó en Miami la primera Cumbre de las Américas en la que se trató también de temas de seguridad. En 1995 se crea un Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE). En 1995 se produce la primera reunión de ministros de Defensa de las Américas en Williamsburg y en 1999 la CICAD establece un Mecanismo de Evaluación Multilateral, con relación a la lucha contra la droga, que reemplaza el régimen de certificaciones de Estados Unidos.

En esos años se consolidó la solución de los conflictos en América Central y se encontró solución al diferendo peruano-ecuatoriano. Se produjo una activa diplomacia de cumbres: iberoamericanas, de las Américas y subregionales: América Central, Mercosur, Comunidad Andina y Grupo de Rio. Por iniciativa de Estados Unidos se iniciaron también reuniones de ministros de Defensa, se continuaron las conferencias de ejércitos, marinas y fuerzas aéreas, se adoptó un considerable número de medidas de fomento de la confianza y seguridad y se realizaron maniobras militares conjuntas.

Mención especial merece el Compromiso de Santiago con la Democracia, adoptado en 1991, en función de la terminación de la Guerra Fría pero también de la recuperación de gobiernos democráticos en varios países latinoamericanos. La importancia de la cuestión hizo que la Carta de la OEA fuera modificada para garantizar la subsistencia del sistema democrático y diez años más adelante se adopta una Carta Democrática Interamericana para reforzar tal propósito.

En esos años se hace énfasis en las "nuevas amenazas" como se les denomina, aunque varias de ellas no eran nuevas, o "amenazas no convencionales" o "amenazas no estatales" o "no militares", en la agenda de la seguridad hemisférica. Los temas que vinculan lo interno y lo internacional en el neologismo "interméstico" se incorporan plenamente en las agendas de seguridad. El terrorismo y el tráfico de drogas pasan a ser prioritarios y después de los ataques del 11 de setiembre de 2001, los Estados Unidos desarrollan nuevos conceptos y doctrinas en torno al terrorismo. Otros temas como crimen organizado o causas económicas y

sociales o catástrofes naturales cobran importancia y nuevos actores no estatales aparecen como responsables de perjuicios a la seguridad. Correlativamente, aparecen también conceptos nuevos que dan prioridad a temas de derechos humanos, promoción de la democracia y precedencia del individuo sobre el Estado, estableciendo así un nuevo vínculo entre democracia y seguridad.

Finalmente, si bien la historia de los países latinoamericanos ha sido turbulenta, en el caso de América del Sur, por ejemplo, solamente se produjeron tres conflictos mayores: la Guerra Tripartita y la del Pacífico en el siglo XIX y la del Chaco en el XX. La relativa ausencia de conflictos fronterizos o territoriales o su tratamiento por cauces diplomáticos, contribuyeron a hacer del Hemisferio Occidental uno de los más pacíficos en términos de conflicto entre Estados. Contrariamente, la región es también particularmente violenta en términos de seguridad para las personas y las sociedades.

En su medio siglo de existencia, la OEA intervino en varios conflictos. En 1948 entre la República Dominicana y Haití. En 1969 entre El Salvador y Honduras. En 1975 entre Honduras y Nicaragua.

III) Conformación del Sistema Interamericano de Seguridad

A) La solución pacífica de controversias

El arreglo pacífico de controversias fue una de las preocupaciones principales de las repúblicas latinoamericanas desde el inicio de su vida independiente y se tradujo en diversos entendimientos y acuerdos a lo largo del siglo XIX. En el ámbito interamericano, la Conferencia de Washington hizo un "Proyecto de Arbitraje" y la de México en 1902 un tratado de arbitraje obligatorio. El tema fue retomado por otras conferencias hasta que la Quinta, celebrada en Santiago en 1923, adoptó el "Tratado para evitar o prevenir conflictos entre los Estados americanos, llamado Tratado Gondra que regulaba el procedimiento de investigación. La Conferencia de Conciliación y Arbitraje de 1929 celebrada en Washington, reforzó el Tratado Gondra y adoptó un Tratado General de Arbitraje Interamericano. Adicionalmente, en 1933 varios países latinoamericanos acordaron un "Tratado Antibélico de No Agresión y Conciliación" llamado Pacto Saavedra Lamas. Varios otros acuerdos y entendimientos sobre estas materias fueron concertados por los países del hemisferio.

En 1936, a propuesta del Presidente Roosevelt de Estados Unidos, se celebró en Buenos Aires una Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz que adoptó el Tratado Interamericano sobre Buenos Oficios y Mediación, el Tratado Relativo a la Prevención de Controversias orientado a dificultades futuras, una Convención sobre Mantenimiento, Afianzamiento y Restablecimiento de la Paz y, finalmente, una Convención para Coordinar, Ampliar y Asegurar el Cumplimiento de los Tratados Existentes entre los Estados Americanos. En los últimos dos acuerdos están contenidos elementos esenciales del sistema de consulta y de seguridad colectiva que serán consagrados en su momento en la Carta de la OEA y el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca.

La multiplicidad de instrumentos relativos a la solución pacífica de controversias motivó que la Octava Conferencia Interamericana, Lima 1938, decidiera su sistematización "en un conjunto organizado y armónico". Con aportes de diferentes gobiernos, del Comité Jurídico Interamericano y de la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz celebrada en México en 1945, la Novena Conferencia, Bogotá 1948, adoptó el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas llamado Pacto de Bogotá. El Tratado pretendía ser comprehensivo y los Estados podían escoger el procedimiento de solución de controversias que consideraran más adecuado pero si no pudieran hacerlo y tampoco tuviera éxito la conciliación o la posibilidad de arbitraje, cualquiera de las partes podría recurrir a la Corte Internacional de Justicia. Lamentablemente, la efectividad del Pacto de Bogotá se ha visto afectada por sustantivas reservas de los Estados y sus aplicaciones han sido menos numerosas y significativas que las del TIAR.

También en el marco de la OEA funcionó durante años una Comisión Interamericana de Paz de discreta pero eficaz gestión de acercamiento entre las partes. Sus tareas fueron referidas, por modificación de la Carta en 1967, a una Comisión Interamericana de Soluciones Pacíficas creada como órgano subsidiario del Consejo Permanente de la OEA. En la actualidad el Consejo desempeña esta tarea.

El principio de solución pacífica está contenido de manera igualmente inequívoca en el artículo 7º del TIAR. La acción pacificadora del Órgano de Consulta, las comisiones creadas por éste o por la Reunión de Consulta de ministros de Relaciones Exteriores, las facultades conferidas al Consejo Permanente en el Protocolo de Reformas de la Carta, Buenos Aires 1967; y también las del Secretario General para llevar a la atención de la

Asamblea General o del Consejo Permanente cualquier asunto que pudiera comprometer la paz y la seguridad, son otras expresiones de la intangibilidad del principio. También son demostrativas de la indisoluble relación entre la solución pacífica de controversias y la seguridad en el continente.

En nuestros días la solución pacífica de controversias es una obligación ineludible de derecho internacional, consignada en la Carta de las Naciones Unidas y desarrollada en la Resolución AG 2625 XXV de 1974, Declaración sobre los Principios de Derecho Internacional Referentes a las Relaciones de Amistad y a la Cooperación entre los Estados de Conformidad con la Carta de las Naciones Unidas. En el ámbito interamericano, los instrumentos centrales del sistema que son la Carta de la Organización de los Estados Americanos, el Tratado Interamericano de Soluciones Pacíficas denominado Pacto de Bogotá y el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca TIAR, consignan de manera inequívoca el principio de solución pacífica que no admite descarte ni derogatoria alguna.

La Carta de la Organización de los Estados Americanos

Las disposiciones de la Carta en relación con la seguridad son de tal trascendencia que es indispensable consignar las principales. En la sección preambular señala que la misión histórica de América es ofrecer al hombre una tierra de libertad donde pueda desarrollar su personalidad y realizar sus justas aspiraciones; y que esa misión ha inspirado numerosos convenios y acuerdos que consagran el anhelo de convivir en paz y que la organización jurídica es condición necesaria para la seguridad y la paz.

En su artículo 2° establece los propósitos esenciales para realizar sus principios "y cumplir sus obligaciones regionales de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas". Entre dichos propósitos incluye afianzar la paz y la seguridad del continente, promover y consolidar la democracia representativa, prevenir las posibles causas de dificultades y asegurar la solución pacífica de controversias entre los Estados miembro, organizar la acción solidaria en caso de agresión, procurar la solución de los problemas políticos, jurídicos y económicos que se susciten y, como trascendental novedad, el de alcanzar una efectiva limitación de armamentos convencionales que permita dedicar el mayor número de recursos al desarrollo económico y social de los Estados miembro.

En lo relativo a principios, reafirma los siguientes: el derecho internacional es norma de conducta de los Estados en sus relaciones recíprocas, el orden

internacional está esencialmente constituido por el respeto a la personalidad, soberanía e independencia de los Estados y por el fiel cumplimiento de las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del derecho internacional, la buena fe debe regir las relaciones de los Estados entre sí, la solidaridad de los Estados americanos y los altos fines que con ella se persiguen, requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa, los Estados americanos condenan la guerra de agresión y advierten que la victoria no da derechos, la agresión a un Estado americano constituye una agresión a todos los demás Estados americanos y que las controversias de carácter internacional que surjan entre dos o más Estados americanos y deben ser resueltas por medio de procedimientos pacíficos.

En materia de derechos y deberes fundamentales de los Estados, reitera que estos son jurídicamente iguales, disfrutan de iguales derechos e igual capacidad para ejercerlos y tienen iguales deberes y que los derechos fundamentales de los Estados no son susceptibles de menoscabo en forma alguna. También señala que ningún Estado o grupo de Estados tiene derecho de intervenir, directa o indirectamente y sea cual fuere el motivo en los asuntos internos o externos de cualquier otro. El principio anterior excluye no solamente la Fuerza Armada, sino también cualquier otra forma de injerencia o de tendencia atentatoria de la personalidad del Estado, de los elementos políticos, económicos y culturales que lo constituyen. Tampoco ningún Estado podrá aplicar o estimular medidas coercitivas de carácter económico y político para forzar la voluntad soberana de otro Estado y obtener de éste ventajas de cualquier naturaleza.

Con respecto al territorio señala que es inviolable; no puede ser objeto de ocupación militar ni de otras medidas de fuerza tomadas por otro Estado, directa o indirectamente, cualquiera que fuere el motivo, aun de manera temporal. No se reconocerán las adquisiciones territoriales o las ventajas especiales que se obtengan por la fuerza o por cualquier otro medio de coacción.

En la cuestión central del uso de la fuerza, señala que los Estados americanos se obligan en sus relaciones internacionales a no recurrir a ella, salvo el caso de legítima defensa. En materia de solución de controversias internacionales entre los Estados miembro, establece que deben ser sometidas a los procedimientos de solución pacífica señalados en ella, sin menoscabo de sus derechos y obligaciones de acuerdo con los artículos

34° y 35° de la Carta de las Naciones Unidas. Señala que son procedimientos pacíficos: la negociación directa, los buenos oficios, la mediación, la investigación y conciliación, el procedimiento judicial, el arbitraje y los que especialmente acuerden las partes en cualquier momento.

En el artículo 27° se dice que un tratado especial establecerá los medios adecuados para resolver las controversias y determinará los procedimientos pertinentes a cada uno de los medios pacíficos, en forma de no dejar que controversia alguna entre los Estados americanos pueda quedar sin solución definitiva dentro de un plazo razonable. Este tratado es el Pacto de Bogotá.

En lo relativo a la seguridad colectiva, desarrollada extensamente en el Capítulo VI, se reitera que toda agresión de un Estado contra la integridad o la inviolabilidad del territorio o contra la soberanía o la independencia política de un Estado americano, será considerada como un acto de agresión contra los demás Estados americanos. El artículo 29° establece que si la inviolabilidad o la integridad del territorio o la soberanía o la independencia política de cualquier Estado americano fueren afectadas por un ataque armado o por una agresión que no sea ataque armado, o por un conflicto extracontinental o por un conflicto entre dos o más Estados americanos o por cualquier otro hecho o situación que pueda poner en peligro la paz de América, los Estados americanos en desarrollo de los principios de la solidaridad continental o de la legítima defensa colectiva, aplicarán las medidas y procedimientos establecidos en los tratados especiales, existentes en la materia.

Los órganos de la OEA que interesan especialmente a estos temas son la Asamblea General, la Reunión de Consulta de ministros de Relaciones Exteriores, el Consejo Permanente y la Secretaría General.

El capítulo X, artículo 61°, trata de la Reunión de Consulta de ministros de Relaciones Exteriores que deberá celebrarse para considerar problemas de carácter urgente y de interés común para los Estados americanos, y para servir de órgano de consulta, función esta última que deriva del TIAR. Cualquier Estado miembro puede pedir que se convoque la reunión de consulta y el Consejo Permanente decidirá por mayoría absoluta de votos si es procedente.

El artículo 65° establece que en caso de ataque armado al territorio de un Estado americano o dentro de la región de seguridad que delimita el

tratado vigente (el TIAR), el Presidente del Consejo Permanente reunirá al Consejo sin demora para determinar la convocatoria de la reunión de consulta, sin perjuicio de lo dispuesto en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca por lo que atañe a los Estados parte en dicho instrumento. Se previó un Comité Consultivo de Defensa para asesorar al órgano de consulta en los problemas de colaboración militar, pero nunca llegó a constituirse.

El Consejo Permanente de la OEA actuará provisionalmente como órgano de consulta de conformidad con lo establecido en el tratado especial sobre la materia que es el TIAR y velará por el mantenimiento de las relaciones de amistad entre los Estados miembro y, con tal fin, les ayudará de una manera efectiva en la solución pacífica de sus controversias. Cualquier parte en una controversia en la que no se encuentre en trámite ninguno de los procedimientos pacíficos previstos en la Carta, podrá recurrir al Consejo Permanente para obtener sus buenos oficios. El Consejo asistirá a las partes y recomendará los procedimientos que considere adecuados para el arreglo pacífico de la controversia. Con la anuencia de las partes podrá establecer comisiones *ad hoc*. Podrá, asimismo, investigar los hechos relacionados con la controversia, inclusive en el territorio de cualquiera de las partes, previo consentimiento del gobierno respectivo.

En el artículo 88° se dispone que si el procedimiento de solución pacífica de controversias recomendado por el Consejo Permanente, o sugerido por la respectiva comisión *ad hoc* dentro de los términos de su mandato, no fuere aceptado por alguna de las partes, o cualquiera de éstas declarare que el procedimiento no ha resuelto la controversia, el Consejo Permanente informará a la Asamblea General, sin perjuicio de llevar a cabo gestiones para el avenimiento entre las partes o para la reanudación de las relaciones entre ellas. El artículo siguiente dispone que el Consejo Permanente, en el ejercicio de estas funciones, adoptará sus decisiones por el voto afirmativo de los dos tercios de sus miembros, excluidas las partes, salvo aquellas decisiones cuya aprobación por simple mayoría autorice el reglamento. En el desempeño de estas funciones, el Consejo Permanente y la comisión *ad hoc* respectiva deberán observar las disposiciones de la Carta y los principios y normas de derecho internacional, así como tener en cuenta la existencia de los tratados vigentes entre las partes.

Respecto al Secretario General, el artículo 110° dispone que éste podrá llevar a la atención de la Asamblea General o del Consejo Permanente

cualquier asunto que, en su opinión, pudiese afectar la paz y la seguridad del continente o el desarrollo de los Estados miembro.

En lo que concierne a la relación de la OEA con las Naciones Unidas, el artículo 131° de la Carta de la OEA establece que ninguna de sus estipulaciones se interpretará en el sentido de menoscabar los derechos y obligaciones de los Estados miembro de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas.

Como se advierte, hay cierta dualidad en las funciones de la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores pues en el artículo 61 se establece que se reunirá para considerar problemas de carácter urgente y de interés común para los Estados americanos y también para servir de órgano de consulta, función ésta que remite al TIAR. Sin embargo, en la práctica las cuestiones de seguridad colectiva no se han confinado al TIAR.

También algunos acuerdos relativos a deberes y derechos de los Estados en caso de luchas civiles integran el sistema de seguridad colectiva. Por ejemplo, la Convención de La Habana de 1928 contiene dispositivos sobre la obligación de los Estados de evitar que desde su territorio se fomente la lucha en otro Estado y la Convención sobre Asilo Territorial de Caracas 1954 la de que las expresiones o reuniones de los asilados no impliquen el fomento de la violencia u organicen su empleo.

El Tratado Americano de Soluciones Pacíficas "Pacto de Bogotá"

La Carta de la OEA dedica su Capítulo V a la solución pacífica de controversias. En uno de sus artículos se indica que un tratado especial señalará los medios adecuados y ese fue el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas, Pacto de Bogotá, adoptado en 1948 en la misma Conferencia que la Carta.

El articulado del Pacto señala que las partes se abstendrán de "la amenaza, del uso de la fuerza o de cualquier otro medio de coacción para el arreglo de sus controversias". Las partes podrán elegir el medio de su preferencia, sin que exista prelación entre los medios. Se excluyen del tratado las materias que son de la jurisdicción interna de los Estados y los que ya hubieran sido resueltos por arreglo entre las partes, laudo arbitral, sentencia de tribunal internacional o que estuvieran regidos por acuerdos o tratados en vigencia.

El tratado desarrolla en sendos capítulos los buenos oficios y la mediación, que sólo pueden ser interpuestos por Estados; los procedimientos de investigación y conciliación, incluyendo las comisiones de conciliación o investigación que serán nombradas por las partes; el procedimiento judicial y la aceptación por las partes en controversias de la Cláusula Facultativa de Jurisdicción Obligatoria del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia; el procedimiento de arbitraje y la composición de los tribunales arbitrales por cinco miembros de los cuales tres deberán ser miembros de la Corte Permanente de Arbitraje de La Haya, pero a criterio las partes podrán formarse de otro modo o podrán también designar un árbitro; y, finalmente, los relativos al cumplimiento de las decisiones.

El Pacto recibió un número de reservas que le ha restado eficacia y, en algunos casos, el alcance de éstas prácticamente desliga a los países de su cumplimiento. El número de ratificaciones no es sustantivo, lo que hace que este Tratado fuera aplicado en menos oportunidades que el TIAR y que se haya considerado en varias oportunidades la posibilidad de modificarlo o de realizar esfuerzos adicionales para lograr su aceptación general.

Como la preocupación por asegurar la solución pacífica de las controversias ha sido y es permanente, el sistema ha organizado otros mecanismos complementarios como fueron la Comisión Interamericana de Paz, luego la Comisión Interamericana de Soluciones Pacíficas, ambas dependientes del Consejo Permanente que, en la actualidad, tiene directamente esa responsabilidad y debe actuar como órgano provisional de consulta en situaciones de emergencia.

Más importante aún es que la obligación de solucionar las controversias por medios pacíficos sin recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza o cualquier otro medio de coacción, es de derecho general y por ende obliga a todos los Estados, independientemente de que sean miembros o no de cualquier acuerdo específico. El Pacto de Bogotá no tiene por objeto crear la obligación sino exclusivamente facilitar su cumplimiento. Si hubiera cualquier duda al respecto, bastará revisar la ya mencionada Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas N. 2625 XXV que contiene la "Declaración sobre los Principios de Derecho Internacional".

En consecuencia es inadmisible en general y especialmente en el ámbito interamericano, que cualquier Estado considere que la realización o defensa de sus intereses pueda alcanzarse mediante el recurso a la fuerza o

la amenaza de su uso en caso estimara que habría agotado sus posibilidades diplomáticas o políticas. No existe tal agotamiento, menos aún cuando se contrapone tan groseramente a la prohibición general de usar la fuerza, de amenazar con su uso o de cualesquiera otras formas de coacción.

B) El sistema de seguridad colectiva

Como se ha indicado, la seguridad colectiva frente a posibles ambiciones de reconquista por parte de España, fue una de las preocupaciones iniciales de la concertación latinoamericana. La Primera Conferencia de Washington proscribió en una resolución las guerras de conquista y en 1928, año de la suscripción del llamado Pacto Briand-Kellog de proscripción de la guerra, la Sexta Conferencia en La Habana la consideró ilícita y prohibió toda agresión por ser "un crimen internacional contra el género humano".

El principio de solidaridad no solamente frente a la agresión sino a actos o situaciones que pudieran perturbar la paz en el continente, se fue reconociendo a lo largo de muchas décadas y numerosos instrumentos internacionales. La manera de hacerlo efectivo requería procedimientos de consulta a los que hicieron referencia específica la Convención sobre Mantenimiento, Afianzamiento y Restablecimiento de la Paz de 1936, la Declaración de Principios sobre Solidaridad y Cooperación Interamericana adoptada en la misma ocasión y la Declaración de los Principios de la Solidaridad de América conocida como "Declaración de Lima" adoptada por la VIII Conferencia en 1938, en la que se mencionan las reuniones de ministros de Relaciones Exteriores.

La asistencia recíproca y cooperación defensiva fueron enunciadas en la Segunda Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, La Habana 1940, al indicarse que cualquier atentado o acto de agresión de un Estado no americano contra el territorio, la soberanía o independencia política de un Estado americano será considerado como agresión contra todos los firmantes de la resolución. En la Tercera Reunión, Rio de Janeiro 1942, se recomienda romper relaciones con las potencias del eje y se acuerda consultarse para mostrar solidaridad antes de un eventual restablecimiento de las mismas. También se recomendó en la resolución sobre "Junta Interamericana de Defensa" que militares y marinos se reunieran en Washington para estudiar medidas adecuadas a la defensa del continente.

La resolución sobre "Asistencia Recíproca y Solidaridad Americana" de la Conferencia Interamericana sobre problemas de la Guerra y de la Paz, México 1945, contiene elementos que fueron recogidos dos años después en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, Rio de Janeiro 1947, adoptado en el curso de la Conferencia Interamericana para el mantenimiento de la paz y la seguridad del continente. Parte de la referida resolución es la llamada "Acta de Chapultepec" donde se considera que la seguridad y solidaridad del continente se afectan tanto por la agresión de un Estado no americano como por uno del continente "asunto capital" y se reitera que será considerado como agresión contra todos. Establece también posibles medidas como ruptura de relaciones diplomáticas, consulares, postales y otras comunicaciones, económicas e inclusive empleo de fuerzas militares.

En los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial se formalizó la visión de la época mediante la adopción de los acuerdos sustantivos del sistema: la Carta de la OEA, el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas y el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca.

El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR)

Como se indicó, este Tratado fue suscrito en el marco de la Conferencia Interamericana para el Mantenimiento de la Paz y la Seguridad en el Continente, realizada en Rio de Janeiro en agosto-setiembre de 1947. El TIAR se basa en el concepto de solidaridad continental y permite adoptar medidas de legítima defensa u otras medidas colectivas para la defensa común y el mantenimiento de la paz y de la seguridad.

La parte considerativa hace referencia a la Conferencia sobre Problemas de la Guerra y de la Paz de México y a su recomendación de un tratado para prevenir y reprimir las amenazas y los actos de agresión contra cualquier país americano; al Acta de Chapultepec y la necesidad de asegurar la paz, proveer ayuda recíproca frente a ataques armados y conjurar las amenazas de agresión y a la compatibilidad del sistema interamericano con los propósitos y principios de las Naciones Unidas.

El articulado condena la guerra y la amenaza o uso de la fuerza en forma incompatible con la Carta de la ONU, de los dispositivos del tratado y dispone el sometimiento de controversias a métodos de solución pacífica.

El "ataque armado" contra un Estado americano, tratado en el artículo

3°, será considerado como ataque contra todos, que deberán ayudar a hacerle frente "en ejercicio del derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva que reconoce el art. 51° de la Carta de la ONU". Este es el elemento central del Tratado. El artículo 6° se refiere a "la inviolabilidad o la integridad del territorio o la soberanía o la independencia política de cualquier estado americano fueren afectadas por una agresión que no sea ataque armado, o por un conflicto extracontinental o intracontinental, o por cualquier otro hecho o situación que pueda poner en peligro la paz de América, el órgano de consulta se reunirá..." El artículo 4° señala límites geográficos para su aplicación. El artículo 5°, señala la obligación de informar al Consejo de Seguridad, de conformidad con los artículos 51° y 54° de la Carta de las Naciones Unidas, "sobre las actividades desarrolladas" en ejercicio de la legítima defensa o para lograr la solución pacífica de la controversia.

El artículo 7° establece que en caso de conflicto entre dos o más Estados americanos las partes reunidas en consulta instarán a los contendientes "a suspender las hostilidades y a restablecer las cosas al *statu quo ante bellum*... El rechazo de la acción pacificadora será considerado para la determinación del agresor..." Importa subrayar que el restablecimiento de la situación al *statu quo ante bellum* se relaciona directamente con el principio de que el uso de la fuerza es inadmisible y que la victoria no da derechos. En el artículo 8° se enumeran las medidas diplomáticas, económicas, políticas y militares que puede adoptar el órgano de consulta tales como retiro de jefes de misión, ruptura de relaciones diplomáticas y consulares, interrupción de las económicas y comunicaciones de varios tipos e inclusive el empleo de la Fuerza Armada. Los miembros deben acatar estas medidas, con excepción del uso de la fuerza que requiere consentimiento individual. El artículo 10°, por su parte, refuerza el vínculo con el sistema de Naciones Unidas al establecer que ninguna de las estipulaciones del TIAR se interpretará en el sentido de menoscabar los derechos y obligaciones de las partes de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas. Los artículos siguientes regulan el funcionamiento del órgano de consulta (artículos 11° a 19°) y la obligatoriedad de las medidas adoptadas, exceptuando la aplicación de la Fuerza Armada que necesita consentimiento expreso de cada Estado (artículos 20° y 21°).

Como es sabido, las dificultades con este Tratado tienen que hacer con su formulación pero también con su aplicación. Respecto a lo primero, hay quienes consideran inaceptable la posibilidad de que un órgano distinto del Consejo de Seguridad de la ONU pueda disponer el uso de la

fuerza. Respecto a su aplicación debe tenerse presente que por haber sido suscrito a los inicios de la Guerra Fría, no pudo escapar a las condicionantes de la situación política y estratégica internacional. También su aplicación creó dificultades porque la formulación del artículo 6° habría permitido interpretaciones extensivas favorables a la visión estratégica de la potencia continental. Uno de los temas vinculados al concepto de "agresión que no sea ataque armado" se relacionó con el concepto de "defensa política del continente", planteada en varias Conferencias Interamericanas y Reuniones del Órgano de Consulta con respecto al peligro de la subversión o la acción del comunismo internacional, que originó resoluciones adoptadas por consenso. Sin embargo, conviene tener presente que parte del artículo debe conciliarse ahora con la Definición de la Agresión adoptada por Resolución 3314 XXIX de la Asamblea General de la ONU en 1974. Otro tema concierne a las características del concepto de "solidaridad continental".

Entre las cuestiones más debatidas en relación con este Tratado figura la delimitación de competencias con la ONU, ya que se trata de una estructura regional en el marco del Capítulo VIII de la Carta de la ONU. De cualquier manera, la competencia final y superior de esta última Organización en materia de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales no debe dejar lugar a dudas, tanto porque así lo reconoce el Tratado cuanto porque el artículo 103° de la Carta de la ONU establece la superioridad de sus dispositivos sobre los de cualquier otro compromiso internacional.

La OEA decidió en 1973 iniciar un proceso de "examen, análisis y evaluación críticos de la concepción, instrumentos, estructura y funcionamiento del Sistema Interamericano", y estableció una Comisión Especial para Estudiar el Sistema Interamericano y Proponer Medidas para su Reestructuración (CEESI). El proceso incluyó la revisión del TIAR que culminó en San José en 1975 con un Protocolo de Reformas, el cual solamente fue ratificado por algunos de los veintidós Estados que lo suscribieron y no ha entrado en vigor.

El Tratado de Rio de Janeiro fue invocado en numerosas oportunidades, particularmente por países centroamericanos y caribeños, siendo las últimas en 1982 en el caso de las Islas Malvinas y el año 2001 en ocasión de los ataques terroristas a Estados Unidos. En buen número de casos, el resultado ha sido favorable al propósito de mantenimiento de la paz y la seguridad. Sin embargo, también ha sido invocado para cuestiones

relacionadas con el concepto de "defensa política" u otras materias que hacían parte de la visión estratégica de contención del comunismo y sus aliados, reales o supuestos. A partir del conflicto en el Atlántico Sur, se generalizó la opinión de que el TIAR habría entrado en proceso de obsolescencia. Sin embargo, fue nuevamente invocado a raíz de los atentados terroristas el 11 de setiembre de 2001, con lo cual ha recuperado significación. México se retiró ese año del Tratado.

La Junta Interamericana de Defensa

Fue constituida luego del ataque contra Pearl Harbor por recomendación de la Tercera Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, Rio de Janeiro 1942, para plantear a los gobiernos medidas para la defensa del continente. Sin embargo, no figura ni en la Carta de la OEA ni en el texto del TIAR, aunque su presupuesto de funcionamiento es financiado por la OEA que además ha hecho referencia formal a esta entidad en diversas oportunidades, inclusive a nivel de conferencias interamericanas.

La vinculación de la Junta Interamericana de Defensa JID con la OEA ha sido materia de debate y hasta polémica. Varios países se oponían a la posibilidad de que la JID pudiera constituirse en una especie de instrumento operacional en el plano militar. Debatida largo tiempo, la cuestión seguía pendiente en la Declaración sobre Seguridad en las Américas adoptada por la Conferencia Especial sobre Seguridad de la OEA, realizada en octubre de 2003 en México. Finalmente, en marzo del año 2006 la Asamblea General decidió que fuera un organismo de la OEA.

La JID funciona en Washington y está dirigida por un Comité de Representantes Militares de los Estados miembro de la OEA, bajo la presidencia de un oficial del país sede. De la JID depende el Colegio Interamericano de Defensa, creado en 1962, que funciona como instituto internacional de profesores y cursantes que procuran una mejor comprensión de los problemas hemisféricos de seguridad y defensa y el intercambio de experiencias y es también financiado por la OEA. El enfoque es básicamente militar y comprende los nuevos problemas de la seguridad incluyendo aspectos políticos, económicos, y sociales.

La JID ha venido recibiendo de la OEA encargos para tareas específicas como confeccionar inventarios de medidas de fomento de la confianza y la seguridad, contribuir a las operaciones de desminado humanitario en

América Central, preparar un manual referencial para el manejo y destrucción de arsenales de armas pequeñas y medidas de socorro para desastres naturales. Adicionalmente, desde hace muchos años se celebran conferencias periódicas de jefes de los ejércitos, marinas y fuerzas aéreas del continente.

C.- Contexto democrático

La reforma de la Carta de la OEA y la Carta Democrática Interamericana

Desde sus orígenes, la OEA señaló la vocación democrática del continente y su anhelo de que fuera una tierra de libertad y respeto de los derechos humanos. Sin embargo, no hizo cuestión de los numerosos golpes de estado y la pobre calidad de la democracia en numerosos países. La prioridad de la lucha contra el comunismo pasó por alto golpes militares, autoritarismo y violaciones de derechos humanos. Fue con el término de la Guerra Fría que se consideró necesario consignar dispositivos específicos en la Carta y adoptar otras medidas para la defensa y fortalecimiento del sistema democrático.

El Protocolo de Reformas de Washington indica que si un gobierno democráticamente constituido es derrocado por la fuerza, el país podrá ser suspendido de participar en los órganos de la OEA. Establece también el procedimiento y otros aspectos relativos a la aplicación de la suspensión. Ya en 1985, el Protocolo de Reformas de Cartagena de Indias introdujo en el Preámbulo de la Carta el concepto de que "la democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región...". En 1991, el "Compromiso de Santiago" y la Resolución 1080 de la Asamblea General, trataron de mecanismos para el caso de interrupción del proceso democrático.

Estos significativos avances, sin embargo, no fueron suficientes en la medida que el derrocamiento por la fuerza de gobiernos electos empezaba a parecer cosa del pasado. Por ello, se acordó también la creación de una Unidad para la Promoción de la Democracia y más adelante, a iniciativa del Perú, se aprobó una Carta Democrática Interamericana en una Asamblea Extraordinaria en Lima el 11 de setiembre de 2001, fecha de los atentados terroristas en Estados Unidos.

Este importante documento concierne no solamente a la defensa de los gobiernos elegidos, sino que va mucho más allá en procura del mejoramiento

de la calidad de la democracia en el hemisferio y su vinculación con los derechos humanos, el desarrollo integral y el combate a la pobreza. En lo esencial, complementa el concepto de "ruptura" del orden democrático con el de "alteración que afecte gravemente el orden democrático", avance notable en la medida en que la experiencia latinoamericana muestra que gobiernos elegidos pueden actuar contra la democracia. En otros términos, hace explícito, formal y vinculante que la democracia es mucho más que las elecciones por legítimas que fueren y que éstas son condición necesaria pero no suficiente de la democracia. La Asamblea General convocada en caso de ruptura o alteración del orden democrático podrá decidir la suspensión del miembro. En el proceso, el Consejo Permanente y el Secretario General asumen responsabilidades adicionales.

Otro elemento central es el reconocimiento de que "los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos tienen la obligación de promoverla y defenderla". Deben mencionarse también la "cláusula democrática", los mecanismos de preservación y defensa de la democracia, las misiones de observación electoral, la promoción de la democracia y la relación de ésta con la gobernabilidad y la lucha contra la pobreza.

La calidad del sistema democrático tiene implicancias directas en la gobernabilidad y también en la seguridad de los países. La experiencia de los gobiernos militares y de otros autoritarismos no indica que mejoraron la seguridad de sus pueblos, independientemente del notable incremento de gastos en armamentos. Pero también importa en la medida en que la calidad de la democracia sintoniza y traduce mejor las necesidades reales de los pueblos, sin pretender definirlas y menos manipularlas. Tan importante como lo anterior es el hecho que en democracia las fuerzas armadas y otros sectores de seguridad, no pueden ser utilizados para someter a sus pueblos y podrán concentrarse en sus tareas legítimas.

Finalmente, en democracia es más difícil manipular temas sensibles de las relaciones internacionales con fines de política interna. Esto tiene implicancia para eventuales percepciones de amenaza, dispositivos de defensa y gastos y equipamientos militares.

ii) La ampliación de paradigmas

Por muchas décadas, la percepción de seguridad de los gobiernos y el mismo sistema interamericano de seguridad, se concentraron en la posibilidad de conflicto entre Estados. Los acontecimientos internos y la

situación de seguridad de las sociedades prácticamente no aparecieron entre las preocupaciones debatidas. El paradigma orientador era el "realismo político" en el cual proteger la seguridad implicaba el énfasis en la necesidad de significativo o inclusive mayor poder militar que el de otros Estados para la defensa del territorio y la soberanía.

Sin haberse abandonado totalmente este paradigma que sigue constituyendo el núcleo duro de muchas doctrinas de seguridad y defensa nacionales, se han producido modificaciones que se aceleraron al término de la Guerra Fría. Los Estados han tenido que reconocer que muchas amenazas ya no son ideológicas o no provienen exclusivamente de Estados como fue el caso en el pasado. Provienen más bien de nuevos actores como terroristas y otros. Su alarmante actuación requiere de nuevos planteamientos teóricos que reconozcan la interdependencia dentro las llamadas aproximaciones liberales y neoinstitucionales. El consenso continental sobre la democracia, la concertación frente a la posibilidad de gobiernos militares o dictaduras, el énfasis en los derechos humanos y otros factores hacen que la reflexión sobre la seguridad de prioridad a las personas.

Mientras por décadas la seguridad no necesitó ningún calificativo al ser considerada equivalente a la del Estado y su soberanía por medio de la defensa militar, se consideran ahora varias aproximaciones que no son excluyentes entre sí ni contradictorias con la noción de que un Estado tiene derecho a defenderse de conformidad con el derecho internacional. Se trata de enfoques que van más allá del concepto de seguridad del Estado y su derecho a la legítima defensa en forma individual o colectiva y que, inclusive, admiten combinaciones entre ellos.

Estas aproximaciones han sido tratadas en el Cap. III supra, pero conviene recapitular algunas especialmente importantes para la seguridad hemisférica:

a) Seguridad humana

Propicia incorporar la dimensión tradicional en una visión más amplia en la cual también la seguridad de las personas individuales y las sociedades sean protegidas. Se basa en condiciones de democracia, respeto de derechos humanos y otros y se orienta a promover prioritariamente la protección contra el daño a las personas, expuestas a armas pequeñas y ligeras, minas terrestres antipersona, violencia generalizada y también a emergencia y catástrofes.

b) Seguridad democrática

Implica un doble aspecto relativo a la manera como es definida y puesta en aplicación, que debe ser democrática; pero también la seguridad del sistema democrático que implica la vigencia del Estado de Derecho, la conducción democrática de las Fuerzas Armadas por los gobiernos elegidos legalmente, la definición y aplicación de políticas de seguridad y defensa por las autoridades democráticamente elegidas y otros asuntos. Es un tema de especial importancia para la mayoría de los países de la región en función de su historia y cultura políticas y la necesidad de avanzar en la transición hacia sociedades realmente democráticas.

c) Seguridad cooperativa

Entiendo que la seguridad de un Estado no puede lograrse a costas de la de otro sino teniendo en cuenta sus preocupaciones. La seguridad externa no depende del balance de poder o del equilibrio de poderes militares sino de la creación de condiciones que hagan improbable o hasta imposible el conflicto. Mecanismos de solución pacífica de controversias, cooperación, medidas de fomento de la confianza, transparencia y limitaciones de gastos y equipos militares, crean condiciones de estabilidad y predictibilidad. La prioridad a los elementos no confrontacionales y cooperativos hace que la disuasión deje de ser el factor determinante de la ausencia de conflicto.

d) Seguridad común

Constituye un avance aún mayor pues integra la seguridad de dos o más Estados. Vale decir, se comparten las visiones y problemas de seguridad y también la disposición de los medios de cada uno para hacerles frente.

e) Cultura de Paz

La OEA ha venido examinando el concepto de Cultura de Paz y la necesidad de promoverla. Se basa en los propios principios de la Organización que son la condición y el marco del sistema democrático y del mantenimiento de la paz.

f) Otros

Existen exploraciones académicas y conceptuales sobre novedosos sistemas de defensa como "defensa no ofensiva" o "defensa defensiva"

que pueden sonar algo curiosos pero contienen elementos de interés para Estados que por sus condiciones estratégicas y su vocación de paz podrían diseñar esquemas de defensa creíbles y a menor costo.

D.- Nuevas amenazas

El concepto tradicional de amenaza se refería a la posibilidad de conflicto entre Estados. Varias de las llamadas nuevas amenazas no lo son pues el terrorismo y narcotráfico o pobreza extrema existen desde tiempos inmemoriales. Serían nuevas en cuanto se reconoce que no se originan en actuaciones estatales sino al interior de los Estados o por encima de ellos y provienen de nuevos actores.

Sobre este tema se presentan dos posiciones principales. Para algunos, conviene mantener restringida la noción de seguridad a los temas que podrían requerir el uso eventual de la legítima violencia del Estado, esencialmente las Fuerzas Armadas o policiales. Otros consideran admisible la inclusión de fenómenos que utilizan violencia deliberada como el terrorismo, narcotráfico y crimen transnacional organizado; otros de naturaleza estructural como el atraso económico y social y la precariedad de las instituciones y, finalmente, temas que no derivan de una voluntad como desastres naturales. Este último elemento es de especial importancia para los pequeños Estados insulares que padecen huracanes y otros fenómenos con grave perjuicio humano y económico y considerable vulnerabilidad. Algunos son muy discutibles como las migraciones o el llamado conflicto de civilizaciones. Otros llegan a considerar como amenazas hasta el comercio internacional, la globalización y la ingobernabilidad.

La Declaración sobre Seguridad en las Américas, adoptada por la Conferencia Especial de la OEA, reconoce una diversidad de amenazas, pero también menciona a "desafíos y preocupaciones" con lo cual implica que no todos los temas y problemas de seguridad deberían recibir respuestas desde la función de defensa. De hecho, separa las de tipo clásico de las nuevas amenazas. Para las primeras existe el sistema de seguridad colectiva en tanto que para las segundas la respuesta debe encontrarse en la cooperación internacional.

E.- Nueva agenda de seguridad

Diversos acontecimientos han subrayado la necesidad de formular una nueva agenda de seguridad que incorpore elementos antes no

considerados. El fin de la Guerra Fría, el restablecimiento de gobiernos elegidos y la necesidad de procurar un efectivo control democrático de las Fuerzas Armadas, la irrealidad u obsolescencia de diversas hipótesis de conflicto, el nuevo énfasis en los derechos humanos, la urgencia de preocuparse por la seguridad de las sociedades y las personas, la emergencia de nuevos actores y amenazas y especialmente los problemas del terrorismo y el crimen transnacional organizado son algunos de los más citados. Los enfoques multidimensionales en materia de seguridad abonan la necesidad de precisar agendas.

Las preocupaciones relativas al terrorismo, la producción y el tráfico ilícitos de drogas y el crimen transnacional organizado, están impactando la agenda y hay quienes consideran que de hecho están ya imponiendo una nueva agenda. En el caso de Estados Unidos, los atentados terroristas del 11 de setiembre de 2001 llevaron a admitir gran vulnerabilidad y a una revisión profunda de la doctrina de seguridad nacional, adoptándose el *Homeland Security* y el *Preemptive Action* como nuevos criterios orientadores. A partir de ahí, buscan cooperación operacional en todas las regiones y estarían dispuestos al empleo de todos los medios legales, diplomáticos, inteligencia, económicos, militares y otros. En la práctica, la cuestión de seguridad y fundamentalmente la lucha contra el terrorismo condicionan la visión y orientan la acción de Estados Unidos, que espera que los países adopten similar actitud y realiza múltiples gestiones y hasta ejerce presiones para que así sea.

Esto tiene significación especial en el continente donde la importancia de las amenazas varía según regiones y países, que pueden tener algunas preocupaciones compartidas pero otras no lo son. Por ejemplo, la acción preventiva no será admitida por todos como una opción legítima. Podría pues ser difícil estructurar una agenda integrada y única en materia de seguridad y en la práctica coexisten temas comunes con asuntos individuales pero las agendas deben ser compatibles entre sí, en función de las necesidades de democracia, paz y desarrollo.

La dificultad principal para una mayor cooperación es el establecimiento de vínculos adecuados entre las visiones de seguridad, los conceptos de defensa y la seguridad hemisférica. En seguridad, deberán reconocerse los problemas de la democracia, el desarrollo, los derechos humanos y otros. Sin embargo, aunque los países reconocen la multidimensionalidad

de las amenazas, preocupaciones y problemas de seguridad y su carácter predominantemente transnacional, continúan elaborando agendas de seguridad y defensa con una visión más bien clásica y centrada en su capacidad militar y visión estratégica individual.

Al admitirse la multidimensionalidad de la problemática de la seguridad, es indispensable también evitar el riesgo de excesiva "securitización" que implica mezclar todos los temas políticos, económicos y sociales con la gestión de la defensa. Hace décadas lo intentó con la llamada "doctrina de seguridad nacional" con desastrosos resultados. Téngase presente que los roles y misiones de las Fuerzas Armadas y otras fuerzas de seguridad en relación con el ámbito interno y la cooperación internacional, son asignaturas pendientes en varios países latinoamericanos. En principio, los desafíos no militares deben ser responsabilidad exclusiva de los sectores civiles de los gobiernos y de la cooperación internacional que puede y debe producirse también en los sectores de inteligencia, migraciones, policía y justicia.

Se viene registrando un avance significativo en la cooperación en cuestiones específicas mediante convenciones y actuaciones puntuales, referidas principalmente a algunas "nuevas amenazas" como terrorismo, producción y tráfico ilícitos de drogas, tráfico de armas pequeñas y desastres naturales. Estos temas conciernen directamente también a la seguridad de las poblaciones y son muy dependientes de los avances en materia de reforma y profesionalización de las Fuerzas Armadas, policiales, inteligencia y judiciales.

En algunos casos se advierte una participación incipiente pero creciente en temas de seguridad de nuevos actores no gubernamentales como medios de comunicación, sectores académicos y empresariales, partidos políticos y parlamentos, organizaciones no gubernamentales y poder judicial.

Los países participan más frecuentemente en operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas; y hay una positiva tendencia entre países democráticos a aumentar su cooperación en materia de medidas de fomento de la confianza y seguridad, medición de gastos militares, formación, observación de maniobras y otros temas de interés. Es previsible que se avance hacia formas de interoperatividad frente a amenazas específicas.

Conferencia Especial sobre Seguridad en las Américas

Realizada en México en octubre de 2003, emitió una Declaración que constituye un importante documento político y de orientación sobre la seguridad en el continente en circunstancias cambiantes y frente a nuevos desafíos. El documento recoge importantes cuestiones de actualidad relativas a los conceptos de multidimensional, humana, democrática, ambiental y otros.

La Declaración es un extenso documento que trata de diversidad de temas. Confirma que la seguridad tiene por objeto la protección de la persona humana y es una responsabilidad esencial del Estado. Se basa en valores compartidos y enfoques comunes. Estima que la paz se sustenta en la democracia, la justicia, el respeto a los derechos humanos y al derecho internacional y la solidaridad. Esta última debe expresarse en cooperación contra amenazas tradicionales y no tradicionales en conformidad con los valores de la soberanía, democracia representativa, derechos humanos, subordinación constitucional, educación para la paz, justicia social, desarrollo humano, participación de la mujer y otros.

Considera que son insustituibles el compromiso con el fortalecimiento de la paz, la consolidación de procesos de democratización, el desarrollo de mecanismos subregionales, el establecimiento de zonas de paz, la no-adquisición de armas de destrucción masiva y el aprovechamiento de las experiencias positivas derivadas de las soluciones a distintos conflictos.

Señala que en materia de seguridad se trata ahora de "...problemas intersectoriales que requieren respuestas de aspectos múltiples por parte de distintas organizaciones nacionales" o, en algunos casos, de "asociaciones entre los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil". En función de ello señala que "Los Estados... reconocen diferentes perspectivas en la solución" y que "La arquitectura de seguridad... debe contemplar las particularidades de cada subregión y de cada Estado". A partir de esto, subraya la necesidad de fortalecer el multilateralismo y el derecho internacional y que la estructura de seguridad debe ser flexible.

Respecto a los temas de seguridad, la Declaración reconoce que pueden subsistir amenazas tradicionales para las cuales seguirán siendo imprescindibles el respeto al principio de la solución pacífica de las controversias y los mecanismos de seguridad colectiva, como es el caso del TIAR, tratado que debía seguir siendo examinado al igual que la relación jurídica

e institucional de la Junta Interamericana de Defensa con la OEA, formalizada finalmente en marzo de 2006. También son pertinentes las medidas de fomento de la confianza y la seguridad como puede ser el establecimiento de zonas de paz y cooperación, la transparencia en política, seguridad, defensa, limitación de gastos y equipamientos militares.

Se refiere igualmente a las nuevas amenazas, preocupaciones y desafíos. Incluye las siguientes: terrorismo, que requiere la universalidad y aplicación de convenios internacionales y otras medidas; la delincuencia transnacional organizada que exige fortalecer el marco jurídico y la cooperación multilateral; las drogas que requieren igualmente cooperación basada en los principios de responsabilidad compartida, integralidad, equilibrio, confianza mutua y respeto a la soberanía; y la fabricación y tráfico ilícito de armas de fuego, municiones y explosivos que requiere destruir los excedentes, proteger los arsenales y adoptar reglamentos compatibles.

Trata también temas como seguridad cibernética, lavado de activos, corrupción activa y pasiva, pobreza, salud y crisis financiera. Para estos problemas se requieren mayor cooperación internacional, campañas de información y educación, intercambio de información y búsqueda de mecanismos financieros innovadores.

La Comisión de Seguridad Hemisférica continuará el tratamiento de estos temas y actuará periódicamente como "foro para las medidas de fomento de la confianza y la seguridad" para revisar y evaluar las que se vienen aplicando y considerar nuevas medidas, sin perjuicio del tratamiento que pueda tener en otras instancias.

Nuevos mecanismos, convenciones y comisiones vinculados a la seguridad

El cambio de circunstancias y amenazas por una parte y las dificultades para modificar una arquitectura de seguridad de los años cuarenta y reflejada en instrumentos y prácticas importantes como el TIAR y los innumerables encuentros militares por otra, unidos a la heterogeneidad de problemas y percepciones y a las asimetrías del poder, han llevado a establecer otros tipos de mecanismos y acuerdos formales y no formales del mayor interés. Algunos son mecanismos políticos, otros son acuerdos subregionales de seguridad y hay temas que han sido objeto de tratados en regla o vienen siendo desarrollados por nuevas entidades. También hay temas que están teniendo impacto en la seguridad, como son los

relativos a derechos humanos de los que se ocupan la Comisión Interamericana y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Los nuevos mecanismos y entendimientos son:

Continentales

a) Las Cumbres de las Américas

Por iniciativa de los Estados Unidos se reunió la Primera Cumbre en Miami en 1994. La segunda se efectuó en Santiago de Chile en 1998 y la tercera en Canadá. Estas conferencias de jefes de Estado trataron diversos temas de seguridad, incidiendo en las medidas de fomento de la confianza y la seguridad, los conceptos de seguridad y el fortalecimiento de las instituciones del sistema interamericano en materia de seguridad. Estas cumbres no tienen ubicación en la estructura institucional del sistema interamericano, pero la OEA debe darles seguimiento. Por su alto nivel, proporcionan un sustantivo impulso político a los temas de interés prioritario para el continente.

b) Las reuniones de ministros de Defensa de las Américas

También por iniciativa de Estados Unidos se reunió la primera vez en Williamsburg, Virginia, en 1995. La Reunión señaló que los principios que regirán la defensa hemisférica son: preservación de la democracia; subordinación de las Fuerzas Armadas a las autoridades democráticamente electas en el marco de las normas constitucionales, intercambio de informaciones y acrecentamiento del diálogo civil-militar para incrementar la transparencia en materia de defensa; búsqueda de solución pacífica de los conflictos a través del diálogo y la adopción de medidas de fomento de la confianza; cooperación en la lucha contra el narcotráfico y las operaciones internacionales de paz de Naciones Unidas.

Desde entonces los ministros de Defensa se han reunido cada dos años. En la reunión de Bariloche, Argentina, en 1996, se consideró un concepto muy amplio de seguridad, se indicó que la estructura del Estado se encontraba desbordada frente a amenazas transnacionales a la seguridad y que se imponía buscar formas de seguridad cooperativa. En todas las reuniones se ha insistido que la prioridad de defender el sistema democrático y promover el respeto a los derechos humanos e incrementar y profundizar las medidas de fomento de la confianza y la seguridad. Las conferencias son un espacio para debatir diversos problemas entre

responsables políticos, incluyendo el terrorismo, narcotráfico, las relaciones civil-militares, derechos humanos y otros. La preocupación sería si los planteamientos que los ministros deberían discutir abarcan todos los temas de seguridad o se deben restringir a aquéllos que puedan requerir la "activación" de los sistemas de defensa.

c) La Comisión de Seguridad Hemisférica

Fue creada por la IX Asamblea General en 1995. Sus predecesores fueron la Comisión Especial de Seguridad y anteriormente un grupo de trabajo. Depende del Consejo Permanente de la OEA y le compete "estudiar y hacer recomendaciones al Consejo Permanente en cualquier materia relacionada con la seguridad hemisférica y, a través del mismo, a la Asamblea General con vistas a promover la cooperación en este campo". La Comisión ha dedicado especial esfuerzo a tareas como la relación de la seguridad y la defensa de la democracia incluyendo la transparencia y la supremacía del poder civil, la modernización de los acuerdos y mecanismos de seguridad, las nuevas amenazas, el estudio de nuevas medidas de fomento de la confianza y la seguridad, la conversión del hemisferio en una zona libre de minas terrestres antipersona, los problemas especiales de seguridad de los pequeños Estados insulares, el estudio de los conceptos de seguridad en el hemisferio y otros.

En su seno parece haber coincidencias sobre 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 para abordar las dimensiones de seguridad, la defensa de los procesos de democratización y de integración económica.

Las divergencias se darían en materia de la definición de las nuevas dimensiones de la seguridad, la importancia de las amenazas tradicionales, las responsabilidades de la JID y su vinculación con la OEA y el TIAR. Estados Unidos entiende que problemas "que son fundamentalmente económicos o sociales" no deben incluirse entre las cuestiones y tampoco hay consenso sobre la inclusión del concepto de "seguridad humana". Tampoco hay acuerdo sobre el grado de importancia de las amenazas tradicionales o el impacto que podría tener la cooperación en seguridad en la soberanía. El control civil de las Fuerzas Armadas es asunto que preocupa a algunos países y otros lamentan la inexistencia de mecanismos regionales para la prevención, gestión y resolución de conflictos.

Subregionales

También se han constituido espacios subregionales como:

a) El Grupo de Rio
Creado a finales de 1986 como mecanismo de diálogo y concertación política por los países miembro del Grupo de Contadora y el Grupo de Apoyo al anterior, que participaron activamente en búsqueda de soluciones para el conflicto centroamericano. El Grupo de Rio aumentó el número de sus miembros y desarrolló actividad en temas de especial significación política para la región, reuniéndose a niveles presidenciales, ministeriales y técnicos para tratar una variedad de asuntos, sin excluir los de seguridad, fomento de la confianza y otros.

b) El Sistema de Seguridad del Este del Caribe
Organizado en 1996, coordina las fuerzas de seguridad de la región en materia de desastres naturales, medidas de lucha contra el terrorismo, narcotráfico y el crimen transnacional organizado, y lavado de dinero, tráfico ilícito de armas, control de migraciones, protección de recursos pesqueros, policía marítima, transporte de productos peligrosos y, finalmente, el SIDA.

c) Mercosur, Bolivia y Chile
Han tenido reuniones presidenciales, ministeriales y de jefes de Estado Mayor de Defensa o Conjunto, propiciando la cooperación en seguridad, un foro de Estudios Estratégicos y han declarado una Zona de Paz. Los entendimientos han hecho posible la realización de ejercicios combinados entre sus Fuerzas Armadas, el intercambio de oficiales, mayor transparencia en políticas de defensa incluyendo libros de defensa y nuevas medidas de fomento de la confianza. Argentina creó un centro de adiestramiento para las fuerzas destinadas a las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas (Caecopaz).

d) El Tratado Marco de Seguridad Democrática de América Central
Suscrito en 1995, tiene un enfoque multidimensional abarcando aspectos políticos, económicos, sociales, culturales, ambientales y plantea respuestas colectivas a las amenazas transnacionales.

El Tratado apunta a lograr un balance razonable de fuerzas, fortalecer la democracia y el Estado de Derecho, propiciar el respeto a los derechos humanos, lograr la subordinación de los militares al poder civil, reforzar

la seguridad de las personas y la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado, promover las medidas de fomento a la confianza y la alerta temprana, control de fronteras, combate a la pobreza extrema, solución pacífica de controversias y renuncia al uso de la fuerza. Ha creado una estructura importante de ministros de Defensa, jefes del Estado Mayor, de la Defensa y otros niveles políticos y militares.

e) La Comunidad Andina de Naciones

El tratamiento de temas de seguridad en el ámbito andino tiene numerosos antecedentes y momentos significativos a lo largo de tres décadas, incluyendo diversas declaraciones sustantivas como la de Galápagos, Cartagena y otras.

El año 2002, en la primera reunión conjunta de ministros de Relaciones Exteriores y ministros de Defensa de los cinco países miembro, se adoptó la Declaración de Lima, la Carta Andina para la Paz y la Seguridad - Limitación y Control de los Gastos Destinados a la Defensa Externa, que retoma y expande temas de gran importancia para conformación de una política cooperativa y más integrada de seguridad. El año 2004 se adoptaron la Declaración de San Francisco de Quito sobre Zona de Paz Andina y la Decisión 587 del Consejo Andino de Ministros sobre Política de Seguridad Externa Común Andina. Todas estas expresiones se orientan a la proscripción de armas de destrucción masiva, limitar los gastos de defensa externa, controlar las armas convencionales, promover la transparencia, ampliación y fortalecimiento de las medidas de fomento de la confianza.

f) La Comunidad Sudamericana de Naciones

Creada en Brasilia el año 2000 por iniciativa del presidente Fernando Henrique Cardoso, ha definido un conjunto de principios y objetivos entre los que figura predominantemente la paz, la estabilidad y la cooperación. Ha venido reuniendo los presidentes anualmente y proclamó una Zona Sudamericana de Paz el año 2002. Adicionalmente ha establecido un programa muy amplio de integración física mediante la Iniciativa de Integración Regional Sudamericana IIRSA.

g) Nuevas convenciones y comisiones

En los últimos años se adoptaron tratados y otros compromisos sobre temas de actualidad e importancia en materia de seguridad y se crearon mecanismos para temas específicos.

Entre las nuevas convenciones deben consignarse:

a) Convención Interamericana Contra la Fabricación, el Comercio y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados (CIFTA), 1997
b) Convención Interamericana sobre Transparencia en Adquisiciones de Armas Convencionales 1999
c) Convención Interamericana Contra la Corrupción 1996
d) Convención Interamericana Contra el Terrorismo 2000
e) Carta Democrática Interamericana 2001

Entre las nuevas comisiones figuran:

a) Comisión Interamericana contra el Terrorismo (Cicte); para el intercambio de información, revisión de legislación, cooperación en fronteras, control de viajeros, entrenamiento y manejo de crisis;

b) Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas Ilícitas (Cicad); que desarrolla varios temas y ha logrado ya adoptar un proceso multilateral sobre certificación y establecer reglamentos modelo para el control de precursores y sustancias químicas;

c) Mecanismo de Seguimiento de las Cumbres Hemisféricas, a cargo de la OEA.

F.- El desarme como componente de la seguridad

Es una antigua preocupación, que viene desde el Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua suscrito en Panamá en 1826. En la historia republicana de nuestros países se concertaron diversos acuerdos de limitación de armas y desarme. Otros hitos fueron la Declaración de Punta del Este de 1967, la Declaración de Ayacucho de 1974, el Acuerdo entre las Fuerzas Armadas de Bolivia, Chile y el Perú de 1976, distintos entendimientos del Grupo de Rio, la Comunidad Andina de Naciones y el Mercosur, etc.

En diversas oportunidades los países del hemisferio han considerado temas de limitación de armamentos, limitación de gastos militares y desarme. Algunos países han sido más activos que otros en proponer iniciativas y auscultar posibilidades. Uno de los más destacados han sido el Perú que a lo largo de su historia republicana ha planteado iniciativas y

apoyado muchas otras. Una de las más significativas fue propuesta en la celebración del Sesquicentenario de la Batalla de Ayacucho en 1974, en cuya declaración se convino en la necesidad de limitar la adquisición de armas con fines ofensivos y dedicar los mayores recursos al desarrollo económico y social; que fue seguida de negociaciones sustantivas las que si bien no se tradujeron en acuerdos concretos demostraron que en América Latina era posible plantear y negociar propuestas en un área sumamente sensible. Desde entonces, ha formulado otras propuestas y apoyado todos los planteamientos para el no incremento de los gastos y los equipos, la proscripción de armas de destrucción masiva, el fomento de la confianza y la seguridad, la solución pacífica de controversias y la cooperación bilateral, regional y hemisférica en materia de seguridad.

El mérito especial corresponde al acuerdo de desnuclearización militar de América Latina, Tratado de Tlatelolco de 1967, que demoró en implementarse pero sigue siendo el gran acuerdo de desarme y base de la seguridad y la confianza existente en la región.

Las armas de destrucción masiva

La gran mayoría de los países de América Latina hace parte de los acuerdos internacionales relativos a la prohibición de armas de destrucción masiva. En materia de armas nucleares es destacable la cabal aplicación del Tratado de Tlatelolco y sus Protocolos Complementarios. La misma actuación se registra respecto a las armas químicas, prohibidas ahora por una convención universal, las armas biológicas y toxínicas y varios otros acuerdos internacionales. La adopción hace casi tres lustros de las Declaraciones de Mendoza y Cartagena es demostrativa de esa actitud.

Las armas convencionales

a) Minas terrestres antipersona

Los países latinoamericanos han adherido a la Convención de Ottawa que prohíbe la fabricación, almacenamiento y empleo de minas terrestres antipersona; e inclusive algunos de ellos como el Perú, han sido activos participantes en las negociaciones que condujeron a su adopción. Algunos países ya han completado la destrucción total de sus existencias. Adicionalmente se vienen adelantando esfuerzos para lograr que se haga efectiva la proclamación del hemisferio occidental como territorio libre de estas armas.

b) Gastos militares y adquisición de armamentos

En varias oportunidades se han lanzado propuestas para atender la necesidad de que sean limitados los gastos militares y se dedique el máximo de recursos al alivio de la pobreza y el desarrollo. La paulatina terminación de los gobiernos militares conjuntamente con el fin de la Guerra Fría representó una importante disminución en los gastos militares en la región. Lamentablemente, esa tendencia parece haberse revertido y los gastos vuelven a crecer en buen número de países. El compromiso más claro en materia de armas sería el Tratado Marco de Seguridad Centroamericana que no está próximo a su cabal aplicación en este aspecto. En los demás casos los países gastan en función de diversos y complejos factores entre los que debe incluirse el peso político del sector militar, aunque obviamente nadie lo reconoce así. Visto que en todos los países hay todavía sustantivos porcentajes de la población viviendo en pobreza, la cuestión del destino de los escasos recursos sigue siendo un tema sensible. Se advierte gran diferencia en la observancia de los compromisos internacionales en materia de información sobre gastos militares o de adquisición de armamentos.

c) Armas pequeñas y armas livianas

Existe un enorme número de armas pequeñas y armas livianas en el hemisferio. En pocos países su circulación y comercialización abierta está autorizada por Ley y en la mayoría son producto del contrabando. Estas armas se están convirtiendo en el principal instrumento de muerte en casos de delincuencia organizada y está aumentando en los otros tipos de violencia. Cada vez están más al alcance de la gente joven.

d) Las medidas de fomento de la confianza y la seguridad

La Organización de Estados Americanos ha dado especial atención a este asunto, celebrando dos conferencias especializadas en Santiago 1995 y El Salvador 1998, además de una reunión de expertos en Miami el 2003. El tema también ha sido extensamente tratado por la Comisión de Seguridad Hemisférica, la Junta Interamericana de Defensa que ha preparado inventarios de las medidas en aplicación, las Cumbres de los Presidentes y la Declaración sobre la Seguridad en las Américas emitida por la Conferencia Especial.

En los encuentros de Santiago, El Salvador y Miami, se identificaron numerosas medidas de fomento de la confianza y la seguridad. Las princi-pales conciernen: Sobre notificación previa de ejercicios militares; intercambio de información y participación en el Registro de Armas

Convencionales de las Naciones Unidas y en el Informe Estandarizado Internacional sobre Gastos Militares; elaboración e intercambio de información sobre políticas y doctrinas de defensa; consultas sobre la limitación y control de armas convencionales; invitación de observadores para ejercicios militares, visitas a instalaciones militares, facilidades para observar operaciones rutinarias e intercambio de personal civil y militar para formación, capacitación y perfeccionamiento; reuniones y acciones para prevenir incidentes e incrementar la seguridad en el tránsito terrestre, marítimo y aéreo; cooperación en casos de desastres naturales o para prevenir tales desastres, desarrollo e implementación de las comunicaciones entre las autoridades civiles o militares de países vecinos de conformidad con su situación fronteriza; seminarios, cursos de difusión y estudios sobre medidas de fomento de la confianza mutua y de la seguridad, y políticas de fomento de la confianza con participación de civiles y militares, así como sobre las preocupaciones especiales de seguridad de los pequeños Estados insulares; educación para la paz, contactos y cooperación entre legisladores sobre medidas de fomento de la confianza y temas relacionados con la paz y la seguridad hemisférica, incluyendo la realización de encuentros, intercambio de visitas y una reunión de parlamentarios; extender a los institutos de formación diplomática, academias militares, centros de investigación y universidades, los seminarios, cursos y estudios sobre medidas de fomento de la confianza y de la seguridad, desarme y otros temas vinculados a la paz y la seguridad hemisférica, con participación de funcionarios gubernamentales, civiles y militares, así como de la sociedad civil; actividades que promuevan la cooperación entre países vecinos en sus zonas fronterizas; publicación de libros de la defensa o documentos oficiales que permitan una mayor transparencia en materia de políticas de defensa así como sobre la organización, estructura, tamaño y composición de las fuerzas armadas; estudios de metodología común que facilite la comparación del gasto militar; atender las preocupaciones por el transporte marítimo de desechos nucleares y otros desechos, etc.

Como se vio en el capítulo VI El Fomento de la Confianza en América Latina supra, la confianza existente en el Hemisferio es resultado de la interacción de eventos, elementos y circunstancias que se les puede categorizar en:

1) Generales: el Tratado de Tlatelolco que ha alcanzado su plena implementación, el proceso general de democratización, la terminación de regímenes militares que incrementaron a niveles históricos el número de

las Fuerzas Armadas, los gastos militares y las adquisiciones de armas. Incursionaron también en esquemas "geopolíticos". El sistema interamericano que ha consolidado obligaciones legales sobre el mantenimiento de la paz y la solución pacífica de las controversias, sirve como foro general para la consideración y discusión de asuntos de seguridad internacional.

2) Subregionales: el "Tratado Marco para la Seguridad Democrática" en América Central que contiene muy significativas MFC; los avances del Mercosur y de Bolivia y Chile y de los países de la Comunidad Andina de Naciones en la aplicación de MFC en esas regiones.

3) Bilaterales: además del conocido caso de Argentina y Chile con la Comisión Económica para América Latina (Cepal) para la preparación de una metodología para la comparabilidad de sus gastos militares, existen muchas medidas de fomento de la confianza y la seguridad en aplicación entre pares de países, con diferentes niveles de sofisticación y cumplimiento.

G.- Consideraciones finales

Con el fin de la Guerra Fría recrudecieron algunos conflictos estructurales e interestatales. En el primer caso, razones étnicas, religiosas, nacionalistas o separatistas, políticas, económicas y sociales fueron alegadas para violentos enfrentamientos, especialmente al interior de los Estados.

El sistema de seguridad interamericano fue esencialmente planteado para hacer frente a amenazas provenientes de fuera del hemisferio. Actualmente, las llamadas "amenazas transnacionales" entre las que se mencionan el terrorismo, narcotráfico, crimen organizado internacional, inmigración ilegal y otras, precisan respuestas multilaterales.

El TIAR sigue siendo cuestionado y se le considera inadecuado y obsoleto. Tampoco la JID se libra de cuestionamientos, incluyendo su falta de relación jerárquica con la OEA que se ha intentado remediar el año 2006. Las amenazas actuales son más complejas y difusas exigiendo respuestas complejas. Por esas y otras razones, el Sistema de Seguridad Interamericano debe ser revisado para contemplar las preocupaciones de todos los países. Así lo estimaron los jefes de Estado en la Segunda Cumbre de las Américas, Santiago en 1998, a fin de adaptarlo a nuevas circunstancias políticas sociales y estratégicas. Para ello deben incrementarse las

medidas de fomento de la confianza y la seguridad, trabajar nuevos conceptos de seguridad y desarrollar enfoques comunes que viabilicen el desarme y el control de armamentos.

La situación de paz externa en el hemisferio, la ausencia de amenazas extracontinentales y la generalización de los gobiernos democráticos deberían propiciar la consideración del nuevo significado de la seguridad para los Estados, las sociedades y las personas. Sin embargo, los países latinoamericanos siguen siendo renuentes a examinar entre ellos criterios para el tratamiento más informado y equilibrado de los temas de seguridad subregional y hemisférica. Además, es evidente que hay una casi total falta de propuestas e iniciativas. Si hay descontento con el TIAR deberían presentarse ideas para un debate que parece haberse estancado después de la Declaración sobre la Seguridad en las Américas que tampoco consiguió avanzar en los temas institucionales. Hace mucho tiempo que no se conoce una propuesta audaz o creativa.

Hay preocupaciones sobre la posibilidad de identificar intereses convergentes en materia de seguridad en el hemisferio y la manera de estructurar las instituciones del sistema interamericano de seguridad para que puedan enfrentar igualmente las amenazas "no tradicionales". Para atenderlas deben debatirse los conceptos de seguridad y defensa en las Américas; las relaciones entre seguridad, desarrollo, defensa y democracia, las posibilidades reales de conflicto entre Estados, los problemas de gobernabilidad, las instituciones de seguridad, la resolución de conflictos, etc.

Para preparar una nueva agenda de seguridad frente a amenazas tradicionales y no tradicionales, deben tenerse en cuenta las preocupaciones, derechos e intereses de todos los Estados. Como lo demostró la Conferencia Especial sobre Seguridad de la OEA 2003 ello no es fácil ni inmediato. Debe distinguirse entre las amenazas tradicionales que requieren una aproximación tradicional reflejada en la seguridad colectiva con las actualizaciones y afinamientos necesarios; y las nuevas amenazas que por ser difusas, complejas, transversales, transnacionales, y no necesariamente estatales, requieren de enfoques y políticas que deben buscarse en renovadas y creativas formas de seguridad cooperativa.

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 que contemple las preocupaciones de todos los países.

Los ataques terroristas del 11 de setiembre de 2001, introducen una nueva variable en la ecuación de seguridad continental y mundial. Su manejo debe ser al mismo tiempo decidido y cuidadoso pues no habrá respuesta fácil y menos de tipo exclusivamente militar para esta terrible amenaza. Al mismo tiempo, se debe evitar que la aglutinación en contra del terrorismo se dé en perjuicio de otros valores como la democracia o los derechos humanos, tal como fue el caso frente al comunismo.

Al verificarse las diferentes dinámicas de avance entre el ámbito militar del sistema y el político representado por 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 muy grandes.

En la actualidad, más que conflictos clásicos entre Estados parece que las preocupaciones se orientan a la posibilidad de formas de intervención de los Estados Unidos en los países de la región, alentadas por su nueva doctrina sobre lucha contra el terrorismo que podría empalmar con una presencia en ciertos países determinada por el problema de la droga. Al juntarse, según ciertas hipótesis, ambos tipos de problemas, se propiciaría una presencia militar americana en alguno o varios países.

Adicionalmente, es materia de preocupación la animosidad que están mostrando algunos gobiernos contra otros, la erosión de la calidad democrática de ciertos regímenes y la poca disposición mostrada hacia el entendimiento y la cooperación. También lo son las divergencias de visiones entre países latinoamericanos sobre cuestiones relativas al desarrollo, el comercio entre los países del hemisferio y la relación con Estados Unidos.

Ninguno de estos problemas es nuevo y de hecho ha sido muy difícil para países latinoamericanos alcanzar posiciones comunes frente a algunos de estos temas y eso explica, al menos en parte, la decreciente significación internacional de América Latina. La novedad sería que vienen ahora acompañadas de cierta animosidad entre autoridades que podrían proyectarse a las sociedades. Si bien ello no es una perspectiva deseable, sería necesario evaluar cuanto habría de coyuntural y explorar si pudiera haber algo estructural. Esto último sería obviamente más complejo.

América Latina, o varios de sus países o subregiones enteras como fue el caso de América Central, han atravesado profundas crisis y no pocas confrontaciones. Sin embargo, los peores riesgos han sido evitados y deben hacerse esfuerzos especiales para apartar la región de esa posibilidad, que ningún pueblo desea y que de materializarse sería una catástrofe para todos los involucrados. La cuestión sería determinar si los niveles de conflicto que impuso a la región la división del mundo en bloques y el enfrentamiento del comunismo, podría replicarse en versiones menos caracterizadas en lo ideológico pero sumamente virulentas en términos, reivindicaciones étnicas o sociales o simplemente de visiones diferentes del modo de alcanzar el desarrollo o del tipo de relación que deberían sostener estos países con Estados Unidos.

En fin, podrían encontrarse varios tipos de divergencias relativas a recursos, identidad, apertura comercial u otros; y también las más clásicas relativas a límites, relaciones de vecindad, movimientos insurgentes y posibles apoyos y demás. De alguna manera, todos esos elementos estuvieron presentes en distintos momentos de las relaciones entre países latinoamericanos y constituyeron el insumo de los análisis y predicciones sobre conflictos que nunca se materializaron. Eso no quiere decir que haya que despreocuparse sino por el contrario hacer un atento seguimiento y, más que nada, comprender que ningún conflicto con acción militar de cualquier tipo tiene la menor posibilidad de alcanzar objetivo alguno en nuestras circunstancias y que solamente plantearlo como una opción implica la negación de los anhelos de los pueblos y erosiona seriamente la seguridad de todos.

En todo caso queda pendiente el tema sustantivo de la relación entre seguridad, gobernabilidad y viabilidad. Son éstos los problemas que aquejan a la mayoría de los países región y la simple referencia a los sistemas de defensa como solución está demostrando no ser suficiente.

REFERENCIAS GENERALES

"Carta de la Oganización de los Estados Americanos". Bogotá. 1948. modificada en varias oportunidades.

"Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca". TIAR. Rio de Janeiro 1947.

"Tratado Americano de Soluciones Pacíficas". Pacto de Bogotá 1948.

"Carta Democrática Interamericana". Lima 2001.

"Declaración sobre la Seguridad en las Américas". México. 2003.

Diversos tratados y convenciones interamericanas sobre temas de seguridad incluyendo armas de fuego. minas terrestres. drogas. adquisiciones militares. etc.

CAPÍTULO X

COREA DEL NORTE Y LA AMENAZA NUCLEAR

i) Consideraciones generales

En mayo del año 2005 concluyó en Nueva York la VII Conferencia de Revisión del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (TNP), sin ningún éxito en establecer nuevas medidas para controlar la amenaza nuclear. Entre sus temas centrales figuraban las situaciones planteadas por la República Popular Democrática de Corea (RPDC), la República Islámica de Irán y la carencia total de avance en la reducción de armas nucleares. En vista que la cuestión concierne a la más terrorífica y letal de las armas producidas por la ciencia humana que puede significar la eventual destrucción de la especie, las declaraciones del presidente de la Conferencia, embajador Sergio Duarte en el sentido que "lamentaba la falta de consenso y la incapacidad de formular cualquier recomendación" y del Secretario General de Naciones Unidas Kofi Annan de que "Los países miembro perdieron una oportunidad vital para reforzar nuestra seguridad colectiva contra las diversas amenazas nucleares"[1] reflejan la grave preocupación que dichos temas vienen suscitando. Dicho esto, habría que hacer referencia a algunos antecedentes.

ii) Aspectos históricos

Desde su creación, Corea del Norte tuvo una tormentosa historia. Al término de la Segunda Guerra Mundial la península fue liberada de la opresión imperialista y militarista del Japón que sufría desde 1910. La Guerra Fría y el estalinismo de sus dirigentes frustraron la esperanza de que pudiera encontrar su destino pacífico en la comunidad internacional. El paralelo 38 que fue un simple referente para la entrega de armas de los derrotados invasores japoneses a las tropas norteamericanas al sur del mismo y a las tropas soviéticas –país que pocas semanas antes de concluir la Segunda Guerra Mundial se incorporó al conflicto contra el Japón– al Norte, acabó siendo una de las separaciones más dramáticas y confrontacionales de la segunda mitad del siglo XX. Esa división que en su origen fue meramente operacional, no ha concluido y no tiene visos de concluir pronto.

La historia es conocida. Lo que hoy es la República Popular Democrática de Corea, bajo el dominio del líder comunista Kim Il Sung, invadió el sur en 1950 provocando la reacción de Naciones Unidas y particularmente de los Estados Unidos. En el curso del conflicto, las fuerzas americanas conducidas por el general Mac Arthur llegaron cerca de la frontera con China lo que originó que innumerables "voluntarios" de ese país se incorporaran al conflicto. En tres terribles años Seúl cambió varias veces de manos, llegándose finalmente a un armisticio en Pam Mung Yon en 1953. Desde entonces se ha mantenido una paz más que precaria, salpicada por todo tipo de incidentes, amenazas y tensiones, siendo la frontera más militarizada del mundo y la más susceptible al escalamiento. La presencia militar de Estados Unidos se prolonga ya por más de medio siglo.

Las dos partes de Corea tomaron cursos divergentes. Aún con problemas de dictaduras militares, corrupción y otros, Corea del Sur fue evolucionando hasta convertirse en una potencia industrial y comercial y también en una sociedad crecientemente democrática, con elecciones libres y garantías ciudadanas. Corea del Norte se convirtió en un modelo de dictadura estalinista comparable solamente a la Albania de Hoxha y la China de Mao. Fue absolutamente impermeable a los procesos de distensión y apertura y al final de la Guerra Fría. Actualmente combina el hecho de ser numéricamente la cuarta fuerza militar del mundo y el Estado más militarizado en relación a la población, con índices dramáticos de pobreza y carencias de libertades.

En 1994, Kim Il Sung fue sucedido por su hijo Kim Yong Il quien ha mantenido y acrecentado el culto al líder. Su control sobre el Estado, las Fuerzas Armadas y la sociedad es absoluto. Los últimos diez años han coexistido las privaciones, colapsos económicos y hambrunas con el fortalecimiento del poderío militar, la amenaza nuclear y la represión interna. Ubicada en la región económica más dinámica del mundo y donde se vienen produciendo significativas modificaciones económicas, sociales y reformas políticas, la RPDC parece un anacronismo.

En materia nuclear, Corea del Norte recibió apoyo y entrenamiento de la exUnión Soviética antes de suscribir el Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (TNP). Con dificultades, se atuvo a sus dispositivos durante algún tiempo pero en 1993 notificó su retiro del Tratado en medio de sospechas de que trataba de producir armas nucleares y luego suspendió esa decisión. En 1994, con participación del ex presidente

norteamericano Jimmy Carter, suscribió un acuerdo con Estados Unidos prometiendo congelar y eventualmente desmantelar su programa de armas nucleares a cambio de apoyo internacional para construir dos reactores para producir energía y apoyo en combustible y alimentos. Desde entonces, la comunidad internacional y especialmente Estados Unidos apoyaron a Corea del Norte con estos productos, aunque la construcción de los reactores encontró muchas dificultades y los embarques de combustible también se demoraron. En 1998, la RPDC lanzó un misil de varias etapas hacia el Océano Pacífico pasando por encima de Japón. Al año siguiente prometió congelar las pruebas de misiles de largo alcance y suscribió contratos con consorcios liderados por empresas americanas para construir los indicados reactores nucleares para producción de energía. Finalmente, en octubre de 2006 hizo detonar un artefacto nuclear explosivo.

iii) Cuestiones actuales

Las acusaciones y contraacusaciones entre la RPDC y Estados Unidos se incrementaron cuando en enero de 2002 el presidente Bush señaló a Corea del Norte, Irán e Irak como integrantes del "Eje del mal". En diciembre de ese año Corea del Norte expulsó a los inspectores del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) y un mes después se retiró del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares haciendo que en el mes de febrero siguiente el Consejo de Gobernadores del OIEA declarara que el país había violado las salvaguardias y remitiera el asunto al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. A partir de ahí continuaron los ensayos de misiles y aparentemente el procesamiento de material fisible. A mediados de año, a instancias de China, Estados Unidos, Corea del Norte, Corea del Sur, Japón y Rusia, el llamado Grupo de Seis Naciones, iniciaron conversaciones en Pekín; las que han sufrido interrupciones continuas. A comienzos del año 2005 Corea del Norte alegando supuestos esfuerzos de Estados Unidos para derribar su gobierno, declaró que fortalecerá su arsenal de armas nucleares admitiendo por primera vez la posesión de tales armas. La realización de una prueba misilística por Corea del Norte, incrementó el temor de que dicho país pudiera estar integrando su tecnología de misiles con la tecnología nuclear.

En el marco de opacidad existente con todo lo que ocurre en RPDC se discutió si poseería una, dos o hasta nueve armas nucleares o inclusive si efectivamente las poseería. Su gobierno, declaró que posee plutonio y según John Large, experto nuclear británico ya ha probado el mecanismo

de detonación.[2] La explosión efectuada acentuó su aislamiento y la inhibe utilizar la ambigüedad nuclear para negociar alimentos, combustible o cualquier apoyo. Vista la arbitrariedad y la imprevisibilidad del líder norcoreano, es muy seria la alarma que suscita la efectiva posesión de tales armas y la capacidad de enviarlas a largas distancias. Se señala que sus misiles podrían alcanzar inclusive la costa oeste de Estados Unidos.[3] Más allá de la animosidad de Kim Yong Il contra Estados Unidos y el mundo occidental en general, la posibilidad que una vez más esté utilizando este asunto como elemento de presión para obtener suministros adicionales de combustibles y alimentos que permitan aliviar la calamidad que asola al país, hace que la posesión de armas de destrucción masiva sea no solamente una amenaza sino una realidad que puede traer las más ominosas consecuencias.

Esa ominosa posibilidad verificó a comienzos de octubre del año 2006 con la detonación de un artefacto nuclear. La noticia suscitó gran conmoción en la República de Corea, Japón, los Estados Unidos e inclusive en China. La desastrosa decisión de los líderes norcoreanos abre una etapa de enorme riesgo para la seguridad internacional, la estabilidad regional y en general en el mundo.

A pesar de la vinculación histórica del régimen de Pyongyang con China comunista, es obvio que se está transformando en un aliado cada vez más incómodo, en circunstancias en que el régimen de Pekín encuentra dificultades en sus relaciones con Japón y también con el gobierno de Taiwán. Corea del Norte es la contradicción de la imagen que China quisiera proyectar al mundo en términos de apertura comercial, estabilidad, previsibilidad y proyección al futuro. La explosión nuclear desvanece el pequeño remanente de consideración que podría haber con la RPDC y China tendría que pronunciarse en el Consejo de Seguridad al respecto, incluyendo la imposición de sanciones. Un posible razonamiento "geopolítico" que podría llevarle a pensar que la RPDC es una especie de "Estado tampón" frente a Corea del Sur, aliado histórico de Estados Unidos y dentro del propósito de asumir un liderazgo indisputado en Asia que la llevaría a defender al régimen de Pyongyang por sus propias "razones de Estado" perdería consistencia. Corea del Norte ya había rechazado por bastante tiempo las invocaciones para reanudar las conversaciones en el Grupo de los Seis y reclamó negociaciones directas con Estados Unidos. La insistencia de China obtuvo que se reanudaran las conversaciones del Grupo de los Seis evitando la perspectiva de sanciones o daños mayores a su complicado vecino.

La República de Corea, por su parte, ve con considerable inquietud las turbulentas actuaciones del vecino. El fin de la Guerra Fría, su propio desarrollo político y económico y la expectativa de encontrar arreglos negociados le inducen a una actitud menos confrontacional y dialogante con la RPDC. No es que la consideren amistosa sino que estiman que aún habría espacio político-diplomático para tratar el asunto. Obviamente, la percepción cambia a raíz de la detonación de un arma nuclear. Los estímulos económicos y el diseño sin prisa de posibles escenarios para la reunificación pacífica de la península, pues es consciente del enorme costo económico y social que ello implicaría, quedan superados por el nuevo acontecimiento. Si la República de Corea consiguiese la reunificación pacífica, será eventualmente una nueva potencia en Asia y no es seguro que ello sea una perspectiva que China considere como muy deseable. Todo esto también puede cambiar.

En todo caso, la República de Corea restableció relaciones diplomáticas con China en 1992 y una década después este país ya es el principal socio comercial de la República de Corea, superando a Estados Unidos. Por otra parte, no ha dejado de anotar la prioridad estratégica de Estados Unidos en otras áreas. Si las cosas se deterioran más de lo mal que ya están, corresponderá al Consejo de Seguridad decidir lo necesario incluyendo sanciones que, vista la posesión del arma nuclear ya no serían desestimadas, como en el pasado, por China y Rusia. Parece poco probable que Estados Unidos y la comunidad internacional se contenten con pedir a China que "haga presión" sobre su aliada. La ambigüedad de la posición de Pekín al respecto muy probablemente deberá concluir.

iv) La proliferación de armas nucleares

En las actuales circunstancias, la preocupación gira en torno de la aplicación, viabilidad y necesidad de fortalecer el Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares. Como es sabido, este esencial acuerdo concierne un compromiso de parte de muchísimos países de no producir, adquirir o utilizar por cualquier medio armas nucleares, a cambio de recibir asistencia para acceder al conocimiento científico y los beneficios del uso pacífico de la energía nuclear en sus variadas aplicaciones. Las potencias nucleares por su parte, se comprometían a negociar de buena fe y activamente la reducción de sus arsenales nucleares hasta su eliminación pero no se llegaron a establecer garantías de no atacar con armas nucleares a países que no las poseyeran. Tres países que no suscribieron el Tratado: India, Israel y Pakistán, poseen armas nucleares. El instrumento

operacional del TNP es un régimen de salvaguardas que se acuerda en cada caso con el OIEA, para verificar que en las actividades nucleares de los países no se produzcan desviaciones de material que pueda ser utilizado para la fabricación de artefactos explosivos; aunque fueran "pacíficos", como lo denominó India cuando hizo su primera explosión nuclear en 1974.

Con todas sus imperfecciones, dificultades y críticas, el TNP que ya reúne a 188 miembros, mal que bien ha funcionado por tres décadas en lo relativo a la proliferación horizontal, pero los problemas no pueden ser minimizados. Muchos países han cumplido con absoluta buena fe sus obligaciones. En otros casos se han advertido dificultades que la Organización ha procurado enfrentar, siendo particularmente relevantes los casos de Libia, Corea del Norte e Irán. En el caso de Irak, a pesar de todas las alegaciones americanas y las ambigüedades y bravatas de Saddan Hussein, al final no se ha ubicado mayor cosa que suscitara preocupación, confirmando los informes de los inspectores internacionales

En el caso de América Latina, el régimen de no nuclearización militar establecida por el Tratado de Tlatelolco para la Proscripción de Armas Nucleares en América Latina y la creación de la primera Zona Libre de Armas Nucleares (ZLAN) en área densamente poblada, son el marco y la base principal de la confianza existente en la región que tras prolongados esfuerzos, consiguió librarse de la amenaza que tan claramente ensombrece el panorama asiático y del Oriente Medio. Más aún, en el Protocolo Adicional I se establecieron garantías "negativas" de que los Estados parte del Tratado no serían atacados con armas nucleares. Los Tratados de Rarotonga y Pelindaba apuntan a objetivos similares de establecer zonas libres de armas nucleares en el Pacífico Oriental y África, respectivamente.

Es inquietante que no se haya producido el cumplimiento del compromiso de las potencias nucleares de negociar activamente el desmantelamiento de sus arsenales nucleares e inclusive se verifica una alarmante proliferación vertical. Robert McNamara, ex secretario de Defensa de Estados Unidos acaba de afirmar que la actual política nuclear de su país es inmoral, ilegal, innecesaria y peligrosa.[4] Importantes organizaciones académicas y sociales critican también lo que consideran un abandono de cualquier pretensión de apuntar a la reducción de arsenales nucleares, la imposibilidad de culminar la ratificación del Tratado de Prohibición Total de Ensayos con Armas Nucleares e inclusive la posible producción de

tipos de armas nucleares. Esto es un evidente retroceso frente a lo alcanzado en la Conferencia de Revisión de 1955 cuando se hizo permanente el tratado y del año 2000 cuando la llamada Coalición de la Nueva Agenda (Brasil, Egipto, Irlanda, México, Nueva Zelanda, Sudáfrica y Suecia) logró que todos los países fabricantes incluyendo Estados Unidos aceptaran la interpretación mayoritaria del TNP respecto a la obligación de avanzar hacia el desarme nuclear y adaptaran "medidas prácticas" a tal efecto; obligación que no ha sido cumplida por ninguno de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Tampoco se ha encontrado una manera de enfrentar el desafío planteado por la posesión de armas nucleares por India, Israel y Pakistán. La frustración y las tensiones que esto ocasiona a la inmensa mayoría de la comunidad internacional son evidentes.

Las medidas aplicadas por Estados Unidos para intentar que India y Pakistán se abstengan de desplegar sus arsenales y se unieran al Tratado de Prohibición Completa de Ensayos con Armas Nucleares, detuvieran la producción de material fisible e incrementaran el control de exportaciones sensibles, en el mejor de los casos, solamente han producido una ralentización del problema. Es sumamente probable que la carrera armamentista entre esos dos países se incremente, a pesar de los intentos políticos y diplomáticos para establecer formas de convivencia.

Por otra parte, es esencial tener en cuenta que si hasta hace pocos años producir artefactos explosivos nucleares parecía una imposibilidad científica y tecnológica para muchos países, ya no lo es, aunque se trate de artefactos poco sofisticados. Inclusive, hay informes sobre la asustadora posibilidad que dichos artefactos puedan ser producidos por entidades subnacionales como agrupaciones de tipo terrorista, delincuencial, étnico y/o fanático-religioso. El Director General del OIEA Mohamed El Baradei estima que con la difusión de la tecnología cierto número de países pueden tener acceso a uranio altamente enriquecido o plutonio y no estarían lejos de la posible producción de armas nucleares, riesgo que en su opinión, requiere reevaluar el TNP. Para ello propone procedimientos a fin que la parte sensible del ciclo de combustible que podría producir dichos materiales, sea competencia de un mecanismo multilateral de control.[5]

El OIEA, en adición a los problemas derivados del abandono por Corea del Norte del Tratado de No Proliferación, ha venido encontrando considerables dificultades con Irán que insiste en un pretendido derecho de

enriquecer uranio "para fines pacíficos". Varias resoluciones del OIEA urgen a Irán a desistir de esa posibilidad pero su negativa acompañada durante la Conferencia de muy severas críticas a Israel por la posesión de armas nucleares y a Estados Unidos por el apoyo que le brindaría, propició que varios países asumieran una posición muy dura frente a Tel Aviv que condujo a un *impasse* por el habitual apoyo americano. Conversaciones con una *troika* europea: Alemania, Francia y Gran Bretaña han venido procurando encontrar una salida en un permanente proceso de tira y afloja con recurrentes amenazas de suspenderlas de parte y parte, incrementando la alarma no solamente de la región sino en todo el mundo. En diciembre de 2006, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas impuso sanciones a Irán por su política nuclear. El caso de Libia es diferente pues si bien se embarcó decididamente en un programa de fabricación de armas nucleares, dentro de una nueva perspectiva de mejorar sus relaciones con Occidente y en especial con Estados Unidos y aliviar la presión que venía recibiendo, el líder Khadaffi abrió el país a la inspección internacional y desmanteló cualquier programa comprometedor. Conviene recordar que a inicios de los años noventa, Sudáfrica renunció a las armas nucleares que ya había producido y aceptó salvaguardias del OIEA y una decisión similar adoptó Ucrania respecto de las que poseía. En consecuencia, no es correcto afirmar que el desarme nuclear es imposible.

Hasta hace algún tiempo los Estados poseedores de armas nucleares, declarados o no, alegaban que la máxima responsabilidad presidía el tratamiento de estos asuntos. La dramática revelación que el Director del Programa Nuclear de Pakistán Abdul Qadeer Khan había vendido o distribuido información de la más alta sensibilidad para producir armas nucleares, incluyendo planes de ingeniería, a países como Corea del Norte, Irán y Libia y posiblemente a grupos subnacionales, induce a asumir que la posibilidad de asegurar la no proliferación de estas armas estaría siendo cosa del pasado. Lo ocurrido hace pensar que la posible producción de armas biológicas, toxínicas y armas químicas podría estar corriendo el mismo riesgo. Es casi una paradoja que un Estado declaradamente antiterrorista como Pakistán, –lo que le significa apoyo militar y económico significativo– obviando la naturaleza antidemocrática de su régimen; haya albergado durante años una red criminal de tráfico de ciencia y tecnología para la producción de armas nucleares. Sin embargo, el presidente pakistaní "perdonó" rápidamente al delincuente. En opinión del Ministro de Relaciones Exteriores de Noruega, la existencia de tal red hace que la posibilidad de adquisición de armas nucleares por grupos terroristas esté "peligrosamente cercana".[6]

Por esa y otras razones, es evidente la existencia de un extenso mercado ilícito de suministro de ítems nucleares. La vulgarización de la tecnología hace que sea cada vez menor una barrera contra la posible producción de armas nucleares. Los países productores de armas nucleares, particularmente Estado Unidos, insisten en la necesidad de mejorar controles para evitar el tráfico ilegal de materiales y tecnologías sensibles. Ese es el sentido de la *Proliferation Security Initiative* que lanzó el año 2003 y que se basa en que una vez producido uranio enriquecido o plutonio, es casi imposible verificar que no sería destinado a la fabricación de armas nucleares. Esas propuestas pueden ser interesantes pero serían más creíbles si paralelamente se dieran muestras de que se están reduciendo los arsenales de armas nucleares y se suscribiera el Tratado de Prohibición Total de Ensayos con Armas Nucleares.

Aunque el TNP contempla la posibilidad del retiro, existen condiciones para ello. Las explicaciones dadas a comienzos de los años 1990 por la RPDC estuvieron lejos de ser satisfactorias. En casos de violación de los compromisos del TNP, como es el caso de Corea del Norte en circunstancias en que aún era miembro del referido compromiso, el OIEA debe referir el asunto al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. En la primera oportunidad que el Consejo de Seguridad consideró la indicación de Corea del Norte que se retiraría del TNP no tomó acción eficaz limitándose, a instancias de China, a un pedido de permitir inspecciones del OIEA que Corea del Norte rechazó. A comienzos de 2003, ante la renovada notificación, China bloqueó inclusive la posibilidad de que el Consejo de Seguridad requiriese que Corea del Norte continuara cumpliendo con el TNP en tanto sus razones para retirarse pudieran ser examinadas. A partir de abril de ese año fue anfitriona de las conversaciones del Grupo de los Seis, hasta que un nuevo *impasse* complicó la situación de todos los países miembro del Consejo de Seguridad que deberán considerar la responsabilidad de este órgano en caso que el retiro de un país del TNP amenace la paz y seguridad internacionales. Esta situación concierne también el caso de Irán que ya ha sido remitido por el OIEA al Consejo de Seguridad. Este órgano tiene la grave responsabilidad de actuar de modo adecuado y oportuno, o su reconocimiento como responsable principal en materia de mantenimiento de la paz y seguridad será aún más cuestionado.

La ominosa posibilidad de que un número de países se retire del TNP sin ninguna consecuencia práctica, exige la más cuidadosa atención. El Secretario General de Naciones Unidas Kofi Annan, lanzó una clara

advertencia contra esa amenaza al inicio de la Conferencia de Revisión del TNP, ocasión en la que manifestó que diversos acontecimientos en los últimos años habían puesto el TNP bajo gran tensión.[7] Es obvio que el crecimiento del número de países poseedores de armas nucleares, sólo complicará las posibilidades de control para evitar que otros países las adquieran, aumentará las posibilidades de que tales armas sean efectivamente utilizadas y en cualquier caso, hará más fácil que agrupaciones subnacionales obtengan la tecnología y materiales para la fabricación de artefactos nucleares explosivos o la diseminación de materiales radioactivos. El Secretario General del OIEA ha propuesto una moratoria en la construcción de nuevas instalaciones de enriquecimiento de uranio y procesamiento de plutonio, elementos necesarios para fabricar armas nucleares.[8] Lamentablemente, a ello se oponen algunas grandes potencias con el alegato de que se obstaculizaría su desarrollo de energía nuclear.

Lamentablemente, se verificaron las posibilidades de que la Conferencia de Revisión del Tratado de No Proliferación concluyera en un diálogo de sordos y con resultados absolutamente insatisfactorios, aunque ello no ha constituido realmente una sorpresa. El presidente consiguió un compromiso de agenda solamente después de dos semanas de iniciados los trabajos. Esta dificultad inicial se incrementó a lo largo de la Conferencia con variados *impasses* sobre los temas de Corea del Norte e Irán, pero también por el incumplimiento de los entendimientos anteriores sobre medidas prácticas para el desarme nuclear por parte de los Estados poseedores de armas nucleares miembros del TNP. Según expresión de John Wolfsthal, especialista en no proliferación del Carnegie Endowment for International Peace, hay "oposición ideológica a cualquier tratado que pueda limitar la libertad de acción de Estados Unidos".[9]

Ante el fracaso de la Conferencia, el Secretario General de la ONU expresó la esperanza de que los Estados quisieran renovar esfuerzos con relación a este asunto en el mes de setiembre cuando numerosos jefes de Estado o de gobierno debían reunirse en Nueva York para tratar una agenda de seguridad, desarrollo y derechos humanos en la Cumbre de 2005.[10] Sin embargo, en esa nueva oportunidad, los Estados poseedores de armas nucleares tampoco tuvieron la visión y la voluntad política para enfrentar un problema que implica la posibilidad de conflicto nuclear. Es más, no hubo ninguna referencia al desarme. El Secretario General declaró que "No hubo la necesaria reforma. Además, hemos vuelto a fracasar en un punto clave, la no proliferación nuclear y el desarme, pues ya lo

hicimos en la Conferencia de Revisión del Tratado de No Proliferación hace algunos meses".[11] El Consejo de Seguridad por su parte o alguno de sus miembros, podría continuar postergando la adopción de decisiones claras y significativas con respecto a estas renovadas y crecientes amenazas a la paz y seguridad internacionales, lo que hace prácticamente imposible prever el curso que podría tomar la situación actual.

v) Consideraciones finales

El fracaso de la Conferencia de 2005 hace que el tratamiento de la cuestión de Corea del Norte deba seguirse dando por fuera del TNP, con procedimientos y en oportunidades que no se encuentran institucionalizados. Es obvio que a nadie le conviene que la República Popular Democrática de Corea posea armas nucleares y a su pueblo menos que a nadie. Una posibilidad de salida habría sido extender a la RPDC seguridades de que no será atacada e inclusive apoyarla sustancialmente si desmantela su programa nuclear. Sin embargo, este fue el enfoque adoptado por el presidente Clinton hace una década y al final Corea del Norte aprovechó los beneficios y repudió los compromisos. La opción militar puede desencadenar una guerra abierta, en la que las partes podrían hacer uso de todo su poder, haciendo imprevisible la duración y extensión del conflicto y el posicionamiento de China en el mismo. Aún cuando no se usaren armas nucleares el daño para todos los participantes sería enorme. Los dirigentes de la RPDC podrían pensar que el poderío militar estadounidense está demasiado extendido entre Afganistán, Irak y otras áreas del mundo pero eso no quiere decir que la superpotencia mundial dejaría de envolverse en un conflicto. Finalmente, no cabe descartar las consecuencias humanitarias de un eventual colapso de Corea del Norte y la presión que crearían millones de desplazados tratando de refugiarse en Corea del Sur, China y otros países. En el caso de Irán, tampoco se sabe cuanto tiempo duraría el fatigoso ejercicio que intenta con la *troika* europea y sí surtieron efecto las sanciones impuestas por Naciones Unidas. Con respecto a los grupos subnacionales que puedan estar tratando de procurarse armas nucleares la cuestión es, evidentemente, aún más difícil de manejar.

En la segunda mitad del año 2005 se realizaron reuniones y contactos en el marco del grupo de seis naciones en Pekín, con resultados variados y en parte alentadores pero en parte también desconcertantes. Uno de los momentos más auspiciosos fue en setiembre de 2005 cuando Corea del Norte expresó su intención de desmantelar su programa nuclear y de

adherirse nuevamente al TNP con reconocimiento a su derecho a la utilización pacífica de la energía nuclear y a cambio de programas de apoyo económico y garantías políticas. Sin embargo, Corea del Norte insistió en la condición de que Estados Unidos ponga fin a su hostilidad y se normalicen las relaciones. El acontecimiento fue saludado calurosamente por el Secretario General de las Naciones Unidas y también por el Director General del OIEA. Se entiende que ello debería implicar el retorno de los inspectores del organismo internacional a la República Democrática de Corea. Lamentablemente, más adelante, se reanudaron las confrontaciones y vista la opacidad del asunto y también la prioridad que adquirió en un momento la preocupante situación del programa nuclear de la República Islámica de Irán, se hizo muy difícil conocer el estado real de la situación. El proceso de comunicación entre los dos países continuó con avances y retrocesos, entremezclando los proyectos de integración con el fracaso del proyecto de construir reactores de uso pacífico en Corea del Norte por su negativa a dar seguridades sobre el resto de su programa nuclear. Por buen tiempo se mantuvo la esperanza de que China consiguiera evitar que su complicado socio hiciera algo irreversible, expectativa ahora categóricamente frustrada. La situación es terriblemente insegura, inestable y ominosa.

Por otro lado, hay amplia coincidencia en que debe fortalecerse el Tratado de No Proliferación de modo que se logre la aceptación universal de normas más estrictas para impedir la ampliación del número de actores que posean armas nucleares. Sin embargo, no existe el mismo entendimiento respecto al modo de lograrlo. Diversas instituciones académicas y sociales, eminentes políticos y otros sectores plantean recurrentemente sugestivas propuestas para fortalecer el régimen de no proliferación. Lamentablemente, se está lejos de alcanzar la voluntad política para alcanzar acuerdos en los aspectos centrales del compromiso, como son el de no adquisición de armas nucleares y el desmantelamiento de los arsenales de tales armas.

En un mundo que se integra y desintegra a velocidades y niveles antes nunca vistos, cambian las geografías económicas, políticas, sociales y estratégicas. Cuando fantasmas que parecen salidos del pasado vienen a inhibir la expectativa de que las cosas puedan ser mejores, es difícil encontrar referentes lógicos y programáticos para hacerles frente. No puede haber duda sobre la importancia de lo que está en juego, aunque lamentablemente hay quienes piensan que pueden ganar ahí donde todos tenemos que perder. Mientras haya quien considere que las armas nuclea-

res son deseables, útiles y eficaces, la tentación de unos por mantenerlas y otras por adquirirlas difícilmente podrá ser contrarrestada. Hay formas de racionalidad no razonables y mientras estén en el poder o cerca de él, lo que le espera a la humanidad no parece muy halagüeño. La explosión nuclear de Corea del Norte abre un capítulo de peligro regional y mundial de imprevisibles consecuencias.

Vista la aceleración de los eventos, la posibilidad de que aparezcan nuevas situaciones y problemas es casi un hecho. En condiciones de acortamiento de plazos, visiones aparentemente incompatibles y agotamiento de opciones, las posibilidades de que ocurra lo que todos dicen que nadie desea, se incrementan considerablemente. Parece poco probable que se continúe indefinidamente dándole vueltas a estas materias con sólo más de lo mismo.

REFERENCIAS

1 Kofi Annan AFP, 27 de mayo de 2005.
2 John Large, Agencia Reuter, 1 de mayo de 2005.
3 Vicealmirante Lowell Jacoby, CNN, 9 de mayo de 2005.
4 Robert Mc Namara, *Foreign Policy*, 2005. Varias agencias.
5 Mohamed El Baradei, CNN, 2 de mayo de 2005.
6 Ministro de Política Exterior de Noruega. "VII Conferencia de Revisión del TNP". New York, mayo de 2005.
7 Kofi Annan, CNN, 2 de mayo de 2005.
8 Mohamed El Baradei, OIEA, EFE, 2 de mayo de 2005.
9 John Wolfsthal, AFP, 27 de mayo de 2005.
10 Kofi Annan, *Europa Press*, 27 de mayo de 2005.
11 Kofi Annan, "Cumbre Mundial 2005 sobre Objetivos del Milenio", ONU.

CAPÍTULO XI

FUERZAS ARMADAS; UNOS LIBROS DIFERENTES

i) Consideraciones generales

Es evidente la necesidad de mayores estudios sobre las cuestiones de seguridad, defensa y más específicamente aun de las Fuerzas Armadas. Esto vale para casi todos los países de América Latina y obviamente para el Perú, en vista de los problemas históricos que acompañan a estas instituciones esenciales del Estado, la sensibilidad que despiertan y la relativa falta de propuestas creativas y actualizadas de los sectores políticos, académicos y sociales para su adecuado tratamiento.

En general, las publicaciones sobre las Fuerzas Armadas suelen estar polarizadas entre los extremos de críticas severas y hasta indiscriminadas o bien contienen planteamientos apologéticos y en oportunidades hasta equívocos sobre los méritos y logros supuestos o reales de estas instituciones. En pocas oportunidades se ha intentado abordar el tema como uno propiamente académico, con objetividad e imparcialidad. Esto se explica en parte porque en algunos países no se han creado espacios y condiciones para tratar estas cuestiones como temas de estudio, sino que hacen parte de confrontaciones políticas e ideológicas que no han contribuido a esclarecer los problemas de las Fuerzas Armadas o relacionados con ellas. Estos problemas existen desde el nacimiento de nuestras Repúblicas y, más allá de los discursos gubernamentales e institucionales, continúan existiendo y son mucho más complejos que los temas puntuales que habitualmente ocupan la coyuntura: presupuestos, armamentos, derechos humanos, nombramientos y algunos otros.

Los problemas se relacionan también con la precariedad política y la convulsionada historia latinoamericana. ¿Los gobiernos dictatoriales son sucedidos por gobiernos democráticos o simplemente gobiernos militares, lo son por gobiernos elegidos? Esta tesis fue planteada por el estudioso argentino Guillermo O'Donnell al examinar el fin de la última oleada latinoamericana de gobiernos militares. La cuestión es sugestiva pues la no ocurrencia de gobiernos militares nacidos de golpes de Estado

"clásicos", escamotea las carencias democráticas de gobiernos provenientes de elecciones. "Transiciones incompletas", fue la expresión utilizada para referirse al término de gobiernos militares sin que fueran sucedidos por democracias cabales. Siguiendo su explicación, una de las razones es que las transiciones dejaron "enclaves autoritarios" que acabaron formando "áreas grises" en los comportamientos estatales con negativas consecuencias para la calidad de la democracia.[1]

Esas áreas se encuentran en diferentes sectores: defensa, justicia, congreso, autoridades locales, gobierno central, etc. y tienen mucho que hacer con la historia y la cultura política de la región, fuertemente marcadas por el autoritarismo y también con la insuficiencia y fragilidad de las prácticas y convicciones democráticas de las sociedades pero también de muchos políticos.

Los desarrollos históricos y los compromisos hemisféricos debían inhibir cualquier sistema no democrático pero en la realidad de muchos países, ello es todavía un *desideratum*. La OEA ha dedicado grandes esfuerzos a impedir la interrupción abrupta de gobiernos elegidos, inclusive modificando su Carta y hasta ha elaborado una Carta Democrática Interamericana que contiene criterios jurídicos y políticos cuya observancia es la esencia del sistema democrático.

En las décadas de 1970-1980, los países latinoamericanos retornaron a los gobiernos elegidos. Pero el retiro de los militares, con la excepción de Argentina donde su régimen colapsó, fue objeto de complejas negociaciones y procesos en los cuales consiguieron mantener espacios desproporcionados en términos de competencias, presupuestos, prerrogativas y poder. En la práctica, significa que los civiles no deben intentar nada que pueda afectar a los militares o que éstos consideren como tal. En cualquier caso, es difícil pensar en un país que haya conseguido establecer un efectivo sistema de control civil y conducción democrática de las Fuerzas Armadas.

Por ello, conviene referirse a algunos libros que arrojan nueva luz sobre antiguos y actuales problemas. Tienen en común el abordaje académico, la objetividad, la ausencia de lenguaje panfletario y el anhelo de entender complejos problemas que deben ser reconocidos como tales y no admiten soluciones fáciles y rápidas. Tampoco las encontrarán sino son asumidos decididamente por los responsables políticos, con participación académica y social y ciertamente también de las propias

instituciones concernidas. No son críticas extremas o corrosivas ni defensas cerradas lo que está haciendo falta, sino mejor conocimiento y mayor interés y responsabilidad.

En años recientes y particularmente desde la transición democrática, se presentaron varios trabajos importantes. En este texto se comentarán solamente cuatro de ellos, pero sería injusto no mencionar aportes muy importantes como los efectuados por Desco con "Política de defensa desde la perspectiva de la sociedad civil"; el Instituto de Estudios Políticos y Estratégicos con "Elementos de seguridad y defensa", "La gestión de la seguridad en tiempos de transición militar", "Apuntes para una nueva visión de la seguridad nacional" y "Conclusiones de la consulta a la sociedad civil sobre seguridad y defensa nacional 2002-2004"; el Instituto de Defensa Legal con títulos como "Bases para un control civil y democrático de la Fuerza Armada en el Perú", "Los nudos de la defensa" y "Educación militar en democracia" entre otros.

Adicionalmente, trabajos como los mencionados amplían considerablemente los temas. Asuntos como corrupción, adquisiciones, tecnología, sociología militar, educación, ética y otros no suelen ser abordados por la literatura patrocinada o apoyada por los sectores oficiales. En este sentido, constituyen esfuerzos pioneros que deben ser profundizados y extendidos.

ii) Los libros reseñados

Los libros que aquí se comentan son: *Las Fuerzas Armadas en la Región Andina ¿No deliberantes o actores políticos?* producto de una investigación dirigida por el doctor Martín Tanaka en la Comisión Andina de Juristas 2001; *Fuerza Armada y sociedad en el Perú moderno: un estudio sobre relaciones civil-militares 1930-2000* del profesor Daniel Masterson Instituto de Estudios Políticos y Estratégicos 2001; *Seguridad, defensa y Fuerzas Armadas en el Perú: una visión para el siglo XXI* de los embajadores Hugo Palma y Alejandro San Martín, Centro Peruano de Estudios Internacionales 2002 y *Ejércitos políticos; las Fuerzas Armadas y la construcción de la nación en la era de la democracia* de Kees Koonings y Dirk Kruijt, Instituto de Estudios Peruanos 2003.

• *Las Fuerzas Armadas en la región andina ¿No deliberantes o actores políticos?* doctor Martín Tanaka, Comisión Andina de Juristas, Lima 2001[2]

La Comisión Andina de Juristas reunió en agosto del 2001 un distinguido grupo de especialistas para abordar las problemáticas de las Fuerzas Armadas de los países andinos y Chile. Los comentarios de otros profesionales enriquecen una publicación que debe ser examinada con detenimiento pues muchos de los temas motivan reflexiones y preguntas adicionales. Y es bueno que sea así, porque parte del problema es el tono categórico y las afirmaciones dogmáticas con los que muchas veces se hace referencia a cuestiones complejas. Si las respuestas fueran tan sencillas como algunos pretenden, cabría preguntarse entonces por qué en tantos años quienes decidían no consiguieron organizar razonablemente la seguridad, la defensa o las Fuerzas Armadas. El hecho es que la consolidación de la democracia y la organización de sistemas de defensa adecuados a las reales necesidades de los países son dos bienes que en la historia republicana han sido esquivos.

El título mismo de la publicación da una pista interesante. Las Fuerzas Armadas de los países andinos han sido y en cierta forma aún son, independientemente de lo que digan los textos constitucionales, otros dispositivos legales o los discursos oficiales, instituciones más vinculadas al devenir interno de los países que a las eventualidades de la conflictividad exterior. El libro demuestra que no tiene mayor sentido insistir en considerar a las Fuerzas Armadas como separadas del quehacer político. En el mejor de los casos, eso sería un *desideratum*, pero en la historia de la región no se ha producido realmente en ningún caso.

El problema no ha sido el mismo en los distintos países, pero aún con peculiaridades que ofrecen valiosas lecciones, no debemos como lo recuerda la presentación del doctor Tanaka, "mirarnos el ombligo" y considerar que nuestros casos son únicos cuando en la práctica tienen elementos comunes que se revelan en los análisis comparativos. El elemento central de los diferentes casos es la debilidad de las instituciones estatales, frente a la cual y por razones casi obvias, las Fuerzas Armadas representan en el imaginario social la coherencia, la disciplina y el poder. Esta es la clave histórica de las "relaciones civil-militares". Es la búsqueda del poder por los distintos militarismos que desconfían o desprecian a los políticos o la búsqueda de apoyo militar por parte de los civiles. Enrique Obando recuerda con propiedad que: "El control civil no es suficiente para que la Fuerza Armada sea democrática. Los civiles pueden ser tan

autoritarios como los militares" y Rolando Ames señala que la relación de los jefes militares con las autoridades políticas es una "negociación" que se da por fuera de la institucionalidad democrática, entre entes que se sienten ajenos entre sí al interior del estado y sin confianza mutua.

Estos problemas nacen con la República y se agravan hasta llegar a la utilización de la Fuerza Armada para el control político de la sociedad. Con variantes, el poder militar se explica en falta de institucionalidad en el Estado y la sociedad, crisis recurrentes, partidos políticos sin representatividad y carencia de liderazgo y propuesta civil en políticas de seguridad y defensa que incrementan la autonomía militar y reproducen una cultura de imposición del más fuerte. A pesar de las variadas transiciones hacia la democracia, las Fuerzas Armadas no han retornado totalmente a los cuarteles ni se han resignado a funciones exclusivas de defensa nacional; manteniendo pendientes, además, temas de derechos humanos y corrupción.

Se incluyen a continuación, sumariamente presentados, algunos temas extraídos de las exposiciones de los representantes de países y algunos participantes.

Bolivia
El doctor Juan Ramón Quintana se refirió a temas de consolidación del sistema político, no interferencia militar, falta de institucionalidad en asuntos de defensa y modernización militar, inmovilidad en el paradigma estratégico, falta de presencia legislativa, vigencia del patrimonialismo partidario y sus exigencias de lealtad política y otros.

Chile
El doctor Felipe Agüero consignó asuntos de mayor institucionalidad en el país y la sociedad, sistema democrático con raíces culturales y tradiciones institucionales sólidas, visiones anteriores a Pinochet que dan mayor protagonismo a las Fuerzas Armadas, dificultades de la transición y rezagos constitucionales que dificultan la democratización, la detención de Pinochet en Londres y su evolución, la necesidad de reforma del Consejo de Seguridad Nacional y de la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas que impedía al Presidente remover los jefes militares.

Colombia
El doctor Andrés Dávila Ladrón de Guevara trató de la tradición civil del país y el agravamiento del conflicto interno que presionan sobre los

esquemas de subordinación y autonomía, la relación entre la cúpula militar y el poder ejecutivo y la creciente diferenciación con el caso venezolano al cual se asemejó en parte del siglo XX.

Ecuador
El doctor Fredy Rivera se ocupó del tutelaje militar sobre la democracia explicado por crisis recurrentes, ingobernabilidad, partidos políticos sin representatividad, creciente importancia de factores regionales y étnicos como peligros para la unidad del Estado y de la nación. Las Fuerzas Armadas consideran que el sistema político y el Estado son incapaces de integrar la sociedad y hacer prevalecer los intereses generales sobre los locales. La acción cívica y el apoyo al desarrollo las acercan a la sociedad pero convierten temas sociales en parte de la seguridad. Las intervenciones políticas de los militares en los casos de Bucaram y Mahuad.

Perú
El doctor Enrique Obando se refirió al problema del control político de la Fuerza Armada que nace con la República. La idea de que el profesionalismo de la Fuerza Armada supone que se dedique exclusivamente a prepararse para la guerra supone también que las instituciones políticas civiles funcionan bien. Trató los problemas derivados de los distintos tipos de militarismo, la cooptación, los cambios de perspectiva ideológica y la manipulación y presión entre el ejecutivo y las Fuerzas Armadas y viceversa que culminan en la utilización de la Fuerza Armada para el control político de la sociedad. Consideró que había lecciones aprendidas como que la cooptación destruye moral y profesionalmente la Fuerza Armada, rompe la cadena de subordinación al nivel de comandantes y genera grupos de oposición. El desconocimiento de políticos civiles en temas de defensa crea situaciones complicadas cuando hay conflictos que requieren intervención de las Fuerzas Armadas, que violaron derechos humanos porque la doctrina seguida consideraba esas violaciones como funcionales. Existe corrupción en las Fuerzas Armadas porque existe corrupción en la sociedad.

Venezuela
El doctor Miguel Manrique señaló que cuatro décadas de gobiernos civiles repartidos entre dos partidos políticos que acabaron desprestigiados llevaron a sectores de izquierda tradicional y nacionalistas al acercamiento a un grupo de oficiales lo que explica la sublevación y posterior ascenso de Chávez, el desborde del sector militar en todos los ámbitos del Estado y las modificaciones constitucionales como expresión del poder

real. Comentó que el nivel de prestigio con que concluyen los gobiernos militares influye en la forma de transición. Hay temas pendientes de derechos humanos. La participación de las Fuerzas Armadas en tareas de desarrollo tiene apariencia democrática y efectos perversos. Hay falta de liderazgo y propuesta civil para definir políticas de seguridad y defensa. La autonomía militar es herencia de regímenes militares. Las Fuerzas Armadas no han retornado totalmente a los cuarteles a cumplir su misión ni se han resignado a funciones exclusivas de defensa nacional.

En los comentarios, el doctor Rolando Ames se refirió a la importancia del contexto global para las posibilidades andinas de gobernabilidad democrática. La imagen de que estamos avanzando hacia situaciones más institucionalizadas democráticamente no se corresponde con las realidades cotidianas. La presencia militar en política no deriva únicamente del militarismo y se explica, no se justifica, por la debilidad de la sociedad civil, la falta de servicio civil y el hecho que la cultura en esos países está todavía adaptada a la imposición del más fuerte. Las relaciones civil-militares de desconfianza, están atrapadas todavía en tiempos donde la referencia a identidades nacionales parecía segura y el papel central de los Estados-nación no era cuestionado como ahora.

El doctor Francisco Rojas comentó la heterogeneidad de América Latina y del área andina y la debilidad general de América Latina en temas de seguridad a nivel mundial. Esta debilidad se da al interior de las fronteras en forma de inestabilidad doméstica, problemas de gobernabilidad y descontento con la democracia, todo lo cual se traduce en Estados disminuidos en su capacidad. Los procesos "intermésticos" actuales hacen que todo sea internacional y doméstico simultáneamente y confieren gran peso al sistema internacional por lo que deben construirse nuevas formas de relación, de multilateralismo regional y una nueva arquitectura de seguridad regional. Considera un fracaso los intentos de la OEA. Respecto al debate sobre seguridad se interroga ¿quiénes deben ser garantes de la democracia? ¿La injerencia militar y sus malos resultados son los únicos responsables de los males de la sociedad y de la inestabilidad democrática? Hay necesidad de reglas del juego democrático claras y respetadas y partidos políticos eficaces. La misión de las Fuerzas Armadas es tema que tiene un componente nacional pero también regional e internacional. Se debe evitar la ampliación de los roles de las Fuerzas Armadas y dejar de considerar que todo problema serio es "de seguridad" pues vacía de contenido el concepto, amplía las funciones de las fuerzas militares hacia áreas que no corresponden y debilita aún más las

precarias instituciones del Estado. Se debe diferenciar la seguridad de la defensa. Las Fuerzas Armadas empresariales son un problema adicional. El peso del sistema internacional de facto: el sistema occidental y sus reglas básicas relativas a la democracia, mercado, respeto de derechos humanos, no uso de la fuerza y diálogo. Alcanzar estabilidad democrática junto con las Fuerzas Armadas requiere visiones compartidas sobre las políticas de Estado y los bienes públicos que se quieren cautelar.

Algunas reflexiones adicionales derivadas del libro, hablan en relación a la necesidad del diálogo, la concertación y las decisiones políticas del Ejecutivo y del Legislativo que son indelegables. El objetivo es que la seguridad y la defensa sean políticas públicas debatidas abiertamente y decididas según los procedimientos constitucionales legítimos y que las Fuerzas Armadas, compuestas por ciudadanos con derechos, y deberes, se orienten a las funciones para las que son irremplazables. Si en verdad queremos democracias consolidadas y defensa adecuada, esos y otros pasos serán necesariamente parte del proceso. Con ello, los gobiernos democráticamente elegidos no pretenderán ni necesitarán utilizar las Fuerzas Armadas con propósitos políticos y éstas, integradas por ciudadanos cabales con derechos y deberes, deberán concentrarse en aquellas misiones donde son irremplazables y en cuyo patriótico desempeño tendrán todo el respeto, apoyo y aprecio de la nación. Todo ello requiere también participación de la sociedad y particularmente de las universidades, centros de investigación, organizaciones no gubernamentales y medios de difusión.

Hay numerosas preguntas que aguardan respuesta en la región andina: misiones de las Fuerzas Armadas; hipótesis creíbles de guerra; definición exacta del rol militar profesional; conveniencia de la participación militar en tareas de desarrollo; logro de liderazgo civil; reestructuración y modernización de las Fuerzas Armadas; nivel de gasto militar; aproximación de la política de defensa a la política exterior en concordancia con los procesos de integración y el nuevo entorno internacional, etc.

¿La histórica injerencia militar en política y sus malos resultados son los únicos responsables de los males de la sociedad y de la inestabilidad democrática? La pregunta es válida, pues si desaparecieran las Fuerzas Armadas no tendríamos automáticamente democracias sólidas. La necesidad de reglas del juego democrático claras y respetadas; partidos políticos y misiones de las Fuerzas Armadas precisamente definidas sigue siendo evidente. Con variantes, el tutelaje militar se explica por la falta

de institucionalidad en el Estado y la sociedad, crisis recurrentes, ingobernabilidad y partidos políticos sin representatividad. La acción cívica y el apoyo al desarrollo acercan las fuerzas a la sociedad pero convierten los temas sociales en parte de la seguridad.

• *Fuerza Armada y sociedad en el Perú moderno: un estudio sobre relaciones civil-militares 1930- 2000*, doctor Daniel Masterson, Instituto de Estudios Políticos y Estratégicos, Lima, 2001[3]

El doctor Masterson, profesor de Historia en la Academia Naval de los Estados Unidos en Annapolis, ha producido uno de los trabajos más sugestivos sobre las cuestiones militares en el Perú. En su prólogo señala que: "Pocas instituciones latinoamericanas son tan controvertidas, polémicas y poco comprendidas como las Fuerzas Armadas de esta región. Esto es particularmente cierto en el caso de las Fuerzas Armadas peruanas, que han sobrevivido las grandes crisis causadas por la Guerra del Pacífico, las ambiciosas metas reformistas del gobierno de Velasco y el difícil liderazgo de la era Fujimori".

Estima que la percepción que se atribuye al militar, especialmente del Ejército, como institución depositaria de un rol nacional trascendente que va mucho más allá de la tradicional defensa territorial o mantenimiento del orden interno, está relacionada con la actuación de las misiones militares francesas. Estas misiones entrenaron y organizaron al Ejército pero también sembraron la visión militar colonial francesa que trataron de aplicar sin éxito en el terreno pero con apreciable resultado político en la metrópoli. Se trataba del concepto de misión civilizadora o de construcción de la nación que le correspondía naturalmente al Ejército y que en el caso del Perú significaba originalmente la alfabetización de los reclutas pero por distintas circunstancias se fueron definiendo marcos más amplios que terminaron integrando prácticamente todos los aspectos de la vida nacional. Es el caso del CAEM y, en cierta forma, del llamado Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada que ocupó el poder mediante golpe de Estado en 1968.

Considera el doctor Masterson que ha habido una permanente lucha para superar el caudillismo personalista del siglo XIX, profesionalizar a las instituciones, procurar la no intervención política en los asuntos castrenses; pero, al mismo tiempo, buscar roles cada vez más significativos en el espacio nacional para las Fuerzas Armadas. Buscar esos roles era actuar políticamente pero no está claro si esta contradicción es percibida.

Estima también que pocos son los regímenes políticos que han tratado de no manipular a las Fuerzas Armadas con ascensos, prebendas o favoreciendo un sector en perjuicio de otros. Casi todos han considerado necesario "el apoyo militar" para gobernar. No ha sido posible definir claramente las responsabilidades militares que, con la ambigüedad de las formu-laciones constitucionales, han permitido que se hagan cargo de crecientes tareas. Algunos hasta lo consideraron apropiado. De hecho, las Fuerzas Armadas son ahora mucho mayores que en el pasado.

En su opinión, a pesar de alegatos en contrario, sólo excepcionalmente en 1962 habría habido intervenciones militares propiamente institucionales en política. En las demás, fueron determinados sectores y especialmente del Ejército quienes consiguieron arrastrar al resto de las fuerzas en proyectos políticos. Ejemplos son los casos de Odría o de Velasco, en cada uno de los cuales había sectores conservadores, modernizadores y progresistas, así como también partidarios de diferentes agrupaciones políticas.

El libro demuestra que en nuestra historia la cuestión de las "relaciones civil-militares" siempre se han tratado de formas de vinculación negociadas entre militares y gobiernos más que del desempeño de roles constitucionales claros y que las fuerzas "han participado" en política apoyando, obstaculizando o derribando gobiernos. Esas fuerzas tuvieron oportunidades de actuar políticamente conforme a las visiones que las animaban. En muchas oportunidades las fuerzas han sido dirimentes de disputas políticas. Los opositores buscaban su apoyo para derribar al gobierno y los gobiernos para mantenerse. El país cambió, pero las consecuencias se siguen percibiendo. Con la excepción parcial del final del régimen de los años noventa, el término de las intervenciones directas de las Fuerzas Armadas en política no tuvo consecuencias para ellas que se limitaron a "volver a los cuarteles" sin asumir mayores responsabilidades.

Adicionalmente, con el inicio del gobierno elegido en 1980, empezó también la subversión terrorista y se produjeron dos situaciones conflictivas con el Ecuador. En 1980 la Fuerza Armada mantuvo todo su poder, prerrogativas e inclusive participó aún más en "tareas de acción cívica" y de "desarrollo nacional". La década de los noventa significó un compromiso terrible para las Fuerzas Armadas a cuyo término su prestigio institucional se encontró sumamente deteriorado.

Señala también que nunca los gobiernos elegidos tuvieron iniciativas para definir cuestiones estratégicas claves ni como tratarlas, limitándose a reaccionar a los pedidos de las fuerzas en materia de armamentos y mejoras de sueldos. Es indispensable que los gobiernos y los partidos políticos asuman la tarea de definir y llevar a cabo las políticas de seguridad y defensa. Ninguna sociedad democrática delega esa responsabilidad a los militares, porque es indelegable. Los políticos son elegidos para gobernar y la primera responsabilidad frente a sus electores es definir la seguridad y el sistema de defensa. Los militares no han sido elegidos y no tienen esa responsabilidad frente a la sociedad. En la definición política deben incluirse las amenazas posibles, creíbles y la manera como el país deberá defenderse.

La lectura del libro de Masterson sugiere algunas reflexiones sobre lo que debería hacerse. La afirmación que las Fuerzas Armadas son "apolíticas" y "no deliberantes" porque lo digan dispositivos constitucionales o legales, no tiene sustento. Los militares son personas como cualquiera y tienen ideas políticas pero no tienen capacidad de promoverlas porque no participan en política. Consecuentemente, deben votar porque así tendrán como otros ciudadanos la posibilidad de expresar políticamente sus preferencias y no hacerlo como históricamente lo hacen a través de actuaciones políticas en ámbitos institucionales.

Deberán precisarse al máximo posible, e inclusive de manera casuística, los roles específicos e irreductibles de las Fuerzas Armadas. Ej: agresión armada externa; mantenimiento del orden interno según la Constitución entre otros. La cuestión de la participación de las fuerzas en tareas de desarrollo nacional, defensa civil y otras, debe ser cuidadosamente examinada. En el Perú se ha llegado a un criterio globalizante de seguridad, desarrollo, bienestar y defensa que en la práctica ha representado el crecimiento de las Fuerzas Armadas y su participación en muchos sectores de la vida nacional.

Además, la falta de estudios y de debate hace que la conveniencia de la participación de las Fuerzas Armadas en otras tareas que no estén irreductiblemente vinculadas al uso de las armas, sea más una suposición que una evidencia. En la práctica, recurrir a las Fuerzas Armadas para todo tipo de tareas y actividades significa que éstas reemplazan o compiten con otros sectores del Estado pero también con sectores económicos de la sociedad. Obviamente, se hacen los necesarios cambios constitucionales y legales que van afinando una nueva visión de las Fuerzas

Armadas, acorde con los tiempos, las necesidades y las posibilidades reales del país.

Conviene, finalmente, transcribir una cita del libro que ilustra inequívocamente sobre el peligro de la participación de los militares en política. Dice así: "Queremos que la institución vuelva a su anterior nivel de prestigio profesional y retirar a las Fuerzas Armadas de la actividad política, donde están dando un triste espectáculo al pueblo peruano". Esta cita no corresponde a los sucesos de finales del año 2000 sino se refiere a los oficiales opositores al régimen del general Manuel Odría, deportados en Panamá en 1949.

• *Seguridad, defensa y Fuerzas Armadas en el Perú: una visión para el siglo XXI.* Hugo Palma y Alejandro San Martín, Centro Peruano de Estudios Internacionales (Cepei), Lima, 2002[4]

En los años 2000 y 2001, varias instituciones organizaron actividades sobre las "relaciones civil-militares". El Centro Peruano de Estudios Internacionales desarrolló un proyecto de investigación académico y, como tal, analítico, objetivo e independiente en el cual la participación se decidió en función de competencias, experiencias y capacidades profesionales y personales. El proyecto Cepei pretendió una aproximación desde la sociedad civil a los temas de la seguridad y la defensa en el país, que no han tenido suficiente interés académico, debate público ni tampoco, en cierta medida, decisiones claras de los responsables políticos.

El libro contiene el resultado de una investigación realizada a lo largo de casi dos años sobre temas centrales de la política y el Estado que, como lo demuestra la experiencia histórica, no han sido adecuadamente tratados en la historia republicana del Perú. Los resultados de ello son profundamente negativos para el sistema democrático, las propias Fuerzas Armadas y la seguridad y defensa del país.

A diferencia de otros ensayos que se focalizan en ciertos temas específicos como la formulación constitucional de estos temas o los roles que se supone propios de las Fuerzas Armadas o su carácter no deliberante, la investigación se desarrolló desde una perspectiva multidisciplinaria, tratando de mostrar la diversidad, amplitud y complejidad de los temas que conciernen a la seguridad, la defensa y las Fuerzas Armadas. También procuró encontrar las razones esenciales por las cuales el tratamiento dado en el Perú a estos temas ha sido disfuncional a la democracia y a la

defensa misma y proyectar una visión para el siglo XXI que ayude a superar el desencuentro entre militares y civiles en la historia del Perú.

El propósito era explorar las grandes cuestiones que no han sido planteadas académicamente, promover debates académicos, sociales y políticos sobre estas problemáticas, estimular la formación de un pensamiento nacional propio y adelantar algunas propuestas que contribuyan a la formulación de políticas. La interdisciplinariedad ha sido fundamental en el proyecto, como lo era su propósito de superar las aproximaciones sectoriales castrenses, las cuestiones coyunturales y los tratamientos simplistas para aproximarse a las causas reales de la disfuncionalidad del sistema de seguridad en la sociedad peruana. No hay solución única, inmediata o fácil a problemas que han plagado toda nuestra historia y que comprenden asuntos políticos, jurídicos, sociales, económicos, administrativos, formativos, etc. de la mayor importancia y que rara vez son apreciados, examinados y tratados en su integridad.

La investigación se desarrolló en varias etapas y contó con la participación de más de veinte profesionales: militares, diplomáticos, juristas, sociólogos, economistas, cientistas políticos, etc. que abordaron en forma absolutamente libre y personal una amplia variedad de temas relacionados a la seguridad, la defensa y las Fuerzas Armadas. Ellos prepararon ensayos que se agruparon en tres áreas: Asuntos Políticos y Estratégicos; Formación Militar y Asuntos Constitucionales y Legales; Temas Sociales, Económicos y otros; que fueron discutidos sistemáticamente en sendas sesiones cuyo contenido fue trascrito en el libro. De este modo, el trabajo incluye temas que antes no se habían tratado en el país, juntamente con otros que era indispensable plantear en forma académica como, por ejemplo, cuales serían en el caso peruano las posibilidades reales de conflicto externo.

La relación de temas y autores de los estudios incluye en el área de asuntos políticos y estratégicos a: Estado y Fuerza Armada: evolución histórica, embajador Alejandro San Martín; La Participación en Operaciones de Mantenimiento de la Paz, general EP Luis Block; El conflicto externo, general EP Daniel Mora y el Almrte. AP Jorge Brousset; Conflicto interno, doctor Francisco Loayza y doctor Carlos Reyna; El uso de la fuerza en los sistemas internacional e interamericano, ministro David Málaga; Mecanismos de reducción de adquisiciones de armamentos, ministros María Cecilia Rozas y Fernando Quiroz. En el área de formación militar y asuntos institucionales y legales: Formación militar, doctor Marcial

Rubio Correa y doctor Ciro Alegría; Problemas constitucionales: doctor Alberto Otárola; Problemas legales, doctor Alfredo Prado; Formación de cuadros civiles en Defensa, doctor Jorge Ortiz Sotelo; Elementos para evaluar la problemática de seguridad y defensa en el Perú y la comunidad internacional, doctor Alejandro Deustua; Usos no militares de las fuerzas, doctor Carlos Basombrío; y Reforma de las FF. AA., Gral. Edgardo Mercado Jarrín. Finalmente, en el área de temas sociales, económicos y otros: Consecuencias sociales de la estructuración actual de la Fuerza Armada, doctor Nelson Manrique; El rol social de las Fuerzas Armadas, doctor Agustín Haya de la Torre; La imagen de las Fuerzas Armadas en la sociedad, doctor Javier Protzel de Amat; Economía de la defensa, doctor Luis Rebolledo; Problemática de la reducción de roles y misiones de las fuerzas, doctor Andrés Gómez de la Torre; Las empresas de las Fuerzas Armadas, doctor Alan Fairlie; y Responsabilidades del Congreso, partidos políticos, instituciones académicas y sociales, doctor Marcial Rubio Correa.

Más adelante, con objeto de conocer las opiniones de la población en zonas geográficas sensibles, se realizó a nivel nacional una investigación de campo a cargo de la empresa especializada Imasen que utilizó técnicas demoscópicas generales así como una especial de tipo *focus group*. También se realizó una encuesta virtual dirigida a un "sector cautivo" de especialistas en derecho, ciencias políticas, sociología, comunicación y políticos activos, para obtener la versión de gente relacionada al problema. Del mismo modo se sostuvieron conversaciones con personalidades de los sectores de industria, partidos políticos, prensa, universidad y liderazgo moral laico-religioso.

El libro fue presentado en febrero de 2003 en el Centro Cultural de la Universidad Católica. El doctor Ignacio Basombrío Presidente del Cepei recordó que en veinte años de actividad académica se hicieron considerables aportes al conocimiento de los complejos temas de la seguridad nacional del país y la defensa. Entre su centenar de libros, publicaciones y foros nacionales e internacionales, los trabajos sobre las relaciones con los vecinos, problemas de seguridad, incluyendo la producción y el tráfico ilícito de drogas, el desarme, el fomento de la confianza y la democracia, entre otros, han ocupado destacado lugar.

El doctor Julio Cotler subrayó la importancia de que se abordaran los temas centrales a la sociedad y al Estado que eran tabú en el Perú, desde una perspectiva plural, llenando un espacio requerido de investigación

analítica y objetiva sobre los mismos. Insistió en aprovechar la oportunidad pues el país ya ha pasado por varias transiciones que no han conformado realmente un Estado ni resuelto los temas de la gobernabilidad. Concluyó afirmando que la seguridad solamente puede ser democrática y que ello requiere la participación de profesionales civiles, de oficiales y de la ejecución de las reformas necesarias.

El general EP Walter Ledesma, exministro de Defensa en el régimen de transición democrática, hizo referencia a diversas medidas que las Fuerzas Armadas habían venido adoptando para adaptarse al cambio político producido en el país y dar mayor apertura y transparencia a sus actividades. Señaló que las Fuerzas Armadas fueron la única institución del Estado que había pedido disculpas a la nación por su participación en el régimen de la década pasada y que era indispensable que se evitara a futuro que la conducción política distorsione el funcionamiento institucional, con grave perjuicio para el desempeño de sus roles constitucionales y para las instituciones mismas.

El doctor Alberto Adrianzén consideró que el trabajo realizado era "fundacional" en el sentido que, a diferencia de anteriores estudios puntuales, daba una visión amplia y multidimensional de una problemática que ha perturbado todo el curso de la historia republicana. Coincidió con los otros expositores sobre la oportunidad y necesidad de reforma de las Fuerzas Armadas como parte de la reforma general del Estado. Estimó indispensable que no se planteen estos problemas como de "relaciones civil-militares" y más bien se insista en la apropiada inserción de las Fuerzas Armadas en la sociedad y en el mercado. Señaló que en una sociedad con un Estado precario como la nuestra, las Fuerzas Armadas ocupan inevitablemente espacios que corresponderían a otros sectores estatales y que ello exigía la reforma del Estado y la ampliación de los espacios de la ciudadanía. Concluyó señalando que el libro será referencia indispensable para el tratamiento de los grandes temas de seguridad y defensa en democracia.

El examen de la estructura del trabajo, las contribuciones presentadas, las discusiones realizadas y, las encuestas efectuadas, muestran la inconveniencia de tratar estos temas esenciales de la manera esquemática y hasta dogmática que es aún de uso corriente. Esto, no solamente por la complejidad del problema y de sus causas, sino por la imposibilidad de darle soluciones rápidas y fáciles que esquiven las responsabilidades que todos tenemos en relación con la seguridad, la defensa y las Fuerzas Armadas.

De la lectura de los trabajos se pueden extraer muchas consideraciones genéricas y específicas que se relacionan con la diversidad y complejidad de los temas. A continuación, se presentan solamente algunas de las que recibieron más amplia acogida en los debates.

Sea con el caudillismo del siglo XIX o el profesionalismo que se inicia a sus finales con la Misión Militar Francesa, las Fuerzas Armadas no han encontrado adecuada ubicación en la sociedad, el Estado y el gobierno. Más allá de las disposiciones constitucionales y legales el tema político de las Fuerzas Armadas continúa pendiente. En un Estado débil y una sociedad precaria, las Fuerzas Armadas han destacado por su estructura, disciplina, presencia nacional y capacidad de actuar. De hecho, han sido gobierno buena parte de la historia y cuando no lo han sido mantuvieron significativo poder. Los responsables políticos han oscilado entre cortejar el favor de las Fuerzas Armadas para obtener apoyo político o intentar su manipulación para proyectos autoritarios. En cierta forma lo mismo sucedía con los gobiernos militares.

En general, los temas de seguridad, defensa y Fuerzas Armadas se consideran asuntos especializados, reservados y no adecuados para la discusión pública. Los civiles tienden a considerar a las Fuerzas Armadas como uno de los instrumentos del ejercicio del poder, en vez de instituciones profesionales que deben orientarse exclusivamente a tareas especializadas de interés nacional. Correlativamente, la historia republicana muestra una tendencia de los militares a asumir roles políticos. Es esencial que las problemáticas de seguridad y defensa no sean abordadas como problemas de relaciones entre civiles y militares, sino como temas que requieren políticas públicas.

Desde que no es posible excluir categóricamente situaciones conflictivas vecinales o de subversión –aunque sean poco probables– existe necesidad de Fuerzas Armadas democráticas, modernas, eficientes y posiblemente más pequeñas pero con capacidad disuasiva creíble y de costos abordables, lo que exige un proceso de modernización pero también de reforma para que alcancen la capacidad operativa adecuada.

La violencia subversiva obligó a la participación total de las Fuerzas Armadas en la lucha para combatirla. Lamentablemente, el fenómeno no ha desaparecido totalmente y se requiere mantener la alerta, incrementar la lucha política y la eficiencia del Estado para atender las necesidades de la población. La tarea de lucha contra la acción subversiva armada es

esencialmente policial pero no cabe descartar que sea necesario recurrir a las Fuerzas Armadas.

La investigación de imagen de las Fuerzas Armadas, realizada por la empresa Imasen no había sido realizada anteriormente. Presenta una serie de pistas sobre la compleja relación entre Fuerzas Armadas y sociedad, las visiones del poder y del gobierno y la tensión entre el autoritarismo que exige el involucramiento militar y el anhelo predominante y casi angustioso de orden que puede llevar a amplios sectores de la sociedad a despriorizar la vigencia de principios democráticos. La imagen de las Fuerzas Armadas ha tenido grandes oscilaciones pero a pesar de haber incurrido en enorme desprestigio, se les sigue considerando como el último remedio contra los peligros del desorden y el caos. De hecho, frente a esta posibilidad la sociedad prefiere el autoritarismo como un mal menor. En la práctica, la imagen de las fuerzas se beneficia del desprestigio de otras instituciones del Estado. A esto se añade la celebración de desfiles y otros rituales que en la práctica copan la expresión del patriotismo. Los resultados completos ameritan detenido análisis y permanente seguimiento.

Otro asunto central es que los miembros de las Fuerzas Armadas deben ser ciudadanos a parte entera. No se trata simplemente de evitar la repetición de golpes de Estado o de que por distintos procedimientos terminen siendo uno de los instrumentos esenciales de cualquier proyecto autoritario, sino de que sean esencialmente ciudadanos con una opción profesional de servicio a la nación pero que no se consideren por encima de la sociedad o del gobierno. La formación militar renovada debe apuntar al perfil profesional de "ciudadano en armas" donde los oficiales puedan realizar su vocación de servicio en tanto que ciudadanos comprometidos con su sociedad y con los mismos derechos y obligaciones que todos los otros miembros. Esto implica reformas sustantivas en los sistemas de enseñanza y socialización de los cadetes. No es solamente cuestión de cursos de derecho constitucional o derechos humanos sino de que sean ciudadanos cabales con derechos y obligaciones.

Los dispositivos constitucionales y legales requieren examen y revisión. Suponer que los problemas son exclusivamente de cumplimiento, omite aspectos centrales de una normativa deficiente. Los roles militares siguen siendo tema polémico en cuyos extremos unos postulan la concentración en la tarea específicamente militar de uso de la violencia legítima del Estado mientras otros quieren encargar a las fuerzas muy distintas

clases del tareas, inclusive de contenido social. La salida deberá encontrarse por el lado del fortalecimiento y eficiencia de los sectores responsables del Estado. En principio, la tarea principal de las Fuerzas Armadas no requiere justificaciones colaterales.

El incremento de las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas se explica por el deterioro de las condiciones internas de muchos países crecientemente incapaces de asegurar el orden interno. La participación de contingentes militares peruanos ha sido y es muy conveniente por razones de prestigio, práctica de campo, socialización militar con otras fuerzas, equipamiento y otras. Esta participación deberá crecer en el futuro.

Las cuestiones de presupuesto son de difícil manejo puesto que históricamente han tenido reserva total y lamentablemente no han evitado formas de corrupción que llegaron a niveles inéditos hace algunos años. El reclamo actual es por las reducciones sufridas y la incapacidad de asegurar la operabilidad de las fuerzas.

El libro contiene una seria de temas que no han sido tratados antes en el país. No obstante su amplitud, quedaron estudios pendientes sobre cuestiones como los activos económicos de las Fuerzas Armadas, reformas institucionales de las mismas, Fuerzas Armadas y movilidad social entre otros temas sociológicos, significación de la presencia local de las Fuerzas Armadas y demás. Aún así, el libro requirió más de 700 páginas.

Se ha verificado que en el Perú no es fácil encontrar información sobre ciertos temas que deben ser de conocimiento público o personas que deseen explorarlos. Por ejemplo, fue imposible ubicar a alguien que pudiera examinar cuestiones como los bienes de propiedad de las Fuerzas Armadas que, se supone, representan cifras enormes, los costos de las adquisiciones de armamentos y del uso de las Fuerzas Armadas en acción cívica o en tareas de desarrollo. Otra verificación relevante, es que los estudiosos peruanos cuya contribución es fundamental, no han optado por un enfoque integral de estos temas.

Como resultado de la investigación parece necesario incidir en dos aspectos sustanciales: a) que la responsabilidad de la política de defensa sea inequívocamente asumida por los responsables políticos elegidos, lo que incluye la designación de cuadros de administración civil para la gestión militar y el impulso a la formación de un sector civil profesional para esta tarea sobre la cual el libro contiene distintas propuestas; y b) una

reforma institucional y legal que posibilite la inserción democrática de las Fuerzas Armadas en la sociedad y modifique las estructuras autoritarias que derivan en abusos en el uso de la verticalidad y de la jerarquía, lo que incluye en una reforma en la formación de la oficialidad y tropa a fin de crear un nuevo perfil de personalidad ciudadana y democrática de los miembros de las Fuerzas Armadas.

• *Ejércitos políticos; Las Fuerzas Armadas y la construcción de la nación en la era de la democracia*. Kees Koonings y Dirk Kruijt Editores, Instituto de Estudios Peruanos IEP 2003[5]

El IEP publicó en español la versión original inglesa del año 2002. El libro contiene estudios sobre las Fuerzas Armadas y los militares en países como Argelia, Birmania, Brasil, Chile, Etiopía y Eritrea, Guatemala, Indonesia, Nigeria, Perú, Turquía y Yugoslavia, además de varios capítulos conceptuales sobre la política militar y la misión de la construcción de la nación, los militares en política y la continuidad o extinción de los ejércitos políticos.

El tema interesa por varios tipos de razones, incluyendo especialmente el hecho incontrastable de que en muchos países en desarrollo las Fuerzas Armadas han tenido, tienen y tendrán actuaciones políticas, independientemente de los dispositivos constitucionales y legales, de su reconocimiento formal a los sistemas democráticos, de los anhelos ciudadanos y de la opinión internacional. Los editores definen como "ejércitos políticos" a "... aquellas instituciones militares que consideran su participación o control sobre la política interna y los asuntos de gobierno como parte central de sus legítimas funciones". Frente a ello, estiman que las Fuerzas Armadas no políticas son el paradigma solamente en América del Norte, Europa y algunos otros países.

El examen de los casos puntuales, incluyendo el peruano, demuestra que por distintas circunstancias históricas, políticas, sociales u otras, las Fuerzas Armadas ocupan un desmesurado espacio político en la vida de dichas sociedades. Esto no quiere decir que se trata necesariamente de Fuerzas Armadas poderosas en Estados débiles porque hay Fuerzas Armadas débiles en Estados débiles, sino que inclusive las Fuerzas Armadas débiles tienen muchas veces más capacidad de actuar políticamente que sectores responsables políticos y del Estado. Esta actuación es recurrente, aún cuando sus manifestaciones varían en función de circunstancias cambiantes.

La amplia revista de casos recoge los principales argumentos que se oponen o apoyan la participación militar en política. En países como los nuestros todos ellos han sido esgrimidos una y otra vez, sin que se hayan decantado ni conclusiones claras sobre la conveniencia o inconveniencia de tal participación ni, en este último caso, el modo de evitarlo. De hecho, lo que el panorama actual parece estar mostrando no es necesariamente el aprendizaje de una indispensable lección que inhiba tal participación, históricamente fracasada y creadora de mayor pobreza y frustración. Frente a la abundante evidencia empírica que el libro consigna, no podría negarse la relación existente entre mayor actuación militar en política y menor desarrollo, democracia y bienestar. Sin embargo, parece predominar el contentarse con algo menos del mínimo que sería inadmisible, cual es aceptar el golpe militar "clásico" exitoso en el que algún caudillo militar o de modo "institucional" remueve por la fuerza al gobernante elegido que es reemplazado con el líder del golpe.

En el espacio entre la no participación y el mínimo excluido, se ubican numerosas variedades de participación política de las Fuerzas Armadas que van desde la autonomía casi total, el apoyo condicionado o negociado al gobierno de turno y la permanente búsqueda de responsabilidades y misiones adicionales a la centralmente militar del uso de la violencia legítima del Estado, las cuales son universalmente consideradas como elementos de legitimación social aunque no sean admitidas como tales, arropándolas en varios tipos de argumentaciones.

En la introducción y el capítulo inicial, Koonings y Kruijt plantean consideraciones fundamentales sobre la actuación política de las Fuerzas Armadas. En muchos casos, su participación se nutre en el proceso de independencia y se proyecta en un compromiso autoasumido con "el destino nacional". Entre estos extremos temporales, uno determinado y el otro indefinible, las Fuerzas Armadas en sociedades carentes de estructuras civiles, sociales y políticas sólidas y democráticas, encuentran de una u otra forma espacio para actuar políticamente. Al mismo tiempo, el hecho que asuman esta actuación como suprapolítica o inclusive antipolítica puesto que se da frente a sectores que no pueden dejar de reconocerse como políticos, hace que la mayoría de las veces sus actuaciones concluyan sin "consecuencias políticas" para ellas mismas en la medida en que no habrían estado propiamente participando en el juego político. Son numerosos los casos en que esta falta de consecuencias políticas se convierte en aliciente de nuevas intervenciones.

Koonings y Kruijt explican la tendencia de las Fuerzas Armadas a considerarse íntimamente vinculadas con el origen y el destino nacional con el "principio de primogenitura" y el "principio de competencia". Por el primero, consideran que sin su actuación o hasta su sacrificio las naciones no se habrían formado o sobrevivido. Reclaman en este sentido un rol principal y superior al de las fuerzas políticas o sociales que participaron en los procesos de independencia y en el decurso político e histórico puesto que su compromiso es con "los objetivos nacionales permanentes". De ahí derivan diversas actuaciones y también conceptos como "seguridad y desarrollo" o "valores civilizatorios básicos" que deben ser promovidos por el sector militar. Por el "principio de competencia" se estima que la organización jerárquica, unidad de comando, eficiencia real o supuesta y el control de los medios de coerción de las Fuerzas Armadas las califican mejor o en todo caso por encima de los "partidos políticos" por su propia esencia representativos de sectores, para canalizar y alcanzar los intereses de la nación en su conjunto. Este criterio encuentra su correlato en el de "ineptitud civil" que implica ineficiencia, fraccionamiento, intereses particulares y otras características negativas hasta llegarse a una relación ambigua con la democracia misma a la que termina atribuyéndose buena parte de los problemas nacionales. En no pocas oportunidades, esta percepción va más allá del sector militar y es asumida por sectores sociales importantes, aún cuando las razones no sean las mismas. De ahí que la actuación militar en política nunca es exclusivamente militar sino que de hecho incluye en distintas medidas la de sectores civiles, políticos, empresariales o sociales. En la práctica, no pocas veces, la intervención militar es también solicitada o promovida por uno o varios de estos sectores.

En el capítulo II relativo a la política militar peruana de los años sesenta a nuestros días, Dirk Kruijt y María del Pilar Tello exploran con detenimiento lo que denominan tres ciclos más recientes de relaciones cívico-militares. Sin embargo, la actuación militar en política no se limita a las últimas décadas pues en realidad se inició con la Independencia misma y fue también determinante en el siglo XIX y parte de la primera mitad del siglo XX. El primer ciclo examinado por los autores concierne al "gobierno revolucionario de las Fuerzas Armadas" y particularmente a la actuación del general Juan Velasco, etapa que consideran nacionalista, izquierdista y reformista conducida por los "institucionalistas" de las Fuerzas Armadas para eliminar el poder de la élite tradicional, reducir la influencia capital extranjero y forjar una economía y sociedad nacional peruanas. La segunda corresponde a los años de la contrainsurgencia a partir

de 1980 hasta inicios de los noventa en que las Fuerzas Armadas fueron involucradas en el conflicto contra el terrorismo de Sendero Luminoso y el MRTA.

El tercer período fue la paulatina subordinación de las Fuerzas Armadas al régimen político, que concluyó con el descalabro de éste y una considerable pérdida de prestigio de las instituciones militares. Los autores analizan con detalle las particularidades de cada etapa y las grandes dificultades de la relación del poder político con las Fuerzas Armadas y viceversa, que nunca fue fácil y que llegó a tener expresiones sumamente complejas. El resultado de estas largas y dramáticas décadas en lo relativo al sistema democrático y las Fuerzas Armadas fue, en general, negativo para todos. Perdió el sistema, perdieron las instituciones y perdió el país, frenado en su desarrollo político, económico y social con marchas y contramarchas que se traducen en mayor pobreza, frustración social, inestabilidad y precariedad política y obviamente también en Fuerzas Armadas menos operativas y respetadas. La oportunidad de auténtica reforma de las instituciones militares y del Estado en general, fue dejada pasar y más allá del significativo crecimiento económico de los últimos años que recupera parte del atraso registrado, todos los problemas del Estado y de la nación han quedado como tareas pendientes para futuros gobiernos.

Lo ocurrido en el Perú guarda significativos paralelos con lo que sucede en países en desarrollo del hemisferio y en otras partes del mundo donde se registra igualmente la actuación de "ejércitos políticos". En los párrafos iniciales del libro los autores señalan: "Los ejércitos políticos pueden fácilmente ver la competencia entre partidos políticos como inestabilidad, las discusiones sobre políticas públicas como muestra de ineficacia, y la oposición a la jerarquía de poder establecido como disenso o incluso traición contra el Estado y la nación. La aplicación sin cuestionamientos de una lógica militar en la política para el manejo de las fallas y problemas así entendidos ha producido en muchos casos ese despreciable tipo de dictadura tan hábil en promover la guerra interna, el terrorismo de Estado y la política corrupta". Admiten que en algunos casos ese juicio puede ser demasiado severo pero consideran que en todos "... han enfrentado los dilemas que surgen necesariamente de la búsqueda de objetivos virtuosos a través de medios autoritarios. Además... regímenes militares bienintencionados, nacionalistas, desarrollistas y con proyectos de reforma social pueden degenerar en autocracias represivas, cerradas y corruptas".

El libro es esencial para entender las similitudes y diferencias entre los ejércitos políticos de muy diversas partes del mundo y en distintas circunstancias. Aun admitiendo particularidades y matices, quedan señaladas las grandes líneas de la actuación política de las Fuerzas Armadas. Frente a ello, parecen totalmente ininteligibles las recurrentes pretensiones expresadas en frases como "las Fuerzas Armadas no son políticas". Si entre los muchos méritos de este libro hubiera que resaltar alguno, sería el de demostrar más allá de toda duda que la afirmación anterior vale para algunos países de democracias consolidadas y que carece de sentido en la mayoría de países en desarrollo.

No quiere decir esto que la historia esté condenada a repetirse indefinidamente a sí misma. Es más, consideran los autores que hay elementos para la deseable superación de la ya muy larga etapa de ejércitos políticos e inclusive consignan elementos para una agenda de reforma que importa tanto para la determinación del auténtico rol de las Fuerzas Armadas en democracia como para el fortalecimiento de la supremacía civil y la gobernabilidad democrática. Esta posibilidad compromete la responsabilidad en primer lugar de los partidos políticos pero también de sectores académicos y sociales y obviamente de las Fuerzas Armadas mismas. Éstas deberían estar prioritariamente interesadas en apoyar las transformaciones y reformas, no meras modernizaciones ni reingenierías que, por necesarias que fueren, no bastarían para dar cuenta de problemas tan hondos que ni siquiera es fácil reconocerlos como tales.

REFERENCIAS

1 *Transiciones desde un gobierno autoritario*; O'Donnell, Schmitter y Whitehead compiladores. Paidós, Buenos Aires, 1988-1989.

2 *Las Fuerzas Armadas en la región andina ¿no deliberantes o actores políticos?* Dr. Martín Tanaka, Comisión Andina de Juristas, Lima, 2001.

3 *Fuerza Armada y sociedad en el Perú moderno: Un estudio sobre relaciones civil-militares 1930-2000*. Doctor Daniel Masterson, Instituto de Estudios Políticos y Estratégicos, Lima, 2001.

4 *Seguridad, defensa y Fuerzas Armadas en el Perú: Una visión para el siglo XXI*. Hugo Palma y Alejandro San Martín, Centro Peruano de Estudios Internacionales (Cepei), Lima, 2002.

5 *Ejércitos políticos; las Fuerzas Armadas y la construcción de la nación en la era de la democracia*. Kees Koonings y Dirk Kruijt Editores, Instituto de Estudios Peruanos (IEP), 2003.

CAPÍTULO XII

INTELIGENCIA EN EL ESTADO DE DERECHO

i) Consideraciones generales

En un Estado de Derecho la función y las actividades de inteligencia deben inscribirse en marcos legales y políticos apropiados. Los criterios centrales son que todo Estado tiene derecho a procurar su seguridad y a defenderse en caso de necesidad, conforme lo dispone el derecho internacional pero también que debe defenderse el Estado de Derecho; esto es la organización política y jurídica sustentada en la observancia de la ley y no el arbitrio de los gobernantes y que ajusta su actuación a la normativa legítima interna y a los principios y dispositivos del derecho internacional.

El derecho a la defensa es anterior al reconocimiento mismo del Estado. Así lo señala la Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados de Montevideo, 1933. Ello exige por un lado la utilización de los instrumentos legales que provee el derecho internacional en general y, por otro, el empleo eficiente de mecanismos de defensa dentro de la observancia de la normatividad interna e internacional. Estos mecanismos incluyen los ámbitos de la información y la inteligencia.

Es legítimo para cualquier Estado e inclusive parte de su responsabilidad como tal, dotarse de algún sistema de acopio y procesamiento de información en temas de seguridad con el objeto de preservar su propia existencia y la seguridad de las instituciones y de las personas frente a posibles amenazas; tareas que por su naturaleza requieren reserva. También debe disponer lo necesario para que la actividad de inteligencia no sea utilizada indebida e ilegalmente, sea frente a sus ciudadanos o a otros Estados. Esto requiere eficiencia en la integración de diversas estructuras y mecanismos de seguridad incluyendo la inteligencia, los de control parlamentario y la justicia.

Por el carácter reservado de la inteligencia, su asociación con una vasta literatura de ficción, el *glamour* de su mistificación cinematográfica y otros

factores, se le atribuye vocación y capacidades casi mágicas. Esto exige algunas palabras de caución. Por ejemplo, el país más poderoso y que dedica mayores recursos a la inteligencia, sufrió los atentados del 11 de setiembre de 2001 por una falla de procesamiento de informaciones disponibles y dos años después alegó la posesión de armas de destrucción masiva por Irak, que resultó falsa, como justificativo para la invasión. Se advierte entonces la existencia de por lo menos un doble riesgo o patología como lo denomina la doctrina: no procesar bien información disponible o distorsionar la inteligencia, deliberadamente o no, en función de un contexto o propósito político determinado.

De otro lado, en un Estado de Derecho, las estructuras de seguridad no solamente deben estar conformadas de modo que sean compatibles con el mismo; sino también y especialmente, existen precisamente para defender y consolidar dicho Estado. En otras palabras, no se trata apenas de que quienes sirvan en tales estructuras no incurran en delitos y hasta violaciones de los derechos humanos sino de que su marco legal, su cultura y su actuación reconozcan y asuman como razón de ser la defensa del Estado de Derecho.

Finalmente, hay una relación entre los servicios de inteligencia y la calidad de la democracia, como lo atestigua la experiencia de algunos países que han vivido formas de autoritarismo. Fredo Arias King, estudioso mexicano, apunta que en Europa del Este luego de la implosión del área soviética, los países que reformaron esos sistemas son ahora democracias cabales y quienes los mantuvieron o maquillaron no se han librado del autoritarismo y la impredictibilidad.[1]

ii) Experiencias y dificultades

En las experiencias latinoamericanas, pero también de otras partes del mundo, los sistemas o servicios de inteligencia fueron funcionales a la actividad represiva y delictiva de dictaduras y gobiernos autoritarios. La naturaleza reservada y hasta secreta de tales actividades se prestaba bien a la voluntad de utilización indebida. Por su vinculación con actividades de espionaje, la arbitrariedad de "operaciones encubiertas", fallas significativas en sus procesos y productos y hasta uso indebido como instrumento de poder, persecución política, violación de derechos humanos y ciudadanos, no debe extrañar la percepción desfavorable de estos servicios en la opinión pública.

Al igual que en los casos de la DINA en Chile, ABIN en Brasil y sus equivalentes en Argentina, Uruguay y otros países de la región y el resto del mundo, en el Perú el Servicio de Inteligencia Nacional SIN llegó a ser el eje operativo central del autoritarismo y la frustración de la democracia. Los medios de comunicación han difundido amplia información sobre actividades como perseguir opositores, extorsionar ciudadanos, corromper y otros diferentes delitos que habrían sido práctica corriente. Las informaciones señalan que habría llegado a tener varios miles de personas y un enorme y oscuro presupuesto, sin control en su accionar. El elemento clave de legitimación social era que combatía el terrorismo y el delito y garantizaba la seguridad nacional, alegatos que tampoco eran totalmente ciertos. Los servicios de inteligencia propios de los institutos armados, bajo el control absoluto del SIN, se vieron también comprometidos en un accionar ilegal y antidemocrático. En el caso particular del Servicio de Inteligencia del Ejército SIE, recurrentes denuncias de comisión de actos de tortura y hasta asesinatos, han tenido enorme impacto político.

La diferencia con otros países latinoamericanos es que esto no ocurrió en los años sesenta o setenta sino en los noventa, ya bien avanzado el proceso de redemocratización al término de los regímenes militares. Esto sugiere que la inseguridad derivada de situaciones de emergencia como fue el caso del terrorismo, unida al ansia de orden y autoridad puede facilitar el uso ilegal y antidemocrático de instrumentos que el Estado posee para fines legítimos.

A partir del gobierno de transición se adoptaron diversas medidas. Sin embargo, preocupa a la ciudadanía que años después los esfuerzos de reorganización se revelen insuficientes. Desde luego, no sería razonable esperar rápidamente respuestas adecuadas y hasta se considera ligeramente que las reorganizaciones consisten en cambios de nombres, dispositivos, estructuras y funcionarios, cuando en realidad son procesos que requieren años para modificar sustantivamente la doctrina, la cultura y las prácticas institucionales.

En el caso del Perú frecuentes cambios de directores, uno de los cuales fue detenido, escándalos, problemas de personal incluyendo cuestionamiento moral de los funcionarios, legislación ambigua y carencia de control democrático, son algunos de los problemas principales que condujeron a una nueva crisis. Se alegó inclusive que se pretendía usar el sistema de manera parecida a como lo hizo el gobierno de los años

noventa. Preocupa, en fin, una "privatización" de la inteligencia como actividad delictiva, en parte a cargo de operadores que sirvieron originalmente en dicho Servicio.

Se ha producido un proceso sumamente complejo. En materia de personal, una buena parte fue removida en el gobierno de transición. Con los cambios de autoridades se produjeron entradas y salidas que podrían haber permitido el retorno de algunos funcionarios que hubiera sido deseable evitar. El planteamiento del presidente Havel de la República Checa al respecto era muy claro: "Prefiero la inexperiencia provisional al sabotaje permanente".

Ese proceso tiene varias etapas y no acaba de concluir. Una primera reorganización fue dispuesta por una ley del año 2001 que esencialmente establecía un Consejo Nacional de Inteligencia y una Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica, además de mantener los organismos específicos de los sectores de Defensa e Interior. En febrero de 2004, en lo que sería una segunda reorganización, se fusionó la Dirección Nacional al Consejo. En marzo, debido a un nuevo escándalo se declaró en reorganización al Consejo, se suspendieron sus actividades, se nombró a un administrador temporal y se dispuso que las funciones de inteligencia se realizaran por los organismos de Defensa e Interior bajo la dirección del Comando Conjunto de las FF.AA., todo lo cual podría considerarse como una tercera reorganización. El 22 de marzo del mismo año se designó una Comisión Especial compuesta de distinguidas personalidades para "implementar las medidas adoptadas". Poco después se cambió su mandato al de "diseñar y proponer las recomendaciones sobre la manera en que el Estado peruano, en el futuro, debe desarrollar las tareas de inteligencia, así como proponer proyectos normativos que resulten pertinentes para esa finalidad". A partir de ello la Comisión preparó un diseño y un proyecto de norma del sistema Nacional de Inteligencia y de la Agencia de Inteligencia Estratégica. Sin embargo, las actividades del Consejo no se suspendieron y aún cuando la Comisión Especial no había concluido su labor, el administrador temporal fue nombrado director en propiedad.

La Comisión Especial elevó oportunamente su propuesta al Ejecutivo. Posteriormente, algunos de sus miembros indicaron públicamente que la propuesta que presentaron no era la misma que envió el Ejecutivo al Congreso.[2] El mecanismo propuesto para el nombramiento del Director establecía su nombramiento por el Ejecutivo y ratificación por el

Congreso. El Ejecutivo suprimió la ratificación y el Congreso lo aceptó. La propuesta establecía que el Jefe no podría ser miembro del Partido del gobierno, pero el Ejecutivo la eliminó y el Congreso confirmó esta posición. En materia de operaciones especiales la propuesta exigía autorización judicial. El Ejecutivo la cambió a la de una comisión interministerial pero el Congreso confirmó la propuesta de la Comisión.

En materia de control externo habría el de una Comisión especializada del Congreso que debería incluir la oposición. El Ejecutivo suprimió este requisito y el Congreso ratificó esta última posición. Alegaron los referidos miembros de la Comisión Especial que estaba predominando el criterio de ciertos operadores que deseaban evitar el control externo y mantener la amplia discrecionalidad que históricamente tuvieron estos servicios.

La propuesta difundida por los medios de comunicación, incluyó la conformación de un Sistema de Inteligencia Nacional SINA, cuyo órgano rector especializado sería una Agencia de Inteligencia Estratégica AIE adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros, con autonomía presupuestal y económica. Deberá proveer información e inteligencia al Jefe del Estado, proponer un plan anual de inteligencia al Consejo de Defensa Nacional e informar sobre las actividades de inteligencia a una Comisión Especial del Congreso a crearse. Un Consejo Nacional de Inteligencia sería el órgano colegiado del SINA que coordinaría la producción de inteligencia y la contrainteligencia, que estaría presidido por el Director de la AIE.

El propósito de la Comisión Especial de Reestructuración era bastante amplio. Encontró necesario el establecimiento de un nuevo Sistema de Inteligencia y de una nueva Agencia central, lo que requiere un marco jurídico que señale claramente la misión, los mecanismos de control democrático y de fiscalización de recursos, así como las competencias respectivas de los diferentes actores y su adecuada coordinación. También se trató de precisar la manera de adecuarse a la ley de transparencia y de acceso a la información, incluyendo los requisitos para la clasificación y desclasificación de informaciones. En el plano operativo, era indispensable asegurar que algunas actividades especiales no afectaran los derechos de los ciudadanos ni se utilizaran informaciones para fines distintos del propósito de búsqueda. En general, la actividad debería atenerse a los principios de legalidad y responsabilidad política y administrativa, integrando las actividades de inteligencia en una visión de conjunto, así como

tener la capacidad de adaptarse a inevitables cambios. Finalmente, estaban los temas relativos a la estructura de la Agencia y los requisitos que deberían reunir el Director y los profesionales que la integren.

La Comisión consideró elementos contextuales, formales y operacionales de gran importancia. El fin de la Guerra Fría impone nuevas realidades y se verifica un lamentable debilitamiento del espíritu y prácticas democráticas. La situación de pobreza de grandes mayorías es intolerable éticamente y crispa peligrosamente los procesos y conflictos sociales. Las redes terroristas y organizaciones internacionales del crimen incrementan y sofistican su accionar. Se hace indispensable una visión prospectiva en el marco de la globalización que facilite la prevención y superación de conflictos internos y externos. La lucha contra la pobreza, la integración y un sistema de seguridad cooperativo para América del Sur mediante la consolidación de la democracia y la confianza mutua deberían ser los ejes de cualquier política gubernamental de seguridad que apunte al futuro.

La Comisión Especial propuso la creación de una Agencia de Inteligencia Estratégica concebida como elemento central del Sistema de Inteligencia Nacional SINA, responsable de producir información para las más altas instancias del Estado en los procesos de toma de decisión en temas de soberanía nacional, el Estado de Derecho, la seguridad y el orden público. Sin embargo, la ley 28664,[3] Ley del Sistema de Inteligencia Nacional SINA y de la Dirección Nacional de Inteligencia DINI impuso este último nombre. Esta DINI está a cargo de la contrainteligencia frente a Estados, grupos subversivos o terroristas y organizaciones criminales y también respecto a los riesgos del propio personal. La inteligencia de los institutos militares y la policía se mantienen en sus sectores y con sus respectivas competencias. Finalmente, se consideró también a la profesionalización, entendida como resultado del estudio, entrenamiento, experiencia y ética, integrándose en una tarea multidisciplinaria, cuya responsabilidad no es sólo de militares y policías.

En el proceso se revelaron reticencias de sectores políticos a dar un tratamiento realmente abierto a estas cuestiones; tratamiento que no es incompatible con la reserva y seguridad. Por ejemplo, la dependencia directa del Presidente obvia el control ministerial pues la adscripción a la Presidencia del Consejo de Ministros parece puramente administrativa; cosa que no sucedería en los casos de los organismos especializados de los sectores del Interior y Defensa. En principio, ninguna actividad del

Estado debería quedar ajena en la norma y la práctica a la responsabilidad ministerial que es la única política y legalmente exigible.

iii) Posibilidades, límites y controles de la Inteligencia

La inteligencia es indispensable pero es esencial determinar sus propósitos y límites. Al ser necesaria en todos los sectores públicos y hasta privados, cabría preguntar que mecanismos utilizaría y quien sería destinatario de los resultados. Por ejemplo: ¿La conveniencia de compilar y procesar información para el mejoramiento educativo que es uno de los fines esenciales del Estado, haría legítima la realización de operaciones especiales? O bien, ¿La información económica o comercial obtenida de fuentes no abiertas podría ser pasada a algunos sectores empresariales?

Adicionalmente, no cabe olvidar que la inteligencia es una actividad humana y como tal falible. De hecho, como demuestra la experiencia, la acechan dos riesgos importantes. El primero es la dificultad de interpretar correctamente los datos disponibles, independientemente de la manera como hubieran sido obtenidos. El analista difícilmente puede escapar de su esquema mental y cultural y ello le hace privilegiar los elementos que sugieran posibles cursos de acción compatibles con su esquema. En el otro extremo, el usuario de la inteligencia, conscientemente o no, puede privilegiar los elementos que se acomoden a su propia visión política. En esos u otros casos, pretender que es posible diseñar procesos certeros de previsión o prevención equivale a una invitación al fracaso.

Sherman Kent, autor de Inteligencia Estratégica para la Política Mundial Norteamericana, 1951, planteó que la inteligencia debía entenderse como información, como actividad y como organización.[4] Diferencia la Inteligencia Estratégica necesaria para el más alto nivel en temas internacionales de seguridad, de la inteligencia técnica para operaciones concretas. En lo esencial, esta aproximación se ha mantenido, con variables y acentos, en muchos países. Esto proporciona dos pistas importantes. La primera es que como concepto podría y debería ser utilizado por todos los mecanismos de toma de decisión, públicos y privados, en cuanto persiguieran objetivos lícitos. La segunda y más importante, es que en el ámbito de seguridad debe ser tarea de un sector especializado del Estado y utilizarse con las limitaciones y resguardos necesarios para no vulnerar el Estado de Derecho.

La tarea de la inteligencia no es definir la política de seguridad ni las grandes orientaciones nacionales. No debe ser el equivalente secreto de

un instituto o centro de planificación que deba interesarse sobre todas las cuestiones que interesan al Estado, ni es un instituto de estudios ni un *think tank*. La inteligencia estratégica integra y evalúa la inteligencia producida por todos los órganos del sistema, concentrándose en temas de seguridad, defensa interna y externa, sin tratar de la planificación o la inteligencia para el desarrollo, que debe ser responsabilidad de otros órganos y sectores. Su tarea principal es presentar información e inteligencia al proceso de toma de decisión, en materias relevantes para la seguridad y la supervivencia del Estado y del Estado de Derecho, sin tratar de influir en dicho proceso.

Las actividades de inteligencia deben estar al servicio del Estado de Derecho y no del gobierno; y a ello deben corresponder su normativa, instituciones, procedimientos y controles. Hernán Charosky plantea la existencia de una relación paradojal entre las actividades de inteligencia y el Estado de Derecho.[5] La inteligencia interesa esencialmente a la existencia y seguridad del Estado y el monopolio de la violencia legítima por lo que debe ser estratégica. El secreto, la posibilidad de actividades ilegales y el manejo reservado de presupuestos, hacen que la inteligencia deba ser una actividad excepcional y restringida. El autor concluye que el control del Servicio de Inteligencia es un problema de la democracia y que intentar resolver la tensión de la relación paradojal sin mediación, puede poner en riesgo la seguridad del Estado o la institucionalidad democrática o ambas.

Dos son los elementos de la paradoja planteada. El primero es que el secreto contradice el principio de la publicidad de los actos del Estado. El segundo y más importante, es la posibilidad de que el Estado cometa actos ilegales. Precisamente porque el Estado podría realizar ciertas actividades que su propia normativa prohíbe, debe restringirlas al mínimo indispensable para la salvaguarda de un bien superior o sea de intereses realmente vitales cuando el objeto de la amenaza fuere la supervivencia del Estado y del Estado de Derecho y no del interés del gobierno; y debe también controlarlas para evitar el riesgo de que meros actos ilegales pasen como servicio al Estado. Por ser excepcionales el carácter y la actuación de la inteligencia, deben ser también excepcionales el objeto de su preocupación y el control de su actuación. Al mismo tiempo, esto es lo que hace imperativo compartir la responsabilidad.

En un Estado de Derecho no es posible tener sistemas de inteligencia sin voluntad política de fiscalización adecuada, la cual debe compartirse entre los órganos del poder del Estado: el ejecutivo, el parlamentario y el

judicial y también la opinión pública. Esto requiere legislación adecuada, profesionalización, continuidad y control interno y externo. Las estructuras de control no son de maquillaje y si fueren ineficaces contribuyen a dar indebida legitimidad. La *accountability* debe ser real pues sin ello sería más difícil evitar el peligro de utilización partidaria de instrumentos que no existen para el servicio del gobierno.

Como el Estado es más que el Ejecutivo, para que haya legalidad, legitimidad y eficacia el control externo al operador –que tiene sus propios controles internos– no puede ser exclusivamente de ese órgano del Poder del Estado. El Ejecutivo y la Contraloría intervienen en el control de gastos reservados y del personal. El Congreso debe participar con la adopción de leyes de clasificación y desclasificación de informaciones, sanción de actividades ilegales y fiscalización de gastos y actividades, todo ello con la indispensable participación de los sectores de oposición. Al control judicial le corresponde la designación de jueces especializados que autoricen las actividades reservadas si estas implicaran mecanismos o acciones que podrían ser atentatorios de derechos ciudadanos o que la ley considere ilegales. Finalmente, el control ciudadano corresponde a los medios de comunicación social y las organizaciones de la sociedad civil, en lo que concierne la denuncia de posibles abusos.

iv) Importancia y actualidad de la Inteligencia

El mundo siempre fue inseguro y peligroso y además se encuentra ahora en acelerada e incierta transformación. En consecuencia, la importancia de la inteligencia es enorme y exige modernizar las agencias de seguridad e inteligencia. Ahora bien, la necesidad de un tratamiento adecuado de los asuntos de seguridad no es exclusivamente materia conceptual sino política e institucional pues las políticas de seguridad internas e internacionales derivan de la manera como se entienda el concepto.

Marcelo Fabián Saín citando a Barry Buzan, recuerda que la securitización es un proceso mediante el cual quienes toman decisiones políticas identifican un conjunto de hechos o acciones como amenazas, intimidaciones o peligros sobre ciertos bienes públicos y lo convierten en objeto de la política o medidas de seguridad interna o externa del Estado.[6]

En este proceso que se aceleró en las últimas décadas, se considera que la seguridad es indivisible, tiene múltiples dimensiones y no depende sólo de actores hostiles sino también de causas sociales y naturales. Nuevas

amenazas coexisten con las tradicionales y todas implican riesgo que si es de alta peligrosidad equivale a amenaza. Su número parece aumentar constantemente en el lenguaje político y también en la percepción social. No sorprende que la Conferencia Especial sobre Seguridad en las Américas de la OEA de 2003 haya incluido en su Declaración tan considerable número de "amenazas, desafíos y preocupaciones".

Es preciso tener en cuenta el riego de que se produzcan anacronismos de inteligencia frente a los nuevos desafíos. De hecho, luego de la Segunda Guerra Mundial y por muchos años se concentró en la lucha contra el comunismo, pero también en la posibilidad de conflicto vecinal y particularmente en tareas de seguridad interior que no excluían el seguimiento y hasta hostigamiento o persecución de grupos opositores. En los regímenes autoritarios que fueron mayoría en América Latina, los servicios de inteligencia se militarizaron y tuvieron una actuación clave en el control y la represión interna, las más veces dirigidas por Fuerzas Armadas. Al fin de la Guerra Fría y en el curso de la democratización no se reformaron realmente y, en general, los gobiernos siguieron sin ejercer su conducción, manteniéndose amplios márgenes de autonomía institucional, anacrónica para los desafíos que presentan las nuevas problemáticas de seguridad.

Muchos sistemas de inteligencia continúan concentrados en cuestiones de seguridad clásica, relacionada con la posibilidad de conflicto entre Estados. Sin embargo, parecen no advertir adecuadamente que en la actualidad esos conflictos han disminuido enormemente y tampoco que la erosión a la seguridad de los Estados se viene produciendo por otro tipo de factores entre los que destacan la criminalidad internacional organizada y el terrorismo. El mismo Marcelo Saín[7] enfatiza que las nuevas problemáticas requieren adecuada conceptualización, visión y decisión política e institucional para orientar la tarea de todos los componentes de la seguridad en sentido amplio del Estado, instituciones y ciudadanos. Plantea acertadamente la diferencia entre terrorismo como hecho fundamentalmente político y la criminalidad organizada como asociación con fines económicos. Anota, sin embargo, que desde el punto de vista orgánico funcional comparten elementos importantes. Indica que en ambos casos las actividades se han desterritorializado y transnacionalizado y se aprovechan los avances tecnológicos, son asociaciones profesionales, estructuradas, ilegales, clandestinas y reducidas con modalidades semejantes de reclutamiento, despliegue operativo, estructuración celular, inteligencia y planeamiento, logística y conducción, división jerárquica.

Se estructuran en complejas redes de comunicaciones logísticas y operativas, con soporte doctrinal, despliegue estratégico y táctico, desarrollo tecnológico, ductilidad y flexibilidad operativa y, finalmente, se asemejan en el modo de financiamiento clandestino con lavado y ensuciamiento de dinero.

Es conocido que subsisten significativas carencias en los sistemas de inteligencia de nuestros países. Requieren políticas claras, adecuada delimitación de funciones y planificación, coordinación de los distintos sectores de inteligencia, personal profesional especializado, legislación transparente, no uso de fondos secretos sin control, mecanismos que impidan la utilización política de estos organismos para espionaje político u otras actividades ilegales, evitar la duplicación de tareas y rivalidades entre agencias y la alta militarización, etc.

Las rutinas y culturas institucionales consolidan la tendencia a hacer lo que se venía haciendo y tornan difícil adaptarse, desde adentro, a los cambios de diverso tipo que se producen. Comprender el mundo y sus problemas, definir la ubicación del Estado y la sociedad nacional en ese mundo, decidir que cosa amenaza y que cosa no y la manera de enfrentarla, es tarea irrenunciable de la política; y en democracia solamente deciden políticas quienes han sido elegidos porque también para eso han sido elegidos y no para delegar decisiones que les competen solamente a ellos en algunos sectores del Estado con el pretexto del conocimiento especializado. De ahí que las ambigüedades y carencias profesionales y políticas que se advierten, explican en parte que las visiones políticas sobre relaciones entre países de la región diseñadas a lo largo de años por los propios gobiernos latinoamericanos, encuentren tantas dificultades para ser puestas en aplicación. En consecuencia, los gobiernos no deben abdicar su responsabilidad de decidir y aprobar la planificación estratégica que incluye establecer objetivos, determinar políticas y estrategias y preparar planes y programas de acción.

En función de lo anterior, es posible aventurar algunas propuestas. La primera concierne la reconversión y modernización de los sistemas y agencias con nuevas normas e institucionalidad, actualización doctrinal, especialización y adaptación de la inteligencia a la era de la información. El ciclo de inteligencia: identificar necesidades de información, obtenerla, analizarla para generar inteligencia y distribuirla a usuarios, debe ser reservado; pero la orientación y la clase y nivel de inteligencia necesarias deben ser decididos "políticamente" en el sentido noble de la palabra. La

calidad del proceso importa más que los modos de obtener información, tema que parece fascinar a los gobernantes y al público. Esto es incomprensible cuando uno de los principales problemas de nuestros días, más que conseguir información que existe en abundancia, es seleccionarla, procesarla adecuadamente, analizarla racionalmente e insertarla eficazmente en el proceso de toma de decisiones del Estado.

También se requieren visiones y respuestas regionales y cooperativas que den cuenta de las nuevas problemáticas de seguridad, visto que la mayoría de las amenazas afecta a grupos de países más que individualmente a Estados nacionales. Estas amenazas representan problemas para el conjunto de la comunidad internacional e incluyen temas de terrorismo y criminalidad organizada, expresada en actividades de narcotráfico, contrabando de armas, materiales y sustancias críticas, proliferación de armas atómicas y de destrucción masiva, tecnologías sensibles de uso dual, fundamentalismos y extremismos antidemocráticos, procesos migratorios ilegales y refugiados, exclusión y marginalidad social, degradación de sistemas ecológicos y del medioambiente y otros. Todos ellos enfatizan la necesidad de compartir información y promover la coordinación de inteligencia en el ámbito interno entre los distintos sectores del estado y también en el vecinal. Se realizan actividades en el ámbito hemisférico y algo también en el bilateral, pero no se trabaja lo suficiente en los espacios subregional y regional. Esto es importante y necesario porque a falta de ello las potencias dominantes no vacilan en plantear lineamientos de seguridad según sus intereses y visiones.

Otro tema central debe ser el modo de retroalimentar el proceso de inteligencia con mecanismos y prácticas de confrontación y evaluación permanente de los resultados. Los servicios de inteligencia deben ser evaluados por la calidad y oportunidad de sus productos más que por la sofisticación de los medios para obtenerla. Sin embargo, parece ser muy poca la verificación de dicha calidad y su relevancia y utilidad para las decisiones de Estado y debe evitarse que en caso que los productos seas inservibles o sesgados, el poder político se limite a desestimarlos sin tomar acción correctiva. A estos y otros efectos deberían establecerse consejos consultivos de inteligencia que, con la reserva del caso, permitan una visión más amplia y una evaluación de la tarea que se realiza. Una vez más, la transparencia no es incompatible con la reserva.

v) Consideraciones finales

Es indispensable que en un mundo inquietante y hostil la inteligencia sea un instrumento útil para la legítima defensa de intereses legítimos de los Estados. Ello quiere decir que no puede funcionar como una isla ajena al Estado democrático, sus principios, dispositivos, valores e intereses auténticos y legales. Para ello, es indispensable mayor involucramiento político en la conducción efectiva de los sectores de seguridad.

La inteligencia no reemplaza a la orientación política, el buen criterio, la sobriedad, la credibilidad y la prudencia en el manejo de los asuntos de Estado sino que los respalda. Frente a la falsa disyuntiva entre Estado gangster o Estado ingenuo y desprotegido, la inteligencia debe contribuir a reforzar el Estado de Derecho en el que nuestros pueblos merecen vivir y en el que podrán alcanzar su estabilidad, desarrollo, seguridad y paz.

REFERENCIAS

1 Fredo Arias King, "Conceptos básicos sobre el Control y Supervisión de los Servicios Secretos en una Democracia y en una Transición a la Democracia", en Obando, Enrique ed. *La gestión de la seguridad en tiempos de transición militar*, IDEPE Lima, 2002.

2 Gran número de publicaciones periodísticas e informaciones de radio y TV trataron de estos asuntos. Ver entre otras "Del secretismo sin razón a la estrategia" del doctor Saúl Peña K., *El Comercio*, Lima, noviembre de 2004; entrevista al doctor Francisco Guerra García, *PERU 21*, 13 de noviembre de 2004, Boletines del Instituto de Defensa Legal, etc.

3 Sherman Kent, *Inteligencia Estratégica para la Política Mundial Norteamericana*, Princeton University Press, 1950.

4 Hernán Charosky "Entre la razón de Estado y el Estado de Derecho", *Debate*, Buenos Aires, 10 de octubre de 2003.

5 Ley 28664, Ley del Sistema de Inteligencia Nacional (Sina) y de la Dirección Nacional de Inteligencia (Dini) y Reglamento, Decreto Supremo 025-2006 PCM, 23 de mayo de 2006.

6 Marcelo Fabián Saín "Los desafíos de la inteligencia regional en un contexto de globalización" *Tercer Simposio Internacional sobre Seguridad y Defensa*, Centro de Graduados del CHDS de Chile, Santiago, abril de 2003.

7 Id. (6).

CAPÍTULO XIII

PRESUPUESTO DE DEFENSA; CONSIDERACIONES POLÍTICAS Y FUNCIONALES

i) Consideraciones generales

El presupuesto es el instrumento ordenador financiero que establece el vínculo entre la propuesta política y las metas o resultados esperados. Constituye una expresión del gobierno, mediante la cual plantea en términos financieros las características y prioridades de su propuesta política y la manera como será llevada a la práctica. La propuesta puede ser razonablemente cuantificada, especialmente cuando concierne bienes públicos relativos donde el Estado puede competir con la actividad privada o complementarla, como es el caso de la salud, educación o vivienda.

En el caso de la defensa, la cuestión se complica por tratarse de un bien público absoluto, como la seguridad y la administración de justicia, a los cuales es muy difícil señalarles metas cuantificables. Se complica aún más por la asombrosa falta de propuesta y debate políticos que en materia de seguridad y defensa prevalece en muchos de nuestros países y también de falta de consenso democrático sobre la forma de traducirlos a la práctica política, organizacional y presupuestaria. Esto deriva, en buena parte, del desconocimiento y desinterés de los responsables políticos y la sociedad en general y no recibe suficiente atención ni siquiera en los casos de transiciones de gobiernos militares o modelos de autoritarismo apoyados en la fuerza militar hacia formas de gobierno democrático.

Tampoco son totalmente claras las percepciones de las clases políticas sobre los roles legítimos de las Fuerzas Armadas y cabría preguntarse si más allá de las formulaciones constitucionales y del discurso político, en la experiencia histórica de nuestros gobiernos no han predominado la preocupación por el golpe de estado, el intento por mantener bajos los costos y hasta el anhelo de contar con el apoyo de las Fuerzas Armadas en un marco de precariedad del sistema político y del Estado. Inclusive, es ampliamente difundida la suposición de que ellas son responsables de las políticas de seguridad y defensa que, cierto es, muchas veces las asumen por *default* de la clase política.

Subsiste también el problema conceptual y político de la adecuada y democrática definición de las amenazas creíbles que pueden requerir la activación del sistema de defensa. En los países en desarrollo, en general, ésta es una asignatura pendiente. Adicionalmente, la carencia de estudios académicos sobre cuestiones de defensa dificulta determinar el impacto del gasto de defensa en la economía o la mejor manera de organizar una defensa económicamente compatible con las necesidades y posibilidades de los países. En sociedades con enormes necesidades insatisfechas hay un elevado costo de oportunidad en cada gasto en defensa frente a carencias en salud, educación, etc.

Importa además reconocer la sensibilidad que estos temas suscitan y que la turbulenta historia política de nuestros países pesa sobre la necesaria objetividad. Subestimar la significación política que han tenido y tienen las Fuerzas Armadas es garantía de insatisfactorios resultados en términos de consolidación democrática, reforzamiento y profesionalización institucional, capacidad de defensa y también presupuesto. No ha sido por accidente que en América Latina los mayores gastos en defensa se han producido durante gobiernos militares o gobiernos en los cuales el factor militar ha tenido considerable presencia.

De otro lado, la cultura de reserva y secreto que aún permea las actividades del sector, poco contribuye al conocimiento de los temas de defensa, incluyendo los presupuestarios y al uso eficiente de los recursos. Los países consideran el gasto en defensa como uno de los principales indicadores de intenciones y el monto del presupuesto, pero también su modo de elaboración y distribución, pueden ser factores generadores de confianza o desconfianza.

El problema de precisar cuanta defensa se habría "comprado" efectivamente con el gasto hecho, solamente admite tratamiento especulativo pues la disuasión no explica por sí sola la ausencia de conflicto que suele deberse a un conjunto de causas que incluyen los contextos políticos, estratégicos, legales, la diplomacia, la integración, la cooperación y otros. El gasto en defensa es probablemente la más "política" de las decisiones presupuestarias y de hecho, los montos asignados resultan de la ponderación de consideraciones no solamente estratégicas sino también políticas y fiscales.

Todo lo anterior hace esencial que sea el sistema político el que proporcione los impulsos de definición, cambio y modernización que requieran

la defensa y seguridad en los ámbitos interno y externo. Los gobernantes son elegidos para formular políticas y en democracia nadie que no haya sido elegido tiene legítimamente la competencia para hacerlo.

ii) El presupuesto como herramienta general

La seguridad nacional suele plantearse, en términos muy generales, como una situación ideal en que se está libre de amenazas y comprende una serie de campos como el político, económico, social y obviamente militar. Obviamente, presentada así, es inalcanzable y sirve básicamente para organizar la reflexión y el accionar del Estado y la sociedad en la materia. La defensa es también presentada como una función "amplia", lo cual tampoco resuelve el problema. En lo que concierne al "sector defensa", debe ser entendida de modo más restrictivo, como el mecanismo que hace posible ejercer la violencia legítima del Estado y su propósito esencial es proteger al país y mantener la paz y seguridad frente a posibles formas de violencia externa o, eventualmente, interna aunque esto último no es una regla. En cualquier caso, no existe cobertura contra todo riesgo porque ello es imposible de definir y sufragar.

Esto lleva a la economía de la defensa que comprende, además del gasto en defensa y el gasto propiamente militar, su impacto en la economía, el estudio del manejo de los gastos, la demanda y oferta de defensa y de ahí, a la toma de decisiones, el planeamiento estratégico de prioridades, la implementación, los cambios organizacionales, la innovación, etc., todos ellos asuntos poco estudiados académicamente y casi desconocidos políticamente en nuestros países.

El gasto en defensa y el gasto militar no son definidos por acuerdos internacionales. Históricamente, han sido opacos o engañosos y, en cualquier caso, son de difícil comprensión. T. Scheetz[1] indica que los datos presentados por las cuatro fuentes internacionales principales: el International Institute for Strategic Studies (IISS), el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) y el US Arms Control and Disarmament Agency (ACDA) son muy diversos. Que estas instituciones no consigan resultados comparables, demuestra cuan complejo es convenir en qué cosa es el presupuesto de defensa, su monto y propósito.

Ello se debe en parte a que se trata de uno de los bienes públicos absolutos, de los cuales el Estado es el único dispensador y debe sufragarlos en

su totalidad, sin posibilidad de competencia. Luis Rebolledo señala que existe una enorme dificultad en determinar el valor social del gasto en defensa y seguridad ya que al no existir mercado, no hay oferta y demanda que indique el costo aceptable en relación con el beneficio que se espera.[2] Señala que las teorías que explican la formación del presupuesto público: del bienestar, de las elecciones colectivas y los mercados eficientes contenidos en el voto, no resuelven el problema de la determinación del nivel adecuado del gasto en defensa. Añade que la teoría de las finanzas públicas y sus funciones de asignación, estabilidad y redistribución, o el enfoque de los recursos escasos que impone hacer elecciones en las cuales cada asignación genera un costo de oportunidad pues los gastos en defensa pesan sobre los gastos en bienes y servicios sociales y sobre el sector privado, tampoco resuelven el problema.

En función de lo anterior, la aproximación cuantitativa que compara los gastos con los de otros países, sería el único criterio con que realmente se cuenta. Sin embargo, por su propia naturaleza y porque solamente compara referentes gruesos como montos totales o porcentajes del Producto Bruto Interno, no puede ser concluyente haciendo necesario recurrir a otros índices como los de gastos en personal, en adquisiciones de armas, gastos por cada instituto armado, etc.

El presupuesto es hecho por el gobierno pero esto no significa que tenga total discrecionalidad en su formulación y ejecución, pues su visión se enfrenta a condicionantes que imponen que las modificaciones de fondo sean resultado de complejos y dilatados procesos más que de decisiones de aplicación inmediata. Un condicionante es la inercia del gasto histórico que dificulta las modificaciones, inclusive cuando el cambio de circunstancias sugiere aumentar o disminuir montos significativos o variar patrones de gasto trasladando recursos de un arma a otra, etc. Hay también compromisos adquiridos a mediano y largo plazo, como la carrera de los oficiales o programas de adquisición o de construcción, la deuda por compras de armas, etc. Finalmente, además de los inevitables intereses corporativos, por razones de estructura y de cultura las Fuerzas Armadas suelen ser reacias a los cambios y no se adaptan rápidamente a las modificaciones de los contextos político-estratégicos.

Otro problema importante y común en América Latina y el mundo en desarrollo, es la asignación al sector defensa de responsabilidades que no necesariamente le corresponden, las cuales pueden incluir tareas de seguridad interior, desarrollo, actividades sociales y empresariales, etc. Esta

forma de "securitización" de la política general tiene consecuencias para la claridad de las misiones de las Fuerzas Armadas, cuya multifuncionalidad pretende sustentarse en confusas formulaciones constitucionales y una frondosa y casi esotérica legislación.

En ese contexto, las misiones parecían explicarse por el lado de la oferta, respondiendo a la interrogante de en qué cosas se podía utilizar a las Fuerzas Armadas. Totalmente distinto sería preguntarse qué cosa nadie podría hacer en vez de las Fuerzas Armadas y cuáles serían las situaciones que efectivamente necesitarían la activación del mecanismo de defensa. De la pregunta que se escoja dependerán, obviamente, muchas cosas.

Por ejemplo, según Eduardo Morón en el caso del Perú, pero hay otros parecidos, entre los objetivos de mediano plazo de la defensa nacional figuraban: "...mantenimiento del orden interno, garantizando el funcionamiento y la vigencia de las instituciones; la protección y garantía de intereses y derechos del Estado en el contexto internacional; el mantenimiento del sistema democrático como régimen de gobierno; la participación en la erradicación de la delincuencia común; la erradicación del terrorismo interno; el fortalecimiento de cohesión e identidad nacional; la participación en el proceso de desarrollo nacional; la consolidación de la integración nacional y regional; la erradicación de la pobreza como prevención de desbordes populares; la protección de la vida, patrimonio e infraestructura del Estado frente a desastres; la conservación del medioambiente y de los recursos naturales".[3]

Con tal horizonte de tareas asignadas o apropiadas por el sector defensa, que justificaría prácticamente cualquier nivel de gasto, es difícil precisar el costo de la función estricta de defensa. Tampoco los gobiernos, generalmente, contribuyen a la clarificación. En el caso el Perú, las actividades de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional se integran en una sola "función" o categoría presupuestal de "Defensa y Seguridad Nacional", lo que implica asimilar dos conceptos distintos como son defensa nacional y seguridad interna.[4]

iii) Planificación de los presupuestos de defensa

Son asuntos de cada país y, según el sistema político, admiten desde gran apertura hasta absoluto secreto. Lo mismo vale para los propósitos de la defensa pues mientras en algunos casos se mantienen reservados, en otros se discuten en ámbitos académicos y políticos y se publican Libros Blancos

de Defensa que describen con mayor o menor amplitud y claridad los propósitos, dispositivos legales, objetivos, medios, sistemas, equipos, personal y gastos de la defensa; práctica interesante que debe ser difundida.

El concepto central es que el presupuesto permita la existencia de un sistema de defensa creíble, lo que guarda relación con la capacidad operacional de las fuerzas. Por ejemplo, una fuerza que gastara un porcentaje enorme en personal, puede ser costosa pero no es necesariamente operacional.

En materia de defensa, la planificación de mediano y largo plazo es imprescindible y puede requerir un marco presupuestario plurianual. La planificación implica trabajar en un nivel de detalle sobre las agencias que gastan, cuánto gastan globalmente y por partidas específicas, las razones del gasto incluyendo los objetivos de la defensa identificados, las explicaciones técnicas, los recursos humanos, el sistema de pensiones, las adquisiciones de equipos y suministros, el plazo del gasto que puede ser anual, bienal o quinquenal, etc. Por ejemplo, si el manejo de los recursos lo hacen las fuerzas o el Ministerio no es asunto formal y tiene implicancias en la adquisición conjunta de bienes y servicios, etcétera.

Algunos países como España,[5] siguen un proceso sumamente elaborado de planificación y formulación con numerosas etapas conceptuales, operacionales y políticas y la participación de diversos sectores. En el otro extremo, más que planificación actualizada se mantienen inercias que incrementan el presupuesto del año anterior en la proporción que lo permita el sector economía o son resultado de negociaciones y/o presiones.

En los países latinoamericanos, la cuestión se complica por los cambios externos: fin de la Guerra Fría, arreglo de diversas diferencias internacionales, escasa posibilidad de conflicto clásico en la región; o internos: retorno de gobiernos elegidos, crisis económica, etcétera. Tampoco hay acuerdo sobre la pertinencia de vincular las "nuevas amenazas" a la seguridad a los mecanismos de defensa, a lo que se acompaña una afanosa búsqueda de "nuevos roles" para las Fuerzas Armadas latinoamericanas que tienen implicancias en el estimado de gastos.

Idealmente, el diseño y procesamiento de un sistema presupuestario de defensa traduce lo que la sociedad consiente en invertir para protegerse de determinados riesgos percibidos. Debería ser el desarrollo lógico y

operacional de políticas de seguridad y defensa adecuadamente definidas por un acuerdo entre los actores legítimos que son los gobernantes elegidos y los congresos, con respaldo social fruto del adecuado conocimiento y que tenga al mismo tiempo claridad sobre los propósitos centrales y flexibilidad para adecuarse a los inevitables cambios internacionales e internos. Además, deberían estar cabalmente sintonizadas con la política exterior pues a veces las políticas de cooperación e integración no tienen correlato evidente en las políticas de defensa. Las visiones de la defensa pueden ir desde la postura disuasiva-defensiva que es la más económica, hasta la proyección de poder que además de un enorme costo que no se condice con la situación de los países en desarrollo es política y jurídicamente cuestionable.

Existen algunas conceptualizaciones, generalmente provenientes de sectores militares, que establecen como prerrequisitos para la formulación de la política de defensa, la identificación de objetivos nacionales, de desarrollo y de seguridad para de ahí derivar objetivos de defensa que se traduzcan en políticas y presupuestos. Más allá de su mérito, cabe preguntarse si en la práctica es así como funcionan los procesos de toma de decisión y se definen los propósitos y costos de la defensa. Aún en caso de existir ese desarrollo conceptual, las grandes mayorías e inclusive muchos políticos pueden desconocerlo por falta de tratamiento gubernamental, parlamentario o público.

Por otra parte, en la práctica de muchos países en desarrollo, sea por razones de historia y cultura política, precariedad institucional, divisiones sociales u otras, las Fuerzas Armadas han tenido y tienen actuaciones políticas y de otro tipo al interior de los países que pueden superar su significación como instrumento de defensa frente a posibles peligros externos. Más allá de que ocupen directamente el gobierno, lo cual ya no está de moda, constituyen un poder fáctico con el cual históricamente el sistema político tiene que negociar y concertar entendimientos más o menos explícitos. Ésta es una de las formas más comunes de entender las relaciones civil-militares y, consecuentemente, el propio peso de las Fuerzas Armadas no facilita las precisiones al definir las políticas de seguridad o defensa y la extensión de sus responsabilidades y necesidades presupuestarias.

De hecho, los gastos militares no acompañan necesariamente lo que serían consideraciones o percepciones más o menos objetivables de amenaza. Los mayores gastos se producen en el caso de gobiernos militares o

autoritarios o inclusive por gobiernos débiles que estiman que autorizar tales gastos es condición de gobernabilidad o necesario para mantener adecuadas relaciones con las Fuerzas Armadas.[6]

Adicionalmente, la ineficacia de distintos sectores del Estado hace que los gobiernos recurran a las Fuerzas Armadas para tareas eventuales o permanentes en áreas de salud, carreteras y otras. Esta distorsión funcional goza de considerable apoyo político y social, pues los gobiernos consideran que a falta de conflicto creíble es una manera de dar "ocupación" a las Fuerzas Armadas en vez de examinar la conveniencia de reducirlas o reformarlas; y también de la población que entiende que son el sector del Estado que funciona y tiene condiciones de proporcionar los servicios o bienes que requiere y que los sectores directamente responsables no proveen. Las Fuerzas Armadas no ignoran esta situación y desde hace muchas décadas pugnan por participar "en tareas de desarrollo" en parte como forma de legitimación social, pero también porque representan personal, presencia nacional, presupuesto y consecuentemente, poder. Esta realidad política conspira contra los principios de subsidiaridad del Estado y profesionalización y especialización institucional que, en el caso militar, es la administración de la violencia legítima del Estado. Sin embargo, a pesar de sus obvias consecuencias políticas y presupuestarias, no se advierte interés en profundizar el análisis del tema ni estudiar, entre otros asuntos relacionados, el costo financiero de las actividades de las Fuerzas Armadas en tareas de desarrollo o acciones cívicas.

iv) Las clasificaciones presupuestarias en el ámbito de la defensa

Cada país es libre de decidir y estructurar su presupuesto de defensa como mejor lo entienda. En el rubro de ingresos: recursos del tesoro, venta de bienes y servicios, rentas, venta de activos, etcétera, hay dos temas sensibles. El primero, de uso en algunos países, son los recursos directos no presupuestarios llamados fondos o cánones que son porcentajes de ingresos provenientes de recursos mineros, petroleros o de otro tipo que van directamente a las Fuerzas Armadas. El segundo es el ingreso por actividades empresariales o servicios que las Fuerzas Armadas prestan a otros sectores del Estado o empresas privadas. Los argumentos a favor y en contra de la conveniencia de estos ingresos son casi interminables. La cuestión central es entender que no es tarea de las Fuerzas Armadas sostenerse a sí mismas y que además son ingresos que escapan al principio de caja única o central del Estado y a veces de los procedimientos

normales de control de gasto, aparte de cuestiones muy importantes como el desempeño de funciones que corresponden a otros sectores del Estado o al sector privado. La posible competencia desleal del sector defensa con la empresa privada es un tema polémico recurrente.

Las grandes diferencias de rubros incluidos o excluidos de país a país en el presupuesto de defensa, han llevado a algunos intentos internacionales de sistematización. Naciones Unidas ha realizado diversos esfuerzos para obtener datos objetivos sobre cuestiones militares, incluida la transparencia de información de los gastos militares. La resolución 35/142 B, de 12 de diciembre de 1980, instituyó un sistema para la normalización de los informes sobre gastos militares; y la resolución 47/54 B, de 9 de diciembre de 1992, hizo suyas las directrices y recomendaciones referentes a la información objetiva sobre cuestiones militares, reconociendo tres grandes sectores: funcionamiento, equipos y construcción e investigación y desarrollo. Sin embargo, su acogida es modesta y ya se ha propuesto la modificación del formato.

La Organización del Tratado del Atlántico Norte considera que los gastos militares incluyen los de funcionamiento y capital del Ministerio de Defensa, las fuerzas paramilitares y de policía sí están equipadas para operaciones militares, la investigación y desarrollo, pensiones, ayuda militar y otros pero excluye la defensa civil. Por su parte, el Fondo Monetario Internacional considera aproximadamente los mismos gastos pero excluye las pensiones de militares y excombatientes, educación y salud y los gastos del sector defensa que no tengan carácter militar.

Con ánimo de precisar lo que gastan específicamente en defensa, los gobiernos de Argentina y Chile solicitaron apoyo a la CEPAL para la preparación de una "Metodología Estandarizada Común para la Homologación de Gastos de Defensa" que permitiera la "homologación", vale decir verificación, no igualación, de gastos militares. El propósito era "permitir una comparación racional del gasto con el fin de asegurar su rol como medida para el fomento de la confianza y la transparencia" ya que los procedimientos presupuestarios y contables son diferentes en dichos países; que convinieron en la siguiente definición: "Se entiende por defensa el conjunto de actividades cuyo efecto es salvaguardar la soberanía nacional. Su objetivo es alcanzar una condición de seguridad externa de modo que el país pueda lograr sus objetivos nacionales. Concordante con lo anterior, el gasto en defensa es aquel en que incurre el país para materializar el objetivo planteado...".[7]

En el contexto del informe, el propósito era salvaguardar la integridad territorial, entendida como defensa de las fronteras. Sin embargo, la inclusión del concepto de objetivos nacionales más allá de suponer transparencia y legitimidad presenta, una vez más, la dificultad de conocer en qué momento y cómo se relacionan con la defensa. Dicho en otras palabras, ¿Cuáles podrían ser, aparte del ejercicio de la legítima defensa que reconoce el derecho internacional, los objetivos nacionales alcanzables con la defensa?

La metodología acordada es un mecanismo de rendición contable de los gastos realizados para "la defensa" en el año, no los gastos efectuados o activos adquiridos previamente y excluye igualmente los gastos en "seguridad interior" u otros propósitos, aún cuando sean efectuados por los ministerios de Defensa. Comprende diversos niveles que se van acumulando. El primero es el Nivel G1 Básico o de gastos gubernamentales de la defensa militar, incluyendo además el de las Fuerzas Armadas propiamente, los gastos de ingeniería, transportes, comunicaciones, información, materiales, personal y otras fuerzas y mandos no combatientes vinculados al sistema de la defensa, reservas, equipo y estructuras militares. El segundo Nivel G2 Ampliado, incluye los gastos previsionales o pensiones. El tercer Nivel G3 Total, comprende, además de los dos anteriores, otros rubros como actividades productivas, industrias de defensa y ayuda militar, constituyendo así la sumatoria real de los gastos de defensa.

Esa metodología difiere considerablemente de otros procesos de medición y corresponde esencialmente a un acuerdo político. Adoptarla por otros países, modificarla o usar procedimientos diferentes será materia de las decisiones políticas que se convengan en cada caso.

Como se advierte, existen grandes dificultades para establecer criterios que permitan la comparación de gastos de defensa de país a país. Hasta que no se universalice un sistema consensuado de reporte, los gastos efectivamente programados y realizados continuarán siendo objeto de polémica y podrán suscitar desconfianza.

v) Ejecución y fiscalización del presupuesto de defensa

En el aspecto operacional, el llamado ciclo presupuestario es un proceso que comprende diversas etapas: elaboración donde se definen las necesidades y prioridades presupuestarias y los criterios que las sustentan; la formulación que consiste en explicitar documentariamente las políticas

definidas por el sector defensa incluyendo los objetivos y metas establecidos por los dispositivos legales y el poder político, así como la estimación de los recursos financieros necesarios; la aprobación que corresponde al Consejo de Ministros y al Congreso y, finalmente, la ejecución que concierne las operaciones financieras que materializan las previsiones de objetivos y metas. Aquí operan los sistemas administrativos de finanzas, materiales, adquisiciones, personal, etc. de cuya eficiencia y transparencia depende el mejor uso de los recursos. La etapa de control y evaluación, cierra el ciclo presupuestario y debe ser un insumo esencial para la preparación de los presupuestos siguientes.

La ejecución presupuestaria implica acompañar los problemas prácticos que la dificultan y para los cuales es necesario anticipar soluciones o alternativas. Esto proporciona información financiera útil para el control y evaluación cuantitativa y cualitativa del avance de los planes y programas, retroalimentación esencial para la adecuada culminación del proceso presupuestario al señalar oportunamente la necesidad de medidas correctivas.

Cada país debe decidir si la ejecución del presupuesto de defensa será fiscalizada por órganos internos del sector, organismos especializados del Estado o por ambos. El tema es sensible porque en la práctica los gastos han estado más en manos de las instituciones militares que de responsables civiles en los ministerios de Defensa y durante mucho tiempo la verificación fue solamente interna. Tampoco es evidente que las Comisiones de Defensa de los Congresos hagan seguimiento apropiado del gasto militar y ni siquiera si son informadas del avance de la ejecución presupuestaria. Lamentablemente, la sociedad civil y la opinión pública por temor, falta de información o de interés, no siguen la ejecución de los presupuestos de defensa. Con el reclamo de mayor transparencia y el nuevo impulso a la lucha contra la corrupción se abre paso la fiscalización por órganos especializados del Estado y, eventualmente, el control de la sociedad civil en el caso de organizaciones no gubernamentales, podría ayudar a la transparencia del gasto en defensa.

Miguel Angel Céspedes refiere que en los países andinos es pobre el estudio del control legislativo y las facultades constitucionales del Congreso en materia de seguridad, defensa y Fuerzas Armadas. Estima indispensable fortalecer las Comisiones de Defensa para que asuman mejor sus responsabilidades de legislar y de control sobre las áreas de defensa y Fuerzas Armadas.[8]

Un procedimiento interesante es el peruano, consistente en un Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF-SP), que incluye un registro de gastos e ingresos de 560 unidades ejecutoras del gobierno central, complementado en febrero 2001 con un Portal de Transparencia Económica en Internet que permite conocer en tiempo real los gastos de todos los sectores, incluyendo defensa.

vi) Consideraciones finales

En tanto que bienes públicos absolutos, la seguridad y la defensa deben ser provistos por el Estado, pero en las sociedades en desarrollo faltan consensos sobre los conceptos de seguridad y defensa, las políticas que las promuevan y hasta sobre la autenticidad y/o credibilidad de posibles amenazas externas o internas que requieran la activación del sistema de defensa; y también sobre las funciones propias de las Fuerzas Armadas. La falta de estos consensos hace extremadamente difícil determinar con algún grado de objetividad el monto de recursos necesarios para garantizar dichos bienes públicos. Es esencial revertir esta situación, no solamente por razones de consolidación democrática sino por el sustento social que necesita la política de defensa y el gasto militar.

A falta de mercado y frente a la carencia de un sistema de valoración apropiado para estimar el valor de la seguridad y la defensa, los gastos que se proponen y desembolsan son asunto complejo y hasta conflictivo. El gasto de defensa debe ser proporcional a las amenazas creíbles, así como tener en cuenta la situación económica y fiscal del país y no podrá marginarse de la situación social. Este gasto debe, idealmente, concentrarse en lo que es la tarea propia e inembargable de las Fuerzas Armadas y su ejecución debe estar a cargo del responsable político o sea el Ministerio de Defensa.

El análisis comparativo de los montos totales de los presupuestos de defensa no puede ser concluyente en la medida en que todos, unos más que otros, exhiben carencias conceptuales y no hay un acuerdo internacional que uniformice u homologue la información. La falta de examen académico y debate público inhibe la emergencia de ideas y propuestas para incrementar la eficiencia y la eficacia del sector defensa. Mientras aquéllos no se produzcan, la inercia seguirá siendo el principal impulso de las actividades y los presupuestos de la defensa.

En materia de presupuesto, la argumentación suele polarizarse entre los extremos de si se gasta mucho o demasiado poco. En caso de crisis y de existir alto déficit fiscal, crece la dificultad social para sustentarlos. Sin embargo, mientras el sector defensa tenga a su cargo diversidad de tareas, el presupuesto no podrá ajustarse a las tareas propias y exclusivas de la defensa y ello hace aún más necesario discutir otros temas, como si se gasta en lo que es realmente defensa, si se gasta bien y de manera eficiente, etcétera.

Las decisiones sobre la defensa y el gasto que implican deben ser asumidas no sólo formal sino cabalmente por los responsables políticos. Les corresponde también promover investigaciones académicas sobre el impacto económico de los gastos de defensa, el diseño, implementación y evaluación de los presupuestos de defensa, la composición de las fuerzas y otros aspectos.

Se deben convenir bases metodológicas, con significativa participación del sector académico, para el estudio comparativo de los presupuestos de los países de modo que los ciudadanos puedan comprender el gasto y participar en el apoyo a la defensa. Se debe estimular la preparación de Libros Blancos de Defensa con la dirección del Ejecutivo y la participación de los Congresos, otros sectores del Estado, los ámbitos académicos, etcétera. Esto puede ser, a futuro, una excelente medida de fomento de la confianza y así lo vienen solicitando las Cumbres de las Américas y acuerdos subregionales.

La transparencia en el gasto es fundamental y debe acompañarse de una adecuada rendición de cuentas que ayude a prevenir la corrupción. Se deben abrir portales de información electrónica de modo que las instituciones y el público tengan acceso a información de los gastos de defensa y mejorar la coordinación entre las entidades públicas, de defensa, Congreso, Contraloría de Cuentas, etc.

Finalmente, a mediano y largo plazo, sería conveniente que el gasto en defensa se concentre en la función específica. Las actividades que otros sectores del Estado o el sector privado puedan asumir, deben ser transferidas paulatinamente. Es un cambio cultural y no meramente operacional y siempre quedará a la defensa su razón de ser esencial que no necesita de justificaciones colaterales.

REFERENCIAS

1 Scheetz, Thomas, *El presupuesto de Defensa en Argentina: Su contexto y una metodología de análisis*, Universidad Argentina de la Empresa, Buenos Aires.

2 Rebolledo Soberón, Luis, *Economía de la defensa: apuntes sobre el presupuesto de defensa del Perú*, Centro Peruano de Estudios Internacionales (Cepei), Lima, 2002.

3 Morón, Eduardo, *Presupuesto fiscal peruano de la defensa y seguridad nacional*, Center for Hemispheric Defense Studies, Washington, D.C.

4 Ver la sustantiva contribución, *Economía de la defensa nacional. Una aproximación al caso peruano*. Fernando Palomino Milla, Comisión Andina de Juristas y Ministerio de Defensa. Lima, 2004.

5 Gobierno de España, *Planeamiento de la defensa nacional y de la defensa militar*, Madrid, 2000.

6 Id. (4) pg. 113.

7 Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (Cepal), *Metodología estandarizada común para la homologación de gastos de defensa Argentina-Chile*, Santiago de Chile, 2001.

8 Céspedes, Miguel Angel, *El control legislativo en los países de la Comunidad Andina de Naciones*.

CAPÍTULO XIV

EL DESARME EN NACIONES UNIDAS Y LA PARTICIPACIÓN PERUANA

i) Consideraciones generales

Desde el establecimiento de las Naciones Unidas en 1945, las cuestiones relacionadas con el desarme han tenido épocas de gran actividad e interés y otras de desánimo y desencanto. Las tratativas internacionales sobre desarme no se iniciaron en esa oportunidad y hay intentos bastante antiguos. Por ejemplo, en 1932 se celebró una Conferencia Internacional sobre Desarme convocada por la Sociedad de Naciones y hay otros ejemplos del siglo XIX, así como casos de desarme convenidos o forzados.

El Perú, más allá de sus experiencias individuales, alguna tan antigua como los acuerdos con Colombia al inicio de su vida republicana, ha participado constante y decididamente en el proceso multilateral de desarme no solamente en el ámbito mundial sino también en el continental y el regional. El embajador Jorge Guillermo Llosa incluye los temas de desarme y limitación de armamentos y gastos militares en su trabajo sobre "Las constantes de la política internacional del Perú". Estos temas, en sus distintas variables y acepciones han sido objeto de permanente preocupación para el Perú a partir de una conceptualización que los vincula directamente con las cuestiones sustantivas de la paz, la seguridad, el respeto del derecho internacional y la prioridad de las necesidades del desarrollo económico y social.

El Perú ha entendido el tratamiento del tema en su doble dimensión. Por una parte, se apoya en una percepción ética de las relaciones internacionales donde la primacía del derecho debe desvirtuar todo intento de imposición sustentada en un excesivo armamentismo y en conceptualizaciones hegemónicas, militaristas, expansionistas y reivindicacionistas. Por otra, se trataba de considerar la limitación de armamentos y el desarme como sustento de una manera diferente de entender la seguridad, abriendo espacio para trabajar los conceptos de seguridad cooperativa, frente al costoso e improductivo intento de creerla exclusivamente a base

de la capacidad militar individual de países que tienen necesidades más reales que comprar armamentos.

ii) La actuación peruana

A partir de esa visión, perfectamente ajustada al comportamiento histórico de la República y sus numerosos intentos de promover la seguridad internacional y regional sobre la base del respeto del derecho, la cooperación, la buena vecindad, la integración y la identificación de objetivos comunes, se desplegó permanente actuación en todos los foros donde se trataban temas de desarme.

El examen de las actividades muestra una visión de envergadura de la que se presenta apenas una aproximación inicial y seguramente incompleta. La gestión peruana se expresó en el tenaz empeño de sucesivos gobiernos y la actuación consecuente de ministros de Relaciones Exteriores y diplomáticos a los que se debe reconocimiento.

En materia de planteamientos políticos, la más somera revisión de las intervenciones de cancilleres del Perú en la Asamblea General de las Naciones Unidas revela que prácticamente, sin excepción, asignaron importancia al tema, yendo más allá de formulaciones genéricas o meras invocaciones para tratar temas puntuales y fijar con nitidez la posición del Perú.

Por rescatar solamente algunas, podrían citarse a eminentes cancilleres como Raúl Porras Barrenechea en 1958 y 1959, Fernando Schwalb López Aldana en 1963, el general Edgardo Mercado Jarrín en 1970, Carlos García Bedoya en 1975, Javier Arias Stella en 1981 y Allan Wagner Tizón en 1985. En las décadas iniciales de Naciones Unidas Víctor Andrés Belaúnde se pronunció muchas veces sobre cuestiones sustantivas de la Guerra Fría y la proliferación de armas nucleares. La misma motivación inspiró su desempeño como presidente de la XIV Asamblea General, cargo que ocupó con brillo en 1959. Su obra "Veinte Años de Naciones Unidas" incluyó capítulos como "A la sombra de la bomba atómica", "Problemas del desarme" y "Planteamiento jurídico en la Comisión de Desarme" con un subcapítulo sobre los planteamientos hechos por la delegación del Perú. Su percepción y clarividencia se advierten entre otros, en su discurso del 13 de noviembre de 1958 respecto al uso del espacio ultraterrestre con fines pacíficos. Es posible trazar ahí lo que habría de ser décadas más tarde la convención sobre uso pacífico del referido espacio.

Por aquella misma época Perú participó activamente en los trabajos para establecer un organismo internacional destinado a monitorear el uso exclusivamente pacífico de la energía atómica. Participó también en temas como los ensayos con armas nucleares que realizaba Francia en el desierto del Sahara, los debates iniciales sobre la necesidad de frenar la enloquecida carrera del armamentismo nuclear y muchos otros. En 1953, Carlos García Bedoya quien habría de ser años mas tarde eminente canciller, publicó en la *Revista Peruana de Derecho Internacional* un importante estudio sobre el control internacional de la energía atómica. En la Asamblea General de las Naciones Unidas y su Primera Comisión que trataba de cuestiones de seguridad y desarme y a veces en la Comisión Política Especial, la actuación del Perú fue permanente, como lo fuera también en la Organización de Estados Americanos.

Dicha actuación cobró nuevo impulso cuando la comunidad internacional, en buena parte como reconocimiento a la trayectoria del Perú decidió en 1975 su incorporación a la entonces denominada Conferencia del Comité de Desarme, órgano *sui generis* de las Naciones Unidas con responsabilidades específicas como foro para la negociación de los acuerdos multilaterales de desarme. Este órgano fue sucedido por la Conferencia de Desarme, creada por la Primera Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas dedicada al Desarme celebrada en 1978. En los años de la Guerra Fría, esta Conferencia fue establecida como un ente autónomo de la Organización como "...el único foro internacional de carácter político encargado de negociar temas relacionados con el desarme internacional". Un diplomático peruano, el embajador Enrique Román Morey, con rango de Secretario General Adjunto de Naciones Unidas, desempeñó los cargos de Secretario General de la Conferencia y Director de la Oficina del Departamento de Desarme en Ginebra por cinco años hasta el 2005 en que decidió reincorporarse al Servicio Diplomático.

En este foro el Perú ha intervenido en la de la negociación de varios acuerdos de la mayor importancia como la Convención para la Prohibición de las Armas Químicas, el Tratado para la Prohibición Completa de los Ensayos de Armas Nucleares, el de Prohibición del Empleo de Técnicas de Modificación Ambiental con Fines Hostiles y otros. El Perú juntamente con Indonesia, México, Sri Lanka, Yugoslavia y Venezuela introdujeron el tema del acuerdo de cesación total de los ensayos con armas nucleares en la Asamblea General, a fin de modificar el Tratado de Moscú que solamente concernía las explosiones en la atmósfera, el espacio ultraterrestre y bajo el mar. Aún cuando el esfuerzo no alcanzó resultados

en ese momento, propició la moratoria de ensayos que declararon varios Estados poseedores de armas nucleares y posteriormente se logró la suscripción del acuerdo de prohibición de ensayos. El embajador Enrique Román Morey, también por designación del Secretario General fue Secretario General de la Conferencia de Revisión de la Convención de Armas Químicas.

En las conferencias de revisión del tratado sobre no proliferación de armas nucleares participó activamente el embajador Felipe Valdivieso Belaúnde, encabezando la participación de los países en desarrollo y otros diplomáticos continuaron esos esfuerzos. La Conferencia de Revisión del TNP de 1985 fue presidida por el embajador Oswaldo de Rivero.

Similar empeño se puso en la elaboración del Tratado de Tlatelolco para la proscripción de las armas nucleares en América Latina suscrito en 1967. Perú se adhirió inmediatamente a los compromisos establecidos y a lo largo de casi treinta años participó en los numerosos esfuerzos para que todos los países latinoamericanos se comprometieran a dedicar la energía nuclear exclusivamente a fines pacíficos. Perú ha presidido en varias oportunidades la conferencia del Opanal, organismo creado para verificar el cumplimiento del Tratado y el embajador Enrique Román Morey fue elegido a título personal al cargo de Secretario General, posición para la que fue reelegido por aclamación años más tarde. Durante su gestión se completó la universalidad del Tratado con la incorporación de Argentina, Brasil y Chile en 1994 y de Cuba en 1995.

También se distinguió el Perú como miembro del Comité Organizador de la Primera Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas dedicada al Desarme celebrada en 1978, contribuyendo con significativos aportes al Documento Final que casi treinta años después continúa siendo una referencia política y conceptual insustituible de todas las cuestiones de desarme. Encabezó la delegación peruana el embajador Carlos Alzamora Traverso y el embajador Juan José Calle lo hizo en la Segunda Sesión.

En el mismo ámbito de Naciones Unidas una propuesta peruana condujo al establecimiento del Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe que con apoyo del gobierno peruano mantiene su sede en Lima. Contribuciones igualmente sustantivas fueron hechas por delegaciones peruanas en temas como el desarme regional y el desarme convencional.

Mención especial merece la actuación del embajador Javier Pérez de Cuéllar quien durante varios años como Representante del Perú en Naciones Unidas se distinguió por gestiones especialmente importantes, inclusive como Presidente del Consejo de Seguridad. Los temas de desarme motivaron su permanente preocupación que habría de mantener en la década que ejerció el más alto cargo internacional como Secretario General de la Organización. Similar mención corresponde al ilustre canciller, jurista y diplomático Alberto Ulloa Sotomayor quien, por ejemplo, en su memorable intervención sobre temas de desarme ante la asamblea general el 27 de octubre de 1959, estableció referencias conceptuales para el tratamiento del tema que mantienen su frescura después de casi medio siglo.

En la década de los años ochenta y después, Naciones Unidas organizó varios grupos de estudio sobre temas específicos de desarme y limitación de armamentos, en los que participaron diplomáticos peruanos. El embajador José Antonio Encinas del Pando ocupó la presidencia del que trató de la presentación uniforme de información sobre presupuestos y gastos militares; el embajador Jorge Morelli Pando hizo importantes contribuciones a los grupos que se ocuparon de la carrera de armamentos navales y al de estudios sobre el desarme convencional. El embajador Hugo Palma representó al Perú en los grupos que prepararon el estudio amplio sobre medidas de fomento de la confianza, el de seguridad internacional y años después en el de educación para el desarme.

Años más tarde el embajador Félix Calderón Urtecho tuvo activa participación en la Conferencia de Desarme en Ginebra y particularmente en la negociación del Convenio sobre Prohibición de Armas Químicas. Es el autor de una obra mayor, descriptiva y analítica de las negociaciones sobre desarme, fue Asesor Legal de la Comisión Preparatoria del Organismo para la Prohibición de las Armas Químicas (OPAQ). Los embajadores Jorge Morelli Pando y Enrique Román Morey hicieron parte del llamado *The Blue Ribbon of Disarmament and Non-Proliferation* del Programa para la Promoción de la No Proliferación Nuclear que fue decisivo en la extensión indefinida del TNP en 1995. Los embajadores Juan Miguel Bákula y Alfonso Arias Schreiber lograron con denodados esfuerzos la incorporación del concepto del uso pacífico de los espacios marítimos en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. En lo relativo a la Convención para la Prohibición de las Minas Terrestres Antipersona, el embajador Enrique Román Morey, a pedido de las partes, fue designado por el Secretario General de Naciones Unidas como

Secretario Ejecutivo de la Convención de Ottawa, cargo que desempeñó durante cuatro años. Otros diplomáticos sostuvieron esta constante de política exterior en temas relacionados con el espacio ultraterrestre, el medioambiente, el desarme y el desarrollo, etc.

En el plano analítico y de difusión, cabe señalar al embajador Encinas del Pando, quien editó una importante obra sobre gastos militares y desarrollo en América del Sur. Los embajadores Jorge Morelli, Alejandro San Martín y otros diplomáticos publicaron importantes trabajos sobre varios temas de desarme y este autor publicó con el Centro Peruano de Estudios Internacionales Cepei o de modo independiente *América Latina-limitación de armamentos y desarme*, *Confianza, desarme y relaciones internacionales* y *Seguridad, desarme y cooperación internacional*. La revista de la Sociedad Peruana de Derecho Internacional ha acogido gran número de contribuciones de diplomáticos peruanos sobre materias de desarme.

Perú hace parte de los principales acuerdos multilaterales de desarme como el Protocolo de Ginebra de 1925 de prohibición del uso en la guerra de gases asfixiantes o venenosos y de armas bacteriológicas; y el Tratado de Moscú de 1973 que prohíbe los ensayos de armas nucleares en la atmósfera, el espacio ultraterrestre y bajo el agua; El Tratado que gobierna las actividades de los Estados en la exploración y uso del espacio ultraterrestre incluyendo la Luna y otros cuerpos celestes de 1987; El Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares de 1968; la Convención de 1972 que prohíbe el desarrollo, la producción y almacenamiento de armas bacteriológicas (biológicas y toxínicas) y su destrucción; la Convención de Prohibición de Armas Químicas; la Convención de Ottawa de Prohibición de Minas Terrestres Antipersona; la Convención de Prohibición completa de ensayos con armas nucleares; el Tratado Antártico de 1959 que establece la no militarización y el uso exclusivamente pacífico de la zona; y el ya referido Tratado de Tlatelolco; etc.

El Perú ha promovido o copatrocinado innumerables resoluciones en la Asamblea General en las Naciones Unidas, con particular énfasis en los temas más sensibles relativos a armas de destrucción masiva, armas convencionales, gastos militares, desarme regional, desarme y desarrollo y muchos otros temas de desarme. También ha presentado puntos de vista sobre tales cuestiones, recogidos en informes del Secretario General.

Las gestiones peruanas han sido conducidas procurando el apoyo de agrupaciones como el Grupo de Rio, el Grupo Latinoamericano y el

Movimiento de los Países No Alineados, manteniendo absoluta consecuencia con otras gestiones bilaterales, subregionales o hemisféricas en el marco de la Organización de Estados Americanos. En esta Institución, el desarme se ha convertido en un propósito consagrado en su Carta y ya se han tratado algunos temas puntuales. La creación de la Comisión de Seguridad Hemisférica abre un nuevo espacio para estos asuntos. Tres reuniones especiales se han dedicado a las medidas de fomento de la confianza y una Conferencia Especial se dedicó a la seguridad incluyendo obviamente el desarme. La actuación peruana en todos esos casos estuvo alineada con su ya larga trayectoria.

Más allá de los tratamientos multilaterales, el Perú también ha promovido planteamientos e iniciativas en su entorno político y geográfico más próximo. Las propuestas del canciller Porras Barrenechea de 1959 y la Declaración de Ayacucho de 1974, promovida por el Perú en ocasión del sesquicentenario de la batalla que selló la independencia de América destacan en un escenario latinoamericano bastante generoso en el discurso y modesto en iniciativas concretas. En Ayacucho se hizo un llamamiento para limitar los gastos militares con fines ofensivos y dedicar los máximos recursos al desarrollo económico y social. Esta Declaración no quedó en mero enunciado puesto que en base a ella se realizaron prolongadas negociaciones que tuvieron tratamiento político, militar y técnico. Si bien no alcanzaron los resultados esperados, mostraron que en América Latina había sido superada la dogmática afirmación de que ocuparse de cuestiones de desarme es tarea inútil e imposible.

Desde entonces, el Perú ha formulado nuevas propuestas y realizado contribuciones adicionales. La Declaración de Galápagos de 1989 de los jefes de Estado de los Países del Grupo Andino contiene consideraciones sobre los temas referidos e indicaciones puntuales sobre la necesidad de adoptar medidas adicionales de fomento de la confianza. En varias oportunidades el Perú propuso reducciones de gastos militares y promovió en el plano regional la prohibición de adquirir, almacenar o usar armas de destrucción masiva, gestión que culminó en la Declaración de Cartagena de 1991. El Perú ha concertado medidas de fomento de la confianza en el plano militar con todos sus vecinos.

En los ámbitos del Grupo de Rio y la Comunidad Andina de Naciones, el Perú ha impulsado numerosas manifestaciones y entendimientos a favor de la consolidación de la paz, la limitación de gastos y equipamientos militares, las medidas de fomento de la confianza y la seguridad, la

cooperación fronteriza, el apoyo a los esfuerzos de desarme de Naciones Unidas y otros temas relevantes.

iii) Consideraciones finales

La actuación del Perú demuestra la consecuencia del discurso con la gestión y difiere así de la de algunos países que pretendían exigir la realización del desarme nuclear y la concertación de acuerdos universales como precondiciones para aceptar compromisos que pudiesen afectar su visión estratégica. Al mantener una orientación definida, traducida en una línea de conducta invariable en favor del desarme, el Perú ha sido, sin embargo, alturado en sus propósitos, razonable en sus planteamientos y conciliador en la gestión. Consciente de las serias dificultades técnicas, de las contradicciones políticas y de lo difícil de hacer comprender las ventajas de la limitación de armamentos y el desarme, nunca adoptó posiciones maximalistas ni planteó prerrequisitos imposibles. Por el contrario, procuró que se avanzara en lo posible sin perder de vista de que en última instancia la seguridad de todos es indivisible.

La rápida e incompleta revista efectuada demuestra que la actuación peruana en la materia ha sido consecuente, oportuna, madura, concreta y realista. La mejor demostración de la concordancia entre los propósitos y los hechos ha sido la constancia de la orientación y la consistencia de los planteamientos.

La gestión de las últimas décadas, sustentada en la vocación de paz, independencia, cooperación y respeto del derecho internacional que motivaron al Perú desde su independencia, le confieren la autoridad moral para demostrar que su actuación en estos temas no se ha limitado ni al discurso ni a las protestas de pacifismo que, siendo interesantes son insuficientes. La consecuencia augura que el Perú continuará realizando contribuciones en estos temas que le interesan y que deberían interesar en la misma medida a la región y a la comunidad internacional.

CAPÍTULO XV

DESARME Y EDUCACIÓN

i) Consideraciones generales

Si vis pacem para bellum o "si quieres paz, prepárate para la guerra". Desde hace casi dos mil años se insiste cotidianamente en que el aforismo de Vegecio es una verdad que no precisa demostrarse. El éxito de esta prescripción ha sido asombroso, pues exactamente a eso se han dedicado casi todos los pueblos y Estados: a asegurar la paz preparándose para la guerra. La aparente simplicidad de la fórmula la ha convertido en la viga maestra del pensamiento estratégico y especialmente militar.

La preparación para la guerra, supuestamente destinada a asegurar la paz, legitima la permanente y creciente adquisición de armamentos cada vez más letales y, al mismo tiempo, descalifica a quienes consideren que no es la manera de hacerlo. El resultado histórico reciente de tan gigantescos esfuerzos "en favor de la paz" puede cuantificarse: diez millones de muertos en la Primera Guerra Mundial, cincuenta millones en la Segunda y aproximadamente cien millones a lo largo de la Guerra Fría, las guerras de liberación nacional y otras situaciones bélicas.

En el siglo XX se han producido más muertos y daños por conflictos que en toda la historia anterior y se han introducido las armas de destrucción masiva que podrían acabar con la humanidad y con la vida misma. La devastación y miseria producidas hacen que al término de los conflictos muchos sobrevivientes no lleguen a notar la diferencia entre paz y guerra. Las armas se han democratizado y banalizado: las hay para todos los propósitos, gustos y bolsillos y los Estados perdieron el monopolio de la fuerza. Al mismo tiempo, este último siglo ha visto grandes avances en derecho internacional, derechos humanos y ciencia y tecnología que, aplicados juiciosamente, podrían atender a las principales necesidades humanas.

Problemas como éstos constituyen grandes desafíos a la paz y la seguridad internacional que deben ser entendidos por la sociedad en general.

Al tema del desarme y la educación concierne el desafío de gestionar un cuestionamiento de visiones tan profundamente ancladas en los individuos y las sociedades que ya forman parte de la cultura. Si la paz fue el bien deseado, es obvio que no se logró con el método propuesto. La historia que se enseña es, esencialmente, la de los conflictos. Guste o no a quienes se consideran realistas políticos, debe reconocerse que la infalible receta no ha funcionado.

El aforismo de Vegecio sustenta los incrementos de armas, tropas y preparativos de guerra. Sin embargo, es curioso que nadie parezca preocuparse por los resultados de su aplicación. Las sociedades no han dejado de prepararse para la guerra y lo que han tenido es una interminable sucesión de conflictos armados.

La herencia de Vegecio ha resultado funesta en otros dos aspectos. Primero, como no se sabe cuanta preparación para la guerra es necesaria para salvaguardar la paz, se legitima cualquier apresto bélico y ello hace que, en principio, todas las armas puedan ser pocas. Esta es la base de las carreras armamentistas que han plagado y continúan plagando a la humanidad. Segundo, como la acumulación de armas queda ennoblecida por el objetivo de asegurar la paz, se deslegitima de manera implícita a quien pudiera considerar que ciertas armas o que muchas armas no serían necesarias, puesto que automáticamente estaría cuestionando el objetivo mismo de las armas, es decir, la preservación de la paz. El crecimiento de la adquisición de armas es una, no la única, manifestación del militarismo que, sumado a lo anterior, explica la mala fama de quienes no aplaudan a la acumulación de armas. Pacifistas, entreguistas, utópicos, etc., son algunos de los calificativos que reciben parte de de quienes consideran que poseen la exclusividad del patriotismo.

Por todo ello, es evidente la necesidad y urgencia de cortar con esta línea de pensamiento estratégico y militar que ha fracasado históricamente, y esto exige una actuación consciente, informada y responsable de las sociedades. La Constitución de Unesco señala en su preámbulo que "Desde que las guerras comienzan en la mente de los hombres es en la mente de los hombres donde deben erigirse los baluartes de la paz".[1]

La educación para el desarme se sustenta en el principio de que matar seres humanos es producto del odio, la ignorancia y el prejuicio. Las armas son esencialmente instrumentos pues, como lo demuestra el genocidio de Ruanda, puede matarse casi un millón de personas con machetes.

Se debe cambiar el culto de la fuerza y la violencia por una Cultura de Paz, sin la cual no habrá auténtica seguridad para nadie, y para ello se requiere de educación para la paz que incluye necesariamente educación para el desarme.

Ciudadanos sin interés en estos temas, aun cuando estén adecuadamente informados sobre otras importantes cuestiones políticas, económicas o sociales, no hacen la interrelación de los problemas de las armas y el desarme con los de seguridad nacional o ciudadana, derechos humanos y desarrollo. Conocer el por qué de las armas hacen parte de la educación ciudadana y la cultura política.

La "Educación para el Desarme" se vincula con los temas de solución pacífica de controversias, comunicación, entendimiento intercultural, tolerancia de la diversidad, no violencia, justicia económica, igualdad de género, preservación ambiental, desmilitarización, desarrollo y derechos humanos. Es un tema, en el fondo, de ciudadanía y democracia.

ii) Armas y desarme

En el siglo XX, ciencia, tecnología y muchísimo dinero aplicados a la destrucción produjeron armas nucleares, químicas, biológicas, medioambientales; armas convencionales de increíble poder y muchos millones de minas terrestres antipersona y armas individuales. Por primera vez, la acción del hombre hizo posible destruir no sólo al enemigo sino a la vida entera del planeta. Sólo en los últimos tres lustros se produjeron más de cien conflictos armados, principalmente al interior de los países en todas las regiones. Como consecuencia de ellos habrían muerto diez millones de personas, la mayoría mujeres y niños, millones fueron heridos y decenas de millones desplazados, perdiendo sus hogares y convirtiéndose en refugiados.

El gasto mundial en defensa, incluyendo los de investigación y desarrollo, está creciendo nuevamente, llegando a rozar los niveles alcanzados en la Guerra Fría y con el prospecto de seguir creciendo. Crecen, asimismo, las exportaciones de armas, no sólo las de material obsoleto, sino también de aquéllas provistas de tecnología de punta, así como el tráfico internacional de armas pequeñas y ligeras.

Hay además cambios esenciales que conviene consignar. Las armas han dejado de ser el monopolio de los Estados. Están también ahora en

manos de insurgentes, terroristas, facciones, tribus, delincuencias organizadas internas e internacionales. Será muy difícil revertir esta situación pues otro cambio, en parte vinculado al anterior, es que el enfrentamiento clásico de Estado contra Estado ha quedado reemplazado por distintos tipos de conflictos que se dan al interior de éstos, con o sin influencia externa.

Las armas también pueden servir para oprimir a las sociedades y amasar inmensas fortunas a costa de pueblos, a los cuales con cinismo siniestro se les dice que se hace por su seguridad. A ello hay que añadir la trágica extensión del terrorismo y las preocupantes señales que se advierten en materia de armas nucleares, otras armas de destrucción masiva, armas convencionales y el tráfico ilícito de armas pequeñas que parece incontrolable, afectando directamente a las sociedades al contribuir a los conflictos internos y al crecimiento exponencial de las muertes de civiles.

Las armas ya no pueden ser presentadas como instrumentos destinados para la exclusiva y legítima defensa de los Estados, de conformidad con la Carta de Naciones Unidas. Muchas veces, los Estados utilizan armas para la opresión interna y el aventurerismo externo. Además, ya no están en capacidad de garantizar la seguridad de sus sociedades contra las armas de destrucción masiva ni contra el uso ilegal de armas individuales, sea en cualquier parte del mundo subdesarrollado o en las ciudades mas sofisticadas del mundo afluente.

Consecuentemente, debe promoverse el interés político y ciudadano por el tema en varios aspectos, comenzando por reconocer que no es ésta una cuestión académica sino eminentemente vital, pues en la actualidad las víctimas de las armas son ante todo civiles: minas, bombardeos, genocidios, etc. Luego, debe comprenderse que toda arma representa un costo de oportunidad frente a otras necesidades. El mundo gasta anualmente 800,000 millones de dólares en armas, pero remover todas las minas antipersona que seguirán causando víctimas costaría solamente dos mil millones de dólares: con cinco mil millones se eliminaría el analfabetismo. Por último, hay que entender que así como se supone que los ciudadanos deben tener opinión en materias agrícolas o de salud, deben tenerla también en lo relativo a su seguridad y defensa. Eso es lo democrático.

El desarme es un proceso difícil que se orienta a adquirir mayor seguridad con un nivel menor de armamentos. Exige perseverancia, paciencia, honestidad y buena voluntad de los Estados y las sociedades. El proceso

incluye medidas de fomento de la confianza, reducción de armamentos a niveles bilaterales, regionales y globales, obligaciones internacionales contenidas en tratados, la proscripción y eliminación de armas de destrucción masiva y otras armas excesivamente injuriosas, la reducción de gastos militares y otros; pero también requiere de sociedades informadas, convicción de la inutilidad del conflicto y coraje en la toma de decisiones políticas.

iii) Desarme, antecedentes y práctica

En 1898 el ministro de Relaciones Exteriores de Rusia, el Conde Mouravieff, invitó a las grandes potencias a una Conferencia de la Paz que se celebró en La Haya al año siguiente. Fue la primera oportunidad histórica en que un evento internacional se producía no para disponer del resultado de una guerra sino para tratar de asegurar la paz. El propósito principal era abordar los temas de la revolución tecnológica y el costo económico de los nuevos armamentos que ya se estaban produciendo masivamente. De manera premonitoria, la invitación consideraba que la investigación científica y los costos financieros de las armas impactaban negativamente en las posibilidades del desarrollo, eran improductivos y que terminarían siendo superados por otros inventos. Consideraba también que el mayor gasto en armas venía produciendo menor seguridad y que se terminaría llegando al cataclismo que se quería evitar.

Sin embargo, y como es sabido, las potencias no compartieron esa visión sobre las armas y rechazaron toda limitación. La conferencia se orientó entonces hacia la codificación de los usos de la guerra y otros temas por cierto importantes. Una segunda conferencia se celebró en 1907 y se previó otra para años más tarde que no se realizó a causa del inicio del conflicto mundial. Las peores predicciones del Conde Mouravieff quedaron cortas. En su momento, la Sociedad de Naciones organizó una Conferencia Mundial de Desarme que se realizó en Ginebra de 1932 a 1934 y que fracasó por la oposición de algunos países. El cataclismo de la Segunda Guerra, apenas veinte años después de terminada la primera, fue todavía peor.

Las actividades de desarme se iniciaron en 1946 cuando la primera Asamblea General adoptó su primera resolución identificando la eliminación de las armas de destrucción en masa como un objetivo central. En 1978, Naciones Unidas realizó la Primera Sesión Extraordinaria de la Asamblea General que estuviera dedicada al desarme. El Documento Final[2]

hizo énfasis especial en la importancia en la educación, tanto en términos de enseñanza como de investigación, para el futuro del desarme y solicitó atención excepcional de la Secretaría General y de la Organización para la Promoción de la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), las organizaciones no gubernamentales y los Estados miembro, incluyendo la responsabilidad de no difundir falsa información. Con tal objeto, las instituciones mencionadas deberían desarrollar programas de educación para el desarme y estudios para la paz en todos los niveles a fin de atraer la atención de todos pueblos y movilizar la opinión pública hacia la causa del desarme.

Las estructuras formales y los objetivos actuales del desarme fueron establecidos en dicha Asamblea Extraordinaria. La maquinaria quedó compuesta por la Primera Comisión de la Asamblea General; la Conferencia del Desarme en Ginebra; la Comisión de Desarme en Nueva York; el Instituto para la Investigación de Desarme (Unidir), radicado también en Ginebra; un "Centro de Desarme" de la Secretaria General que es ahora el "Departamento de Asuntos de Desarme" y el programa de becas para el desarme.

En 1980, en seguimiento de la referida Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas celebrada dos años antes, Unesco convocó un Congreso Mundial de Educación para el desarme, el cual identificó los obstáculos políticos y pedagógicos que afectaban dicho propósito. Varios gobiernos de la época estaban aún enfrentados en la Guerra Fría y consideraban que la "educación" encubría formas de adoctrinamiento.

El Documento Final del Congreso incluye muchas recomendaciones para promover la investigación y la educación para el desarme y condujo a la publicación de manuales para profesores, materiales de enseñanza y otros estudios. Subrayó la necesidad de tomar conciencia de los factores subyacentes en la producción y adquisición de armas, las repercusiones sociales, políticas, económicas y culturales de las carreras armamentistas y el grave peligro para la supervivencia de la humanidad representado por la existencia y uso potencial de armas nucleares.[3]

Desde entonces, se han producido numerosas resoluciones y actuaciones en materia de desarme. Al término de la Guerra Fría, se tuvo la sensación de que podrían hacerse grandes progresos y, efectivamente, además de numerosas medidas de fomento de la confianza se llegó a concertar el

trascendental Acuerdo de Desarme Convencional en Europa de 1991 y otros importantes compromisos de alcance universal. Lamentablemente, las negociaciones para el desarme nuclear están paralizadas desde hace años y varios acuerdos globales de la mayor importancia no han entrado cabalmente en aplicación.

iv) Educación para la Paz y Cultura de Paz

La "Cultura de Paz" fue definida por Naciones Unidas como los "valores, actitudes y conductas que plasman y suscitan a la vez interacciones e intercambios sociales basados en principios de libertad, justicia, democracia, todos los derechos humanos, la tolerancia y la solidaridad, que rechazan la violencia y procuran prevenir los conflictos tratando de atacar sus causas para solucionar los problemas mediante el diálogo y la negociación, 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".(4) También la Asamblea General proclamó el período 2001-2010 como "Década Internacional para la Cultura de Paz".

El "Llamamiento de La Haya por la Paz" de 1999 es sin duda la expresión más acabada de la sociedad civil frente al conflicto. El evento por la paz más grande de la historia fue organizado en celebración del centenario de la primera Conferencia de Paz, sin la participación de ningún gobierno. Intervinieron un sinnúmero de organizaciones no gubernamentales que lograron que más de mil organizaciones de derechos humanos, pro desarme, de preservación medioambiental, igualdad de género y demás endosaran la campaña orientada a contrarrestar la fallida visión histórica prevaleciente desde hace siglos y, contrariamente, promover el lema "no hay paz sin educación para la paz".(5)

El "Llamamiento de La Haya por la Paz" es una campaña para fortalecer los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y las instituciones que tratan de ello; promover la prevención, resolución pacífica y transformación de los conflictos; abolir las armas nucleares; desarrollar campañas a favor del desarme; identificar las causas fundamentales de la guerra y desarrollar una cultura de paz. Pretende formar nuevas asociaciones entre ciudadanos, gobiernos y organizaciones internacionales en la llamada "nueva diplomacia" con el propósito de plantear la solución de los problemas mundiales sin recurrir a la fuerza y hasta deslegitimando a la guerra, de la misma forma en que la humanidad ha conseguido

deslegitimar la esclavitud, el colonialismo y el *apartheid*. El llamamiento incluye numerosas recomendaciones y lanzó una Campaña Global para la Educación para la Paz.

v) El estudio de Naciones Unidas

El año 2000, la Asamblea General acordó la realización de un estudio sobre Educación para el Desarme y la No Proliferación, que debía producir el Secretario General con la asistencia de un grupo de expertos gubernamentales. Su propósito era combatir los efectos negativos de las culturas de violencia y complacencia; definir la educación contemporánea para el desarme y la no proliferación; promover una cultura de no violencia y paz; promover la educación y entrenamiento formal y no formal en todos los niveles, incluyendo profesores, parlamentarios, líderes municipales, militares y funcionarios públicos; y utilizar los nuevos métodos pedagógicos y la revolución en la tecnología de la información y las comunicaciones, incluyendo la educación a distancia, para estos propósitos.[6]

El estudio concluyó que las personas y las sociedades tienen el derecho y el deber de informarse sobre lo que representan realmente las armas y contribuir a la formación de políticas democráticas en la materia. Aquí interviene también el nuevo concepto de cultura de paz, del cual la educación para el desarme constituye un elemento importante. En diciembre del año 2002 la Asamblea General aprobó el estudio sobre Educación para el Desarme y la No Proliferación e instó a los Estados miembro a aplicar sus recomendaciones.[7]

vi) Propósitos

Educar para el desarme y la paz no es solamente informar y menos aún simplemente pedir que desaparezcan las armas; eso no detendría a quienes quisieran cometer atrocidades como el genocidio de Ruanda. Trata esencialmente de formar personas como seres humanos y actores políticos conscientes de los factores locales, nacionales, regionales y globales que pueden reforzar o afectar la paz y que sean responsablemente capaces de superar culturas de violencia mediante soluciones pacíficas a las diferencias y conflictos sean personales, familiares, sociales o nacionales.

Por ello se insiste en que la educación para el desarme no enseña qué pensar del desarme, sino cómo pensar sobre el desarme. La distinción entre educación para el desarme y educación acerca del desarme es

importante, pues la primera debe preparar a las sociedades para entender la necesidad del desarme, la manera en que el desarme afecta las vidas de las personas y cómo se relaciona con otros temas, de manera que sus actitudes y decisiones sean informadas y responsables. La segunda es más bien un tema especializado.

La educación será el factor determinante para los esfuerzos de desarme. Si no se forman nuevos líderes y ciudadanos esclarecidos no habrá políticas responsables internas e internacionales, ni tampoco apoyo para las iniciativas en la materia. La educación para el desarme en los niveles primario y secundario, así como en los marcos de la educación comunitaria no formal, son esenciales para que los individuos puedan ellos mismos asumir la decisión de rechazar la violencia y resolver sus conflictos pacíficamente.

La educación debe ser la herramienta para avanzar hacia una Cultura de Paz y gobernabilidad. El propósito es identificar conceptos centrales de la educación para el desarme y la no proliferación teniendo en cuenta los intereses y necesidades particulares, como por ejemplo terrorismo, armas pequeñas y livianas, gastos militares, etc., así como las diferencias culturales para la elaboración de materiales asequibles a distintos niveles de educación que subrayen la vinculación de las armas y el desarme con la situación de las personas y las colectividades; la utilización de las tecnologías de información y comunicación; la preparación de materiales como juegos, vídeo, canciones, teatro, fotografía, creación personal, etc.

vii) Actores y programas

Actualmente es un hecho que han disminuido las guerras clásicas entre Estados y que son las sociedades y particularmente las mujeres y los niños, las principales víctimas de los conflictos que subsisten o se reproducen. Esto hace imperativo que los ciudadanos estén informados y tengan conciencia de lo que representan los conflictos y las armas. Más de 300,000 niños participan en conflictos armados en muchos lugares, y centenas de millares de menores de dieciocho años forman parte de las Fuerzas Armadas de decenas de países.

La educación para el desarme no se realiza ni debe realizarse solamente en el campo académico. La primera responsabilidad es, evidentemente, la de los gobiernos. Sin embargo, debe reconocerse que muchas veces éstos quedan limitados por inercias conceptuales, políticas y cambios

estratégicos que les es difícil comprender, el poder o la influencia de las Fuerzas Armadas, su propia precariedad política y otros factores. Es importante trabajar con los parlamentos que muchas veces carecen de la estructura e información necesarias para tratar estos temas. Los parlamentarios se preocupan más de las inquietudes económicas y sociales de los electores que de temas internacionales o militares, a los que rara vez dedican tiempo o estiman que son temas diplomáticos o militares. El compromiso y el apoyo de organizaciones como la Unión Interparlamentaria y "parlamentarios para la acción global" son indispensables. El rol de las municipalidades es también muy importante, así como su articulación con la policía y la sociedad. Hay asociaciones mundiales de alcaldes y otras organizaciones que deberían involucrarse de manera similar.

En educación para el desarme corresponde también una responsabilidad particular a las organizaciones internacionales y especialmente las más vinculadas a temas de sociedad como Unesco, Unicef y otras. Hay también responsabilidad académica y una injerencia muy particular de los medios de comunicación que para bien o para mal, y aunque no quieran reconocerlo, son los principales educadores de la sociedad. Por su parte, la sociedad civil no puede eximirse de asumir una tarea fundamental, que es parte de su responsabilidad cívica y ciudadana y que comprende el educarse a sí misma, formar corrientes de opinión e influir sobre el proceso de toma de decisiones.

viii) Medios y tareas

El Departamento de Asuntos de Desarme de la Secretaría General, los Centros Regionales de Desarme y el Llamamiento de La Haya por la Paz promueven un proyecto de "Educación para la acción" que intenta desmilitarizar la mentalidad de los jóvenes y movilizar el apoyo comunitario para un programa de recolección de armas y promoción del desarrollo.

Desarme y no proliferación deben hacer parte de un debate razonado y que ofrezca a los estudiantes instrumentos para el desarrollar de un pensamiento crítico y de habilidades para participar en democracia. La educación a distancia y las nuevas tecnologías interactivas serán esenciales en el futuro para alcanzar a todos los niveles educativos.

Es menester enfatizar los aspectos económicos y sociales vinculados a los temas de desarme por razones políticas y pedagógicas, pues no se suele establecer el vínculo existente entre armas, economía mundial, intereses

económicos puntuales y la situación individual de las personas. Importan además los temas de las accidentadas transiciones hacia la democracia en muchos países en los que frecuentemente las Fuerzas Armadas continúan teniendo roles excesivos, persiste la equivocada creencia de que las armas de fuego no son demasiado peligrosas y otros prejuicios de ese tipo que favorecen mantener la insatisfactoria situación actual.

En materia de armas pequeñas hay que subrayar su relación con la violencia en las escuelas y en sectores urbanos juveniles, caso pandillas y delincuentes. Las armas nucleares pueden parecer algo remoto, pero las armas disponibles están matando e hiriendo a millones de personas, la mayoría de ellas inocentes, en todas partes del mundo.

El *Global Guide to Disarmament and Non-Proliferation Education* incluye numerosas referencias a temas como el símbolo de la paz; los juegos y juguetes violentos; los libros para niños y la paz; la educación para la democracia y la paz; la educación del pacificador; la ética y la educación médica en la prevención de la guerra; la mujer como educadora para la paz; las religiones y la paz; el rol de los padres y la paz; investigación para la paz; camino para la paz y modos de aproximarse a la paz. Contiene además una gran cantidad de información sobre organizaciones internacionales, universidades e instituciones educacionales, organizaciones no-gubernamentales y personas que trabajan en temas de educación para el desarme y la no proliferación, así como numerosos vínculos con organizaciones y temas relativos a la educación para la paz, el desarme y la no proliferación, la justicia, etc.[8]

El *Certificate Programme in Peace Education* del Peace Education Center está diseñado para educadores, planificadores, miembros de organizaciones civiles y comunitarias preocupados con la necesidad de educación sobre temas de seguridad, derechos humanos, justicia social y balance ecológico. Incluye cursos en pedagogía de educación para la paz; conflicto y construcción de la paz; educación para una cultura de paz y justicia; modelo de educación para la paz; historia y teoría del tema; movimientos y actividades; materiales y prácticas; aproximaciones a los procesos de conflicto; obligaciones internacionales en materia de derechos humanos y otros atributos de la cultura de paz; prevención, resolución y transformación de conflictos, valores, conocimiento y habilidades para la enseñanza de la cultura de paz y educación para la paz, etc.[9]

En el caso de las minas terrestres antipersona que tan directa y dramáticamente afectan a las poblaciones civiles, se vienen realizado diversas actividades, incluyendo la preparación de manuales para niños a fin de ayudarles a evitar el peligro de manipularlas. La Fundación para Naciones Unidas apoya la implementación de un proyecto para desarmar a los niños y la juventud incrementando la conciencia y examinando el impacto de las armas pequeñas, con acciones en Kosovo, Somalia, el Sur de Sudán y Tajikistán.

Existe una importante producción académica e institucional en materia de educación para la paz y el desarme. Unidir publicó el año 2001 un número especial del Disarmament Forum sobre *Education for Disarmament* con ensayos de los más destacados estudiosos del tema.[10]

La Organización de Estados Americanos OEA también se ocupó del tema de educación para la paz.[11] El Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina y el Caribe (Opanal) hizo suyas las recomendaciones del Estudio de Naciones Unidas, instó a sus Estados miembro a aplicar las recomendaciones del mismo y a desarrollar programas para la educación sobre la no proliferación de armas nucleares.[12]

Es posible consultar, finalmente, instituciones como el Comité para el Desarme (ONG), el Centro de Investigación para la Paz, la Campaña Global para la Educación por la Paz, el Llamamiento de La Haya para la Paz y muchos otros que tienen páginas web, así como trabajos académicos sustantivos.[13]

ix) Consideraciones finales

Sin información no es posible actuar y en toda sociedad democrática es responsabilidad política que la ciudadanía esté informada y comparta las razones que sustentan al sistema particular de defensa que se adopte. Es más, ese apoyo cívico es una de las principales fuentes de credibilidad de cualquier esquema defensivo. A mayor información y transparencia menor riesgo de aventurerismo, opresión, corrupción y viceversa.

Todos debemos educarnos en materia de desarme. La educación es concebida generalmente en términos formales de aulas y programas dirigidos a los niños. Se nos olvida que estamos permanentemente educándonos y que la educación informal que mana de la vida social y la cultura puede ser tanta o más importante que la educación formal e inicial. Por

ello, y acertadamente, el Informe de Naciones Unidas no excluye a nadie: gobernantes, congresistas, militares, diplomáticos, empresarios, trabajadores, ciudadanos en general y ciertamente, también a la niñez y juventud.

No se trata de que nos convirtamos todos en especialistas en armas. El objetivo es desarrollar un pensamiento crítico, fundado en criterios, sobre lo que las armas implican para la seguridad de países y personas de modo que se pueda participar como ciudadanos conscientes en la elaboración de políticas y en la adopción de decisiones informadas y democráticas. Para lograr esto importan también el involucramiento de centros de investigación y enseñanza, organizaciones no gubernamentales, medios de difusión y de la sociedad en general en la materia; y resulta indispensable y prioritaria la toma de responsabilidad de los partidos políticos, los parlamentos y los gobiernos.

La supuesta disposición de los gobiernos a abordar constructivamente estos problemas ya no es suficiente. De hecho, no pueden hacer frente solos a viejas inercias y nuevas expresiones de la cultura de violencia. Temas como la degradación ambiental, el crimen organizado, el terrorismo, el tráfico de drogas, la amenaza de las armas de destrucción masiva y las armas pequeñas y livianas no conocen fronteras y superan la capacidad de cualquier Estado, por poderoso o armado que sea, para hacerles frente. La efectiva cooperación entre Estados y sociedades es ineludible. Sin el involucramiento de las sociedades es probable que la situación vigente siga complicándose, con la correspondiente ampliación de las consecuencias negativas para la paz, la seguridad internacional y las posibilidades de desarrollo.

Desde luego, quienes se consideran realistas dirán que esto es pura ingenuidad y que el conflicto siempre es posible. Nadie lo ha olvidado, pero también ellos deberían recordar que la limitación de armamentos y el desarme son compromisos formales y verificables para alcanzar mayores niveles de seguridad con menores niveles de armamentos. Todo acuerdo en la materia es ejemplo de auténtico realismo. Finalmente, con las armas en poder de todo el mundo y la creciente posibilidad de que cualquier persona en su entorno habitual pueda ser víctima de ellas, no se puede seguir defendiendo que el asunto compete exclusivamente a los Estados. Ha pasado a ser un tema ciudadano y, en democracia, son los ciudadanos quienes optan. Hacerlos conscientes de su poder de decisión en lo relativo a armas e iluminar su rol en la administración de temas de

seguridad, los derechos humanos y desarrollo, es el propósito de la educación para el desarme.

REFERENCIAS

1 Constitución de la Unesco, París, 1945.
2 Documento Final *Primera Sesión Extraordinaria de la Asamblea General de Naciones Unidas para el desarme* AG S-10/2/1978.
3 Unesco, Documento Final del *Congreso Mundial sobre Educación Relativa al Desarme*, Informe SS-80, CONF. 401, París, 1980.
4 Cultura de Paz ONU Resolución AG 52/13 Cultura de Paz, 15 de enero de 1998.
5 *Llamamiento de La Haya por la Paz*, Mayo de 1999; *The Hague Appeal for Peace*.
6 Resolución 55/33 E, Asamblea General de Naciones Unidas 2000, dispone la realización del estudio sobre educación para el desarme y la no proliferación.
7 *Estudio sobre Educación para el Desarme y la No Proliferación*, Informe del Secretario General Doc. A/57/124 y Resolución 57/60 de la Asamblea General 2002 que aprueba el Estudio y solicita la aplicación de sus recomendaciones.
8 *Global Guide to Disarmament and Non-Proliferation Education*. Doctor Kathleen Sullivan y doctor Natalie Goldring, University of Maryland, July, 2002.
9 *Certificate Programme in Peace Education* del Peace Education Center, Colombia University, New York y Tokyo.
10 "Education for Disarmament"; Disarmament Forum; *United Nations Institute for Disarmament Research. Unidir*, Geneva, 2001.
11 OEA, *Proyecto de Programa de Educación para la Paz en el Hemisferio*, Gloria Pachón de Galán, Consultora, OEA/Ser.G; CP/CSH-101/98, 220, enero de 1998.
12 Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina y el Caribe Opanal Resolución CG/REs. 479, noviembre de 2005.
13 Ver: *Approaching Disarmament Education*, Magnus Haavelsrud; Westbury House: Guilford, England, 1981, y *Target, Disarmament Education*: Magnus Haavelsrud. Paper presented to the Group of Governmental Experts to prepare a United Nations Study on Disarmament and Non-Proliferation Education; Geneva, March, 1982.

CAPÍTULO XVI

PAZ Y ESTADO DE DERECHO

i) Consideraciones generales

Es casi un lugar común decir que la humanidad anhela la paz, valor del cual todos y no pocas veces de manera estridente, nos proclamamos fervientes promotores. Es excepcional que alguien se haya manifestado en contra de la paz y sin embargo, es evidente que ha habido y hay un uso generalizado y hasta indiscriminado de la violencia.

Un diccionario básico 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".[1] Se hace así evidente su relación a la justicia, la democracia y los derechos humanos.

Paz y Estado de Derecho no son términos sinónimos; pero su relacionamiento es consecuente. El Estado de Derecho permite aproximarse a la paz y más aún, es condición para ella, pues la imperfección humana precisa del derecho como medio para acercarse a la idea de justicia que guía a las personas de buena voluntad. Buscar la justicia con la guía de la moral y de la recta razón debe entenderse como una obligación humana. La historia es el recuento de la lucha de la humanidad por alcanzar la justicia y su instrumento principal, imperfecto como todo lo humano, es el derecho. Incluso las revoluciones fueron hechas en nombre de derechos que se consideraban conculcados. Hans Kelsen entendía que el derecho es esencialmente un orden para preservar la paz, la cual denotaría no sólo ausencia de violencia sino también su integración a la idea de justicia con miras a establecer lo que llamaba un orden armónico de libertad en el que fuera posible un equilibrio de derechos y deberes donde el derecho fuere un orden orientado hacia el resguardo de una paz

justa.[2] En esta misma línea de pensamiento se inscriben las ideas de Su Santidad Pablo VI cuando en la Encíclica *Populorum Progressio* proclamara que "el desarrollo es el nuevo nombre de la paz".

Es alarmante que en tiempos de globalización los reiteradamente proclamados propósitos de paz no la aseguren, como tampoco lo hagan con la democracia, la observancia de los derechos humanos y el desarrollo; ni que hayan podido remediar males como el crecimiento de la pobreza, la discriminación, la persecución ni el preocupante avance de la violencia en los ámbitos individual, social y estatal, teniendo como máximo exponente a la guerra, en que se producen las más graves violaciones a los derechos humanos fundamentales y de las cuales las víctimas directas son hoy las poblaciones civiles.

Se trata pues de relaciones estrechas entre conceptos que, a pesar de los reveses, se van abriendo paso en un mundo crecientemente complejo. Paz, democracia, derechos humanos, desarrollo, justicia social, son temas inextricablemente ligados en los que pueden haber retrocesos, pero no abandono. Esa es la vía del futuro de la humanidad, sin alternativa que no represente caos, destrucción y atraso.

ii) Cultura de paz

La más novedosa aproximación a estos problemas es la de la llamada cultura de paz, planteada en un principio por el religioso peruano Felipe MacGregor, desarrollada con encomiable empeño por Federico Mayor, director general de Unesco, y eventualmente asumida por la Asamblea General de Naciones Unidas. Consiste, según la Res. AG 52/13 en "valores, actitudes y conductas que plasman y suscitan a la vez interacciones e intercambios sociales basados en principios de libertad, justicia y democracia, todos los derechos humanos, la tolerancia y la solidaridad, que rechazan la violencia y procuran prevenir los conflictos tratando de atacar sus causas para solucionar los problemas 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".[3]

Precisamente a causa de su importancia, el concepto no debe ser banalizado por invocaciones genéricas. En la XXIX Sesión de la Conferencia General de la Unesco 1997, al tratar de la cultura de paz –tema directamente vinculado al derecho– el Representante del Perú manifestó

que: "Para que los países sean creíbles (en esta materia) no bastan protestas o declaraciones, sino que deben demostrarlo con criterios que no tienen nada de misterioso. En lo interno, la creación de condiciones para el funcionamiento efectivo de sociedades libres, democráticas y pacíficas. Hacia el exterior, el respeto a los principios y dispositivos del derecho internacional, el cumplimiento de los tratados, la educación para la paz, la auténtica buena voluntad y la búsqueda sincera de la cooperación".[4] Obviamente, para materializar una cultura de paz se requiere también, entre otras cosas, la formación en los valores de una auténtica ciudadanía que excluya al racismo, sexismo, clasismo o a cualquier otra forma de discriminación.

Las profundas vinculaciones entre política, poder y derecho se reflejan en el curso de la historia, donde la conquista del poder como esencia de la política constituye uno de los principales factores de lucha personal en el ámbito interno, y de los Estados en el internacional. En la búsqueda de explicaciones para los fenómenos humanos y sociales, se registra una permanente tensión entre visiones divergentes. Unas priorizan el reconocimiento de lo que efectivamente ocurre como resultado del poder y frecuentemente de la fuerza; otras consideran esencial dar vigencia a un orden delineado por valores derivados del derecho natural.

En los ámbitos internacionales, así como también en los internos, la referida tensión acaba por traducirse en los problemas relativos a la paz, que son centrales a la historia. Federico Mayor, director general de la Unesco, señalaba que: "Tenemos también que desarmar la historia. Enseñamos a nuestros hijos la historia del poder. No la del saber. La de la guerra, no la de la cultura. Historia jalonada de acontecimientos bélicos, con el fragor de las armas como única banda sonora. Tenemos, pues, que cambiar. Sí, tenemos que aprender a pagar el precio de la paz, como hemos tenido que pagar el precio de la guerra".[5] La historia humana, presentada como una interminable sucesión de actos de fuerza, conflictos armados y hechos guerreros, olvida y descaracteriza otra historia más discreta pero no menos relevante, como es la del esfuerzo por hacer realidad un deseo de orden y paz expresado en el derecho.

Las dramáticas convulsiones que sacuden el escenario internacional e interno de muchos países muestran que vivimos en un mundo sin paz y hay quienes hasta predicen el fin del derecho internacional. La televisión presenta en tiempo real los genocidios que se perpetran, los atentados terroristas, la represión política y social, la exclusión, la discriminación

étnica, social o religiosa y los conflictos armados que se inician, subsisten o se reproducen en distintas geografías. Las normas internas e internacionales son violadas en muchos lugares y a menudo, y, frente a las más atroces violaciones del derecho, las Naciones Unidas se ven obligadas a multiplicar las operaciones de mantenimiento de la paz. Sin embargo, no es esto suficiente ni podría serlo.

iii) Estado de Derecho

En el Estado de Derecho, los deberes y derechos de gobiernos y gobernados son explícitos y objetivos, se inhibe la arbitrariedad, la autoridad se ejerce para dar cumplimiento a la ley y procurar el bien común y la legalidad se sustenta en la legitimidad de la norma que traduce el pacto social definido en espacios y tiempos en permanente evolución. Se fundamenta en la democracia y el fortalecimiento de sus instituciones, en gobiernos elegidos legítimamente, en el poder civil y la subordinación de las fuerzas armadas y policía a las autoridades civiles constitucionales, en la promoción del entendimiento, la tolerancia, la lucha contra la violencia, corrupción e impunidad. Puede ser considerado como el gobierno de las leyes y no de los hombres, como señalaba el profesor Raúl Ferrero Rebagliati.(6) El Estado de Derecho encapsula y resume otros temas, y es esencial para la democracia, que sin él no es auténtica ni puede subsistir; para los derechos humanos, que no pueden garantizarse en un marco diferente; para la economía, que en su carencia no tendrá condiciones de crear empleo ni promover inversiones; y, obviamente, también para una educación basada en valores y no en propaganda. Su vigencia constituye un marco de confianza en que las diferencias entre personas y naciones pueden alcanzar soluciones pacíficas y satisfactorias.

En este sentido, Manuel Suárez Mier, señala que "la principal razón de ser de un gobierno... crear un Estado de Derecho que haga posible el buen funcionamiento de sociedades de creciente grado de complejidad. Una de las razones que explican el atraso de las naciones es que el Estado de Derecho es reemplazado por la anarquía en la que el más fuerte impone su voluntad sobre el resto de la sociedad ante la impotencia o complicidad de gobiernos raquíticos o corruptos".(7)

El Estado de Derecho requiere que el orden legal esté sintonizado con los anhelos de los pueblos que, más allá de lo cambiante, tienen siempre referentes insustituibles: el respeto a los derechos humanos y las libertades

fundamentales, la satisfacción de las necesidades básicas, el derecho a la paz y la esperanza; en suma, el derecho a la democracia. En democracia, el poder político sólo puede ser ejercido dentro de límites constitucionales y legales y la discrecionalidad del gobernante se ejercita para el mejor cumplimiento de la ley y con el objeto de procurar arbitrios para que los recursos del país y la industria de sus habitantes sirvan en equitativo provecho de todos. Tener esto en cuenta es esencial en circunstancias en que la mayoría de los conflictos se producen al interior de los países y en que tantos de estos representan una violación del orden legal.

Sin embargo, este orden no es automáticamente equivalente al Estado de Derecho. Puede implicar una legislación obsoleta, insuficiente, arbitraria y hasta injusta, pues todas las dictaduras gobiernan con leyes. Hitler en su testamento político exigía cumplir las leyes de exterminio de judíos. Insistir en aplicar dispositivos carentes de legitimidad, al igual que violar o desnaturalizar las leyes adecuadas, es un abuso del derecho. Gobernar adoptando leyes y aplicándolas no es, por sí solo, democrático.

Hernando Roa Suárez, al examinar la vinculación entre gobernabilidad democrática y cultura de paz estima que hay distintos tipos de gobernabilidad y define a la gobernabilidad democrática como: ..."la capacidad del sistema político para ejecutar políticas públicas, dirigidas a la realización de un proyecto que permita la satisfacción de las necesidades fundamentales de la mayoría de la población, asegure la estabilidad de un orden público democrático, permita una acción eficiente y eficaz y facilite la comunicación ética del gobernante con la comunidad".

Plantea luego, siguiendo la orientación del gran teórico de la no violencia y la paz Johan Galtung, que para encaminarse hacia una nueva cultura de paz es necesaria la realización de tareas relativas a la transformación de conflictos, educación para la paz, periodismo para la paz, constitución de zonas de paz, manutención de la paz, reconciliación o reconstrucción, negocios y comercio para el desarrollo y enfrentamiento a las patologías culturales.[8]

Todo lo anterior es esencial considerando que la paz no es un bien que aparece espontáneamente entre individuos y sociedades, sino que ha de ser activamente procurada, defendida y promovida. El desinterés y el inmovilismo no conducen a la paz ni entre Estados, ni al interior de las sociedades, ni entre individuos.

iv) Paz, derechos humanos y democracia

Entender la paz en relación al Estado de Derecho requiere que la paz sea percibida no sólo como un bien deseable, sino antes que nada como un derecho exigible, tanto en el plano interno como en el internacional. El internacionalista uruguayo Héctor Gros Espiell incluye el derecho a la paz entre los llamados nuevos derechos humanos, derechos de la tercera generación o derechos de la solidaridad, y lo califica de "derecho síntesis" porque engloba otros muchos. Estima que sus titulares, es decir, quienes pueden exigirlos, son personas individuales pero también entidades colectivas, y que puede ejercitarse tanto en el ámbito interno como en el internacional. Individualmente es un derecho humano, y como derecho colectivo puede ser del Estado, los pueblos y la humanidad. Ilustra su tesis con ejemplos: la persona tiene derecho a negarse a participar en una guerra de agresión; el colonialismo constituye una forma de violación de los derechos de los pueblos a la libre determinación e independencia; para los Estados, el uso de la fuerza es ilegal salvo en caso de legítima defensa; y, finalmente, la humanidad es titular de derechos en los casos del espacio ultraterrestre y los fondos marinos, así como también del derecho a no ser eliminada en un conflicto nuclear. Obviamente, como en toda relación jurídica, este derecho tiene contrapartidas específicas en cada caso y para cada titular.[9]

El derecho a la paz se ha ido construyendo de modo incremental sobre un conjunto cada vez más amplio de derechos que relacionan a la persona y las sociedades con el uso de la fuerza y sus consecuencias. Las leyes de la guerra se fueron formando a lo largo de siglos y vienen concretándose en el derecho internacional humanitario. Este conjunto de normas internacionales tiene origen convencional y consuetudinario y se le destina a los conflictos armados, internacionales o no, limitando con ello el derecho de los contendientes a elegir libremente los métodos y medios que pueden emplearse en la guerra. Es el llamado Derecho de La Haya. La protección de las personas y bienes susceptibles de ser afectados por el conflicto son objeto del Derecho de Ginebra, que se expresa especialmente en los cuatro convenios de 1949, orientados a aliviar los efectos de la guerra y humanizar la situación de las víctimas civiles o militares. Estas expresiones constituyen el *Ius in Bellum* o sea el derecho que debe observarse en el conflicto. Se habla también ahora de un "Derecho de Nueva York" relativo a los temas de desarme, cuestión axial en circunstancias en que no se han desvanecido los peligros del conflicto nuclear y van incrementándose los riesgos de las armas convencionales, incluyendo las

llamadas armas pequeñas y livianas que están matando a millones de personas en todo el mundo.

La relación entre democracia y paz es asunto ampliamente debatido y sobre el cual aún no hay acuerdo. Para algunos, insertos en la línea del pensamiento kantiano, esa relación es evidente en la medida que observan que entre democracias consolidadas hay menos conflictos externos e internos que en sociedades que no lo son. La argumentación kantiana entiende que en las repúblicas, o sea los sistemas en que los líderes políticos deben rendir cuentas de sus funciones, la población actúa con prudencia puesto que es consciente que asumirá las consecuencias de un conflicto. Evidentemente, lo que vale para la relación entre los Estados vale también al interior de éstos, tema de especial significación cuando se confirma que la mayoría de los conflictos vienen produciéndose dentro de ellos.

Para otros, la afirmación de que la democracia es menos propensa al conflicto no está suficientemente sustentada en evidencia empírica. Jordi Raich considera que no está demostrado que las democracias sean más pacíficas que las dictaduras y que, incluso, pueden ser muy agresivas contra éstas. Estima que los Estados autoritarios también cooperan y pueden resolver diferencias sin recurrir a las armas, ya que la diplomacia no es propiedad exclusiva de la democracia. Además, menciona que la disminución de conflictos entre Estados puede disimular un crecimiento de conflictos al interior de éstos.[10]

Por ello, si bien son necesarios mayores estudios empíricos, parece difícil afirmar que los sistemas autoritarios procesarían mejor las tensiones y los conflictos que los sistemas democráticos. La democracia se consolida precisamente porque encuentra los procedimientos necesarios para adaptarse a los cambios, organizar las transiciones, abrir espacios de participación y especialmente, dar cuenta de su rendimiento a la ciudadanía. La palabra *accountability*, de difícil traducción al español, implica no sólo una responsabilidad, sino también la obligación de asumirla por parte de quienes detentan el poder, y que son objeto de confirmación o remoción sin convulsiones ni violencia, según el desempeño en el ejercicio de sus funciones. En el ámbito externo, un criterio similar suele llevar a las democracias, al menos entre ellas, a manejos más ajustados a derecho de los temas internacionales, búsqueda de soluciones pacíficas y negociadas, etc.

v) Derecho y paz

El desarrollo del derecho no tuvo un curso lineal sino que conoció avances y retrocesos dentro de una tendencia hacia su reconocimiento y profundización. Al igual que en el ámbito interno, cualquier violación del derecho no implica su inmediata desaparición, sino que exige nuevos esfuerzos para asegurar su cabal observancia. Como muestra de este avance, cabe recordar lo alcanzado en materia de solución pacífica de controversias y derecho humanitario, jurisdicciones internacionales de derechos humanos y reparaciones a las violaciones, integración económica y política, desarme, terrorismo, derechos de los pueblos indígenas, derecho del mar, el sistema democrático como obligación internacional y la creciente actuación de las personas individuales como sujetos del derecho internacional. Además, en caso de violaciones del derecho, cambios de gobiernos o modificaciones de circunstancias permiten en muchas oportunidades que el derecho sea restablecido. Los ejemplos son múltiples.

Se advierte ahora también que los violadores del derecho consideran importante y necesario tratar de justificar su comportamiento con referentes legales. Ello no es mero cinismo, pues pese a recurrentes frustraciones, se entiende universalmente que existen órdenes legales que deben respetarse. Nadie admite alegremente que está violando normas jurídicas. En consecuencia, las situaciones conflictivas y la reproducción aparentemente imparable de actos y situaciones violatorios del derecho, imponen retornar a la tensión entre política y derecho, entre realidad e ideal. Pero para que el derecho pueda ser entendido en su significación actual, debe ser mirado en la perspectiva de su desarrollo, que puede haber sido más lento de lo deseable. Si es ingenuo suponer que las ansias de poder y dominación, sean personales o de los Estados, son menores hoy que en el pasado, es del mismo modo inadecuado concluir que nada ha cambiado. Las cosas han cambiado y no poco, en tanto se ha ido paulatinamente haciendo más difícil desconocer la existencia del derecho.

En un mundo sin derecho, los más fuertes no tendrían límite en el ejercicio del poder y los menos fuertes no podrían hacer valer sus derechos ni promover intereses legítimos. La mejor garantía de seguridad y respeto de los derechos de los Estados, especialmente los medianos y pequeños, es y debe ser aún más a futuro, la vigencia y el fortalecimiento del derecho internacional. La evolución del derecho no está únicamente obligando a

buscar maneras de disimular violaciones a las normas, alegando salvaguardia de intereses superiores, Estados de necesidad o vía interpretaciones especiosas; también está representando limitaciones y restricciones al uso crudo del poder y de la fuerza. Es uno de los elementos que tienen que tomar en cuenta quienes adoptan decisiones políticas. Esta historia es obviamente menos conocida justamente porque no inspira titulares y por ello es difícil tomar conocimiento de cuántas pretensiones antijurídicas no llegaron a materializarse por esta causa.

Adicionalmente, la transformación de las amenazas exige nuevas formas de actuación que solamente pueden darse en marcos legales. No es por acaso que en pleno proceso de globalización, los Estados creen cada día más derecho vía numerosos tratados y que las Cumbres Iberoamericanas, del Grupo de Rio y todos los grandes foros internacionales recurrentemente insistan en dicha vigencia como condición *sine qua non* de la paz, la estabilidad y el progreso de las naciones.

Además, en las últimas décadas una enorme tarea ha transformado numerosas disposiciones de derecho consuetudinario en derecho convencional, y se han registrado notables avances en el desarrollo progresivo del derecho internacional. La adecuación de los hechos al derecho, de lo que ocurre a lo que debe ser, es una tarea inconclusa y que no habrá de concluir, pero que ha adquirido ya tal entidad, que las obligaciones de los Estados y de los particulares frente al derecho internacional son cada vez más precisas y exigibles. Hoy se puede conocer directamente del texto de los tratados la naturaleza y alcance de las obligaciones internacionales, y por ende internas, que los Estados han asumido.

En el caso de los países latinoamericanos son esenciales el respeto del derecho internacional, la solución pacífica de diferencias, la integración, las medidas de fomento de la confianza y la seguridad cooperativa. Al interior, se requiere del Estado de Derecho, el respeto a los derechos humanos, a los roles y misiones adecuados a las Fuerzas Armadas y a la reducción de gastos militares, a la lucha contra la violencia familiar, la discriminación, y la exclusión social. En resumen, las circunstancias exigen la búsqueda prioritaria de la vigencia y consolidación del Estado de Derecho que, pese a una turbulenta historia regional, tuvo ámbitos y tiempos en que rigió sociedades. Para consolidarlo frente a la cultura del autoritarismo, debe entenderse que sin Estado de Derecho no hay progreso ni desarrollo, ni convivencia civilizada ni tampoco paz.

vi) Instrumentos jurídicos

En la actualidad, el derecho a la paz está sustentado no solamente en el consenso y ética de la humanidad, sino además en un conjunto de dispositivos y obligaciones de derecho internacional que han ido precisando la naturaleza de los deberes que implica su ejercicio. Algunos son muy antiguos, como los orígenes consuetudinarios del derecho de la guerra, pero es en el siglo XX en que se han registrado grandes avances. A título enunciativo y no enumerativo, se consignan algunos de los más importantes dispositivos que refieran al derecho a la paz:

- El Pacto Briand-Kellog de 1928, donde se renuncia a la guerra como instrumento de política;
- La Carta de las Naciones Unidas de 1945 y en especial el artículo 2 sobre solución pacífica de controversias y renuncia al uso de la fuerza;
- La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, en cuyo artículo 28 se consigna el "... derecho a que se establezca un orden internacional en que los derechos proclamados en esta declaración se hagan plenamente efectivos" lo que exige un orden del paz;
- La Declaración de 1965 de la Asamblea General de Naciones Unidas relativa a la inadmisibilidad de la intervención en asuntos internos de los Estados y la protección de su independencia y soberanía;
- La Declaración de la Asamblea General de Naciones Unidas de 1970 sobre los Principios del Derecho Internacional Relativos a las Relaciones de Amistad y Cooperación entre los Estados;
- La Definición de la Agresión hecha por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1974;
- La Declaración sobre la Preparación de las Sociedades para Vivir en Paz de la Asamblea General de Naciones Unidas 33/73, 15 de diciembre de 1978, promovida por Polonia y apoyada por Perú y muchos otros países, donde se señala una relación de la paz y la seguridad internacional, según la cual: "toda nación y todo ser humano, independientemente de su raza, convicciones, idioma o sexo, tiene el derecho inmanente a vivir en paz". En la parte preambular se hace referencia a la resolución AG 95 (I), 11 de diciembre de 1946, donde se establecía que "... los actos de planificar, preparar, iniciar o librar una guerra de agresión son crímenes contra la paz";
- La Declaración de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Res. 39/11, 12 de noviembre de 1984, sobre el Derecho de los Pueblos a la Paz que "proclama solemnemente que los pueblos de nuestro planeta tienen el derecho sagrado a la paz; ... para asegurar el ejercicio del

derecho... se requiere que la política de los Estados esté orientada hacia la eliminación de la amenaza de la guerra, especialmente de la guerra nuclear, a la renuncia al uso de la fuerza en las relaciones internacionales y al arreglo de las controversias internacionales por medios pacíficos", indicándose más adelante que lo establecido constituye obligación fundamental de cada Estado.

- El Estatuto de Roma de creación de la Corte Penal Internacional de 2002, institución revolucionaria que deberá ir permitiendo que ningún crimen de guerra, de lesa humanidad o genocidio quede impune. Adicionalmente, en años recientes se constituyeron tribunales especiales para el juzgamiento de los casos de Yugoslavia y Ruanda.

Por su parte, la Conferencia General de Unesco ha formulado declaraciones sobre la enseñanza de los derechos humanos y los medios de información y derecho a la paz. También en América y África se han dado expresiones de este derecho. En lo relativo a sectores sociales específicos, muchos otros instrumentos internacionales conciernen a los derechos de la mujer, los niños, las minorías, etc., densificando considerablemente la relación entre el concepto de paz, el de Estado de Derecho, el respeto a los derechos humanos y la necesidad de desarrollo.

vii) Actividades

Como se ha indicado, el ejercicio del derecho a la paz no se hará efectivo por arte de gracia. Al contrario, exige atención crítica y una considerable diligencia por parte de los Estados y sociedades. Además, en vista de su relación con otras cuestiones fundamentales, como el Estado de Derecho, los regímenes democráticos, los derechos humanos y otros, su logro será producto de avances en todos esos campos pero también y especialmente del diseño de actividades y programas específicamente orientados a ello. De alguna forma, el camino fue indicado por Su Santidad el papa Juan Pablo II, quien por muchos años celebró el 1 de enero, una jornada mundial por la paz con mensajes dirigidos a las autoridades y pueblos.

A título de ejemplo, se consignan algunos elementos del programa de la OEA de educación para la paz, tal como fuera diseñado en una reunión de expertos gubernamentales celebrada en 1999, en la cual se elaboró un proyecto de programa de educación para la paz en el hemisferio.

Entre las recomendaciones formuladas figuran:

a) como objetivos: desarrollar entre la población valores, conocimientos, creencias, actitudes y comportamientos conducentes al fortalecimiento de una cultura política democrática y una cultura de paz; enfatizar la relación entre valores y prácticas democráticas y la convivencia pacífica; otros;
b) como destinatarios: la población, en especial los jóvenes, mujeres y demás grupos vulnerables;
c) como áreas del programa:
   i) educación para la promoción de la paz entre los Estados: medidas de confianza mutua, esfuerzos de desarme, diálogos, integración, participación de los militares, mecanismos de prevención de conflictos bélicos;
   ii) educación para la solución pacífica de conflictos: intercambio de experiencias exitosas, creación de mecanismos, desarrollo económico y social, la resignación de la sociedad civil;
   iii)educación para la promoción de los valores y prácticas democráticas: reforma de sistemas educativos, actividades educativas formales y no formales, derechos humanos, nociones de diversidad, pluralidad, equidad y tolerancia, medioambiente, derechos y deberes ciudadanos.

Para las tres áreas se recomendó la elaboración de cursos, investigaciones, etc. Otras organizaciones internacionales también han preparado programas en la materia, con distinto nivel de aplicación.[11]

Promover la educación para la paz y el desarme es una tarea de los Estados, pero también de las sociedades civiles, incluyendo los sectores académicos, medios de comunicación, organizaciones gubernamentales y personas individuales. Desde luego, también las organizaciones internacionales tienen una especial responsabilidad.

La cuestión sería entonces conocer y evaluar lo que se viene haciendo y sus resultados. Importa en este sentido, el impacto que puedan tener dichos programas de educación en la no violencia, la educación para el desarme y la no proliferación, la educación en valores democráticos, protección de mujeres, niños y minorías, etc.

viii) Consideraciones finales

La Carta de Naciones Unidas establece que mantener la paz es responsabilidad primordial de la comunidad internacional. En el actual derecho

internacional no existe derecho de recurrir a la guerra *jus ad bellum* y el uso de la fuerza se limita al caso excepcional de la legítima defensa, cuya aplicación no es indiscriminada sino que se encuentra claramente definida y restringida. Quebrantar la paz constituye una violación del derecho y entraña responsabilidades. Sin embargo, hay quienes piensan que los conflictos no ocurren únicamente porque los países se dotan de mecanismos de seguridad y sistemas de defensa que hacen que "la disuasión" funcione. Hay muchas otras razones por las que ya no proliferan los conflictos clásicos: el peso del derecho internacional; la relación costo-beneficio, ya que el conflicto puede ser un pésimo negocio incluso para el "vencedor"; la mayor interdependencia económica; el crecimiento de la institucionalidad democrática; el posible deterioro de la imagen internacional y las presiones internacionales contrarias al conflicto. De otro lado, el considerable número de problemas y diferencias internacionales que van resolviéndose pacíficamente de acuerdo a derecho pasa casi desapercibido ante los enfrentamientos que llevan al conflicto y que reciben enorme publicidad. La relativa ausencia de conflictos clásicos entre Estados no se debe, pues, a una falta de problemas ni tampoco necesariamente a la eficacia de la disuasión.

Por otra parte, la adhesión al derecho o su violación, también estarían acarreando consecuencias en el contexto de la globalización. También conocido como mundialización, este proceso es entendido como producto de una etapa revolucionaria en el incremento de la velocidad y el volumen de las informaciones, comunicaciones y los flujos financieros. Pero la globalización es, asimismo, un conjunto de tendencias que están marcando el curso de las sociedades más democráticas, dinámicas y promisorias. Resumidamente, éstas son, en lo político la democracia representativa; en lo económico la economía de mercado con atención a las necesidades sociales; y, en lo jurídico el respeto de los derechos humanos y del derecho internacional.

En la práctica, estas tendencias representan estándares en relación con los cuales son evaluados y juzgados los comportamientos internos e internacionales. Las comunicaciones facilitan la comparación e incluso agentes no estatales, como las empresas calificadoras de riesgo, determinadas organizaciones no gubernamentales o los sistemas de comunicación social, pueden pesar más en la interpretación de lo que ocurre que las propias afirmaciones oficiales. Como consecuencia, la opinión internacional ubica a los Estados en sectores bastante bien determinados y, entre éstos, los lugares privilegiados quedan reservados para quienes hagan parte de las mencionadas tendencias.

En medio del desorden que persiste, y más allá de violaciones groseras y siempre inadmisibles, tenemos hoy más derecho internacional que hace apenas pocas décadas. Precisamente porque debemos enfrentar el desorden, cabe recordar a Benito Juárez cuando afirmara que: "el respeto al derecho ajeno es la paz". Como a todos alcanzan, de una forma u otra, las negativas consecuencias de su violación o las positivas de su observancia, podría verdaderamente afirmarse que el respeto al derecho es la paz.

Y para hacerla realidad no hay otro camino que la voluntad y vigilancia de Estados y ciudadanos traducidas en una mayor cooperación y búsqueda de la justicia por medio del derecho. Ese es el rumbo que siempre marcó el anhelo humano de paz y libertad, por frustrado que se viera por la historia del poder y la dominación. En cualquier caso, hemos llegado a un estadio en que, juntamente con los evidentes riesgos, percibimos más claramente las posibilidades del derecho para acercarnos a la justicia con la efectividad que admiten nuestras capacidades humanas.

Alcanzar y consolidar esos objetivos exige que en los ámbitos internos y externos de nuestra aldea global la democracia y el derecho sean entendidos como inseparables y las condiciones de paz encuentren maneras de realizarse. Para algunos esto parecerá utópico e irrealizable, aunque sea precisamente a lo que se ha estado aspirando desde hace milenios. La diferencia es que en estos temas nunca como hoy han sido tan clara la conciencia de su necesidad histórica, tan específicos los compromisos asumidos para su obtención, ni tan apremiante el deseo de los pueblos por verlos finalmente convertidos en las realidades palpables que su dignidad merece y habrán de exigir. Ya nadie puede alegar, y menos todavía los Estados, que el respeto a los derechos humanos es un asunto interno.

Nuevos logros irán completando un sistema de derechos y obligaciones jurídicas que debería conducir a un Estado internacional de derecho, promotor y proyección de los que acabarán por primar al interior de cada Estado. Es previsible también que los dispositivos y mecanismos para el cumplimiento del derecho se vayan perfeccionando y que otros Estados, las organizaciones internacionales, las organizaciones no gubernamentales y hasta la opinión pública informada puedan ser, desde sus propias perspectivas, atentos vigilantes de su observancia.

La razón y la experiencia demuestran que el Estado de Derecho es el único ámbito político, jurídico, social y de valores donde podremos

encontrar la paz en este mundo. En dos palabras, sin Estado de Derecho no hay paz, y quien pretenda querer la paz solamente puede procurarla en el Estado de Derecho.

REFERENCIAS

1 *Diccionario de Términos Filosóficos*. Francois Robert. Acento Editorial. Madrid, 1994.
2 Kelsen, Hans. *La Paz por Medio del Derecho*. Losada, Buenos Aires, 1946.
3 ONU Resolución AG 52/13 Cultura de Paz 15 de enero de 1998.
4 Embajador Hugo Palma, representante del Perú en la Conferencia General de la Unesco, París, octubre de 1997.
5 Federico Mayor, director general de la Unesco, Citado por Ramón Alzate Zaez de Heredia en *Mediación escolar, propuestas, percepciones y experiencias*. Paidós Educador, Argentina, 1999.
6 *Derecho Constitucional: Teoría del Estado de Derecho*. Raúl Ferrero Rebagliati. Studium; Lima, 1956.
7 Manuel Suárez Mier. "¿Estado de Derecho versus paz social?". *El Economista* CIDAC, México, junio de 2003.
8 Hernando Roa Suárez. "Gobernabilidad democrática y Cultura de Paz". Red Universitaria por la Paz, Bogotá, octubre de 2002.
9 Héctor Gros Espiell. "El derecho a la paz"; "Derechos humanos y pacifismo", en *Estudios sobre Derechos Humanos*, Tomo I, Caracas, 1985.
10 Jordi Raich. "La teoría de la paz democrática". *Papeles de Cuestiones Internacionales* N. 76 Centro de Investigación para la Paz, Madrid, Invierno 2001-2002.
11 OEA *Programa de Educación para la Paz*, Reunión de Expertos Gubernamentales para Diseñar un Proyecto de Programa de Educación para la Paz, Cartagena de Indias, Colombia, OEA/Ser.K/XXIX; REPEP/doc.8/99; 14 de octubre de 1999.

Se terminó de imprimir en los talleres de:



Teléfono: 446-3035 Telefax: 445-5902
E-mail: diskcopysac@viabcp.com
Lima - Perú.

Hugo Palma Valderrama

Embajador en el Servicio Diplomático del Perú, actualmente en Japón. Abogado. Vice-ministro y Secretario General de Relaciones Exteriores en dos oportunidades. Ha sido Embajador en Brasil, Ecuador, Francia, Guyana, Italia, Suriname, Yugoslavia, FAO y UNESCO. Ha sido Profesor y Director de la Academia Diplomática del Perú y Profesor en la Universidad de San Marcos, Universidad de Lima y Universidad San Martín de Porras. Autor de libros y ensayos sobre seguridad, desarme, derecho internacional y otros temas, publicados en el Perú y el extranjero. Obtuvo el Premio Nacional de Investigación en Relaciones Internacionales y es conferencista invitado a numerosos eventos académicos en países de América, Europa, Africa y Asia. Miembro de la Sociedad Peruana de Derecho Internacional y experto en los Grupos de Estudio de Naciones Unidas sobre Medidas de Fomento de la Confianza; Seguridad Internacional y Educación para el Desarme. Miembro fundador del CEPEI. Ha sido Presidente de la Alianza Francesa de Lima.

Del mismo autor

- *América Latina, Limitación de Armamentos y Desarme.* CEPEI, Lima, 1986.
- *El Sistema Internacional en sus Textos.* CEPEI, Lima, 1990.
- *Confianza, Desarme y Relaciones Internacionales.* CEPEI, Lima, 1991.
- *Seguridad, Desarme y Cooperación Internacional.* Ignacio Prado Editores, Lima,1992.
- *Seguridad, Defensa y Fuerzas Armadas en el Perú-Una visión para el Siglo XXI, con el Embajador Alejandro San Martín.* CEPEI-AID, Lima, 2002.
- Numerosos artículos y ensayos publicados en el Perú y el exterior.

HUGO PALMA

SEGURIDAD ALCANCES Y DESAFÍOS

En países en desarrollo, el debate sobre el concepto de seguridad y su relación con el Estado, la sociedad, la persona humana y con el contexto internacional y mundial, no es amplio ni exhaustivo y a veces hasta es considerado inconveniente. Ello no ha contribuido a la consolidación democrática ni al mejoramiento de las condiciones de seguridad. El presente trabajo tiene un doble objetivo. Por una parte, intentar un ordenamiento del debate, presentando algunos aspectos conceptuales relevantes. Por otra, abordado en la segunda sección, la presentación de una serie de temas de seguridad a fin de mostrar la vasta diversidad de asuntos a los que concierne; pero también la complejidad de cada uno de ellos. Los temas tratados no son todos los que interesan a la seguridad ni son exhaustivos. Aspiran a demostrar que no existen soluciones fáciles para problemas complejos, que la defensa no es la respuesta única ni suficiente a la problemática de seguridad y, sobre todo, que no hay política de seguridad sino se sustenta en la política misma. Esto implica el planteamiento de temas y problemas por los responsables políticos legítimamente elegidos, el debate público, la investigación académica y la participación social. La creación de sinergias entre todos ellos es el propósito que orientó este esfuerzo.

