

LA SEGURIDAD HEMISFERICA Y EL DESARME

El primer tema puede ser abordado desde distintos ángulos. Para dar una idea de la complejidad que engloba, haremos algunas referencias históricas, jurídicas y políticas y examinaremos también la situación actual, que podría considerarse como una transición entre un modelo de seguridad colectiva hacia formas de seguridad cooperativa aún por precisar. Adicionalmente, otras formas de entender la seguridad: democrática, humana, económica, ambiental, sostenible, etc. abren nuevas perspectivas conceptuales y políticas.

Téngase presente que cuando se habla del hemisferio se está tratando de un conjunto de países que tienen algo en común y mucho de diferencia. Compartimos una geografía, relativamente aislada como en el caso de Oceanía y en eso diferente de la gran masa euro-asíatica y africana. Pero, también, es el ámbito de la gran potencia mundial con intereses estratégicos planetarios y un socio particular que es Canadá, y de un vasto grupo de estados en diversos estadios de desarrollo. Esa sola característica sería suficiente para mostrar la dificultad de encontrar denominadores comunes en materia de seguridad, por lo cual la seguridad hemisférica debe tener una geometría flexible e incluir aproximaciones y acuerdos regionales, sub-regionales y bilaterales.

Desde el punto de vista histórico, la seguridad ha sido tema hemisférico desde el inicio de las repúblicas. El Presidente de los Estados Unidos Monroe proclamó con "América para los americanos" que no se admitía la colonización europea. En 1824 el Libertador Bolívar convocó la Conferencia Anfictiónica de Panamá que se celebró en 1826 con acuerdos que reflejaban su visión de la patria grande y que lamentablemente no tuvieron aplicación. Hacia finales de siglo se realizó en Washington la Primera Conferencia Internacional de las Américas que estableció una organización precursora de la OEA. A inicios del Siglo XX Estados Unidos propició la separación de Panamá y posteriormente construyó el Canal con una pionera presencia militar en América Latina. En las décadas siguientes, la intervención militar americana se hizo más frecuente: Nicaragua hasta 1933; Haití hasta 1934 y República Dominicana hasta 1929.

De ahí que la Conferencia de Buenos Aires en 1936, tuviera como principales preocupaciones la solución pacífica de los conflictos y la prohibición de intervenir en los asuntos internos de otros Estados. La Segunda Guerra Mundial, a diferencia de la primera, contó con significativo apoyo latinoamericano a los Aliados. En enero de 1942 en Río de Janeiro, poco después del ataque japonés a Pearl Harbor, una Reunión de Consulta creó la Junta Interamericana de Defensa (JID) para proponer medidas de defensa del continente. 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 1946, al comienzo de la Guerra Fría, se crearon varios comandos incluyendo uno con jurisdicción sobre el Caribe y América del Sur. En 1947 se firmó, también en Río de Janeiro, el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR). La OEA adoptó su configuración actual en la Conferencia de Bogotá en 1948 mediante la suscripción de una Carta que incluye cuestiones de seguridad y solución pacífica de controversias.

A partir de entonces, la OEA intervino en varios conflictos. Ese año entre la República Dominicana y Haití. En 1969 entre El Salvador y Honduras. En 1975 entre Honduras y Nicaragua. 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 y ese mismo año se establece el Colegio Interamericano de Defensa. Por distintas razones, la intervención americana no acaba. En 1965 Estados Unidos desembarca en la República Dominicana y recibe luego el apoyo de la OEA. En 1983 invade Granada y al año siguiente Panamá. En 1995 invade Haití, con aprobación del consejo de Seguridad.

En 1967 se suscribe el Tratado de Tlatelolco que establece zona libre de armas nucleares en América Latina, pieza fundamental de la seguridad hemisférica que, sin embargo, tardó años en ser totalmente implementada. En 1975 se firman los Tratados del Canal de Panamá y el Protocolo de Modificaciones al TIAR de Costa Rica, que aún no ha entrado en vigencia.

En 1980 triunfa la Revolución Sandinista en Nicaragua y se inicia el conflicto centroamericano que duró una década. En 1982, la Guerra de Malvinas pone a prueba la solidaridad continental y la pertinencia del TIAR 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) y 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 realiza la primera Cumbre de las Américas, en Miami, con importantes propuestas en materia de seguridad y en 1995 se adopta la "Declaración de Santiago sobre Medidas de Fomento de la Confianza y la seguridad". En 1995 se realiza la Reunión Ministerial de Defensa de las Américas que establece "Los Principios de Williamsburg" en materia política y estratégica. La Comisión de Seguridad Hemisférica realiza importantes actividades en materia de medidas de seguridad y confianza, conceptos de seguridad y fortalecimiento de las

instituciones relacionadas con la seguridad hemisférica. Se crea un Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE)
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.

SEGURIDAD HEMISFERICA

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. De otro lado cuenta 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.

El nuevo tratamiento de estas cuestiones se inició en 1991 al término de la Guerra Fría, con la Comisión de Seguridad Hemisférica como foro oficial donde los gobiernos se expresan en estos temas. Sin embargo, sus resultados aún no compiten con los entendimientos en las áreas militares. 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 estarían dando nuevos alientos.

LOS MEDIOS JURIDICO-POLITICOS

La Carta de la Organización establece en su artículo 2 los propósitos esenciales "para realizar los principios en que se funda y cumplir sus obligaciones regionales de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas." En su literal a) establece como uno de esos propósitos "afianzar la paz y la seguridad del Continente" y en el literal d) el de "organizar la acción solidaria de (los Estados miembros) en caso de agresión."

En el artículo 3 reafirma los principios, entre los cuales se encuentra el consignado en el literal h) según el cual "La agresión a un Estado americano constituye una agresión a todos los demás Estados americanos."

El Capítulo VI se refiere a la seguridad colectiva:

Artículo 28. Toda agresión de un Estado contra 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.

Artículo 29. 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 cualquier 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 solidaridad continental o de la legítima defensa colectiva, aplicarán las medidas y los procedimientos establecidos en los tratados especiales, existentes en la materia.

El procedimiento de la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores señala:

Artículo 61 La Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores deberá celebrarse con el fin de considerar problemas de carácter urgente y de interés común para los Estados americanos, y para servir de Organó de Consulta.

Artículo 62 Cualquier Estado miembro puede pedir que se convoque la Reunión de Consulta. La solicitud debe dirigirse al Consejo Permanente de la Organización, el cual decidirá por mayoría absoluta de votos si es procedente la Reunión.

Artículo 63. El temario y el reglamento de la Reunión de Consulta serán preparados por el Consejo Permanente de la Organización y sometidos a la consideración de los Estados miembros.

Artículo 64 Si excepcionalmente el Ministro de Relaciones Exteriores de cualquier país no pudiere concurrir a la Reunión, se hará representar por un Delegado Especial.

Artículo 65 En caso de ataque armado al territorio de un Estado americano o dentro de la región de seguridad que delimita el tratado vigente, el Presidente de 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 Partes en dicho instrumento.

Artículo 66 Se establece un Comité Consultivo de Defensa para asesorar al Organó de Consulta en los problemas de colaboración militar que puedan suscitarse con motivo de la aplicación de los tratados especiales existentes en materia de seguridad colectiva.

Artículo 67 El Comité Consultivo de Defensa se integrará con las más altas autoridades militares de los Estados americanos que participen en la Reunión de Consulta. Excepcionalmente los Gobiernos podrán designar sustitutos. Cada Estado tendrá derecho a un voto.

Artículo 68 El Comité Consultivo de Defensa será convocado en los mismos términos que el Organó de Consulta, cuando éste haya de tratar de asuntos relativos a la defensa contra la agresión.

Artículo 69 Cuando la Asamblea General o la Reunión de Consulta o los Gobiernos, por mayoría de dos terceras partes de los Estados miembros, le encomienden estudios técnicos o informes sobre temas específicos, el Comité se reunirá también para ese fin.

Existen dos situaciones por las cuales se puede convocar al Órgano de Consulta: en el marco de la Carta de la OEA y en el marco del TIAR por los Estados parte en él.

El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca 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. Promueve la solución pacífica de la controversia planteada en su artículo 2 y el Órgano de Consulta puede actuar con tal fin según lo dispuesto por el artículo 7. El TIAR ha sido aplicado en diecinueve oportunidades, 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.

El TIAR define las medidas y procedimientos para la respuesta colectiva cuando un Estado parte sufra un ataque armado (artículo 3) o una agresión que no sea ataque armado (artículo 6). El artículo 3 contiene una referencia específica al "ejercicio del derecho inmanente a la legítima defensa individual o colectiva que reconoce el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas." 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 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. El TIAR define la región en la cual es aplicable (artículo 4) y las medidas que puede adoptar el Órgano de Consulta (artículo 8). Regula igualmente el funcionamiento del Órgano de Consulta (artículos 11 a 19) y la obligatoriedad de las medidas adoptadas, exceptuando la aplicación de la fuerza armada, disposición que necesita consentimiento expreso de cada Estado (artículos 20 y 21).

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. Este protocolo de Reformas solamente fue ratificado por algunos de los veintidós Estados que lo suscribieron y no ha entrado en vigor.

La Junta Interamericana de Defensa fue creada en 1942, luego del ataque contra Pearl Harbor con el fin de planificar la defensa del hemisferio, primero contra los países del Eje y, luego en la Guerra Fría. Es financiada por la OEA pero su relación nunca ha sido clara. La dirige un oficial norteamericano y tiene una Junta de delegados de los países miembros del TIAR lo que excluye a Canadá y los países del CARICOM. Ha participado en el Programa de Desminado Humanitario en Centroamérica, compilado Informes sobre Medidas de Fomento de la

Confianza y la Seguridad (MFCS) y socorro para Desastres Naturales. Se critica que su propósito original ha desaparecido por el fin de la Guerra Fría y la carencia de vínculo formal con los órganos de gobierno de la OEA. Su misión futura y vinculación legal con la OEA deben redefinirse.

El Colegio Interamericano de Defensa depende de la Junta y es también financiado por la OEA. Sus profesores y alumnos provienen de los países miembros. El enfoque es básicamente militar y comprende los nuevos problemas de la seguridad incluyendo aspectos políticos, económicos, y sociales.

La Comisión de Seguridad Hemisférica 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". Es el foro político de los países de la OEA para tratar asuntos como las Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad; lograr que el hemisferio sea una zona libre de minas terrestres antipersonal, los problemas particulares de seguridad de los pequeños Estados islas, el desminado de América Central; la transparencia en las compras y registros de armas convencionales, los conceptos de seguridad en el Hemisferio y aspectos institucionales. Interesa, obviamente, la Carta Democrática Interamericana.

Adicionalmente, se han establecido nuevos foros como:

Las Cumbres de las Américas que deben dar impulso político a la unidad del continente pero no cuenta con una estructura de preparación y seguimiento. Sin embargo, ha tratado de sustantivos problemas de seguridad.

Las Reuniones Ministeriales de Defensa iniciadas en Williamsburg en 1995 son un espacio para debatir problemas de seguridad entre responsables políticos, incluyendo el terrorismo, narcotráfico, las relaciones civil-militares, derechos humanos y otros.

También se han constituido espacios sub-regionales como:

El Grupo de Río que sucedió al Grupo de Contadora y su Grupo de Apoyo, que promovieron una solución para la crisis en América Central en los años ochenta. Funciona como un mecanismo de coordinación política y se ocupa entre otros de cuestiones de seguridad incluyendo a veces conflictos internos.

El Sistema de Seguridad del Este del Caribe coordina las fuerzas de seguridad de la región en materia de desastres naturales, lucha contra el narcotráfico y amenazas del crimen internacional.

El MERCOSUR se ha declarado como Zona de Paz y ha conformado un foro de Estudios Estratégicos, se realizan ejercicios combinados entre sus fuerzas armadas y se intercambian oficiales en los Institutos de Estudios Superiores.

Argentina sostiene un centro de adiestramiento de fuerzas para el mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. (CAECOPAZ)

El “Tratado Marco de Seguridad Democrática”, de América Central, fue suscrito en San Pedro Sula, Honduras el 15 de diciembre de 1995, en una Reunión de Presidentes. Su enfoque es multidimensional abarcando aspectos políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales. Prioriza la inversión social y plantea respuestas colectivas a las amenazas transnacionales.

Se fundamenta en la democracia y el fortalecimiento de sus instituciones y el Estado de Derecho; en la existencia de gobiernos electos por sufragio universal, libre y secreto; en el irrestricto respeto de los derechos humanos; en la consolidación y fortalecimiento del poder civil; en el principio de subordinación de las fuerzas armadas, de policía y de seguridad pública a las autoridades civiles constitucionalmente establecidas; en la promoción de una cultura de paz, diálogo, entendimiento y tolerancia; el mantenimiento de un diálogo flexible, activo y de colaboración mutua; la erradicación de la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo, la narcoactividad y el tráfico de armas.

La organización del Tratado incluye la Reunión de Presidentes; instancia suprema para conocer y decidir al más alto nivel los asuntos de seguridad regional e internacional; el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores que es el Órgano principal de coordinación; la Comisión de Seguridad integrada por los Vice-Ministros de Relaciones Exteriores, de Defensa y del sector de Seguridad Pública Interna, instancia encargada de la ejecución, evaluación y seguimiento de las propuestas, acuerdos y resoluciones, subordinada a la Reunión de Presidentes y al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores; y, finalmente, el Comité Consultivo que está compuesto por las principales fuerzas vivas de los países miembros, que presentan opiniones a la Comisión de Seguridad sobre las materias concernientes a la seguridad de las personas y sus bienes, por conducto de la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana.

La Comunidad Andina de Naciones ha formulado diversas declaraciones sustantivas como la de Galápagos, Cartagena y otras. Hay avances como la reunión conjunta de Ministros de Relaciones Exteriores y Defensa en Lima el año 2002 y se ha proclamado como Area Andina de Paz y Seguridad.

Finalmente, los Jefes de Estado proclamaron en Brasilia el año 2001 a la región sudamericana como Zona de Paz.

En la Comisión Especial de Seguridad Hemisférica se perciben coincidencias y divergencias. Entre las primeras figura la necesidad de renovar el sistema de seguridad, la baja posibilidad de conflictos interestatales, las nuevas dimensiones de la seguridad, las limitaciones del TIAR y la JID y la necesidad de mayor cooperación, democracia e integración económica.

Más detalladamente, las coincidencias incluyen la necesidad de renovar el sistema interamericano de seguridad debido al término de la Guerra Fría; la búsqueda de consensos debido a que no es admisible la imposición de las visiones de algunos actores, la escasa posibilidad de conflictos interestatales que disminuye los riesgos de naturaleza militar, sin descartar totalmente la posibilidad de conflictos interestatales que requieran utilizar la fuerza militar. También hubo coincidencia en que existen nuevas dimensiones de seguridad importantes para la paz y la estabilidad continental; y que la manera más efectiva de enfrentarlas es mediante el incremento de la cooperación bilateral y multilateral entre los Estados. Se requiere consolidar y defender los procesos de democratización y de integración económica como elementos centrales de la paz. Finalmente, se considera necesario mayor diálogo entre los Estados y las Instituciones del Sistema y dar el mayor respaldo a la Comisión de Seguridad Hemisférica como foro especializado y representativo para debatir la seguridad y las reformas.

En materia de divergencia se registra que no hay acuerdo sobre lo que serían las nuevas dimensiones de la seguridad, la importancia de las amenazas tradicionales, el impacto de la cooperación en seguridad sobre la soberanía, la subordinación de los militares a las autoridades civiles, los papeles de la JID y el TIAR. Estados Unidos rechaza clasificar problemas “que son fundamentalmente económicos o sociales” como cuestiones de seguridad, posición que cuestionan los demás gobiernos, que esperan incluir el concepto de “seguridad humana” y consideran que las principales amenazas a la seguridad son la pobreza extrema y la desigualdad social.

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 tema del control civil de las fuerzas armadas preocupa a algunos países. Otros deploran la carencia de mecanismos regionales para la prevención, gestión y resolución de conflictos. El problema de las relaciones con Cuba y su situación en el Sistema está pendiente hace cuatro décadas. Finalmente, el rol y la ubicación jurídica de acuerdos como el TIAR e instituciones como la Junta Interamericana de Defensa o el Colegio Interamericano de Defensa son materia de profunda discrepancia. Consecuentemente, el tratamiento de las cuestiones seguridad parece darse en dos avenidas paralelas y a distintas velocidades. La Comisión de Seguridad Hemisférica hace esfuerzos importantes pero sus alcances no son comparables con, por ejemplo, las Conferencias de Ministros de Defensa.

La pregunta, evidentemente, debe referirse al porque de las divergencias 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.

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 simplemente 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 del 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 de en perjuicio de otros valores como la democracia o los derechos humanos, tal como fue el caso frente al comunismo.

LA SITUACIÓN ACTUAL EN MATERIA DE SEGURIDAD.

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 estuvo originalmente planteado frente a amenazas provenientes de fuera del hemisferio. Actualmente, las llamadas "las amenazas transnacionales" entre las que se mencionan el terrorismo, narcotráfico, crimen organizado internacional, inmigración ilegal y otras, precisan respuestas multilaterales.

Por múltiples razones, el Sistema de Seguridad Interamericano debe ser revisado. Así lo estimaron los Jefes de Estado en la Segunda Cumbre de las Américas Santiago en 1.998, a fin de adaptarlo a nuevas circunstancias políticas sociales y estratégicas. Para ello debe incrementarse las medidas de fomento de la confianza y la seguridad, trabajar nuevos conceptos de seguridad desarrollando enfoques comunes que viabilicen el desarme y control de armamento. El TIAR sigue siendo cuestionado y se le considera inadecuado y obsoleto. Tampoco la JID se libra de cuestionamientos por su falta de relación jerárquica con la OEA. Las amenazas actuales son más complejas y difusas exigiendo respuestas complejas.

Todo lo anterior será materia de la próxima Conferencia sobre Seguridad que se realizará en México en Octubre próximo.

LA SEGURIDAD DEMOCRATICA

El concepto “Seguridad Democrática” se empezó a utilizar en la Cumbre de Viena del Consejo de Europa en 1993 en su doble aspecto interno-externo. Igualmente importante es que refiere tanto a una visión como al procedimiento para realizarla.

La seguridad democrática 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 alcanzarla, es necesario intentarlo cuando ya han fracasado muchos otros planteamientos. Luego, exige que los procedimientos para definirla y operacionalizarla sean democráticos.

En este planteamiento, la seguridad externa de cada Estado no depende exclusivamente de su poder militar, sino de la actualidad y legitimidad de los sistemas internacionales de seguridad, el perfeccionamiento de los mecanismos de solución pacífica de controversias, el fomento de la confianza, la transparencia y limitaciones de gastos y equipos militares, la cooperación y desarrollo de zonas de frontera y otros. Tiene en cuenta la disminución de conflictos interestatales y el incremento de los intraestatales, la violencia interna y las amenazas transnacionales no tradicionales.

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 y defensa sean políticas de Estado con amplio consenso ciudadano. La sociedad y los legítimos procesos políticos de toma de decisiones deben determinar y confirmar la naturaleza de las amenazas y alcanzar consensos sobre como enfrentarlas. Sólo los gobernantes democráticamente elegidos pueden formular políticas y están obligados a hacerlo también en materias de seguridad externa e interna y defensa, incluyendo conceptos, tamaño de las fuerzas, equipos, despliegues, presupuestos, etc. contando con el profesionalismo y experiencia militar y policial.

Además de lo internacional, lo nacional y lo ciudadano, la seguridad democrática concierne al mismo sistema democrático. La experiencia latinoamericana confirma en este aspecto, la necesidad de la conducción democrática de las fuerzas armadas y del reforzamiento de las instituciones en general. Deben revisarse los marcos constitucionales y legales indispensables para que nuestras democracias tenga fuerzas armadas y de policía democráticas, modernas, de dimensiones y costos adecuados a las posibilidades de los países y las cambiantes exigencias de seguridad.

La aproximación hacia la seguridad democrática tendrá que basarse en elementos como el Estado de Derecho, la aproximación de las políticas de defensa a las políticas exteriores, el examen de las auténticas necesidades nacionales de seguridad, la prioridad al fortalecimiento de las instituciones de la democracia, la

superación de ambigüedades en las relaciones civiles militares, la responsable formulación de roles y misiones para las fuerzas armadas, los despliegues militares no ofensivos, la cabal observancia de los derechos humanos, la no utilización de las fuerzas armadas para fines políticos partidarios, la atención a las condiciones económicas que supone que nuestros países no retomarán los niveles de gasto militar que alcanzaron hace pocos años y, finalmente, la educación para la paz y el desarme.

LA SEGURIDAD HUMANA

El concepto de seguridad humana es clave en el mundo de hoy y hace parte del sistema democrático. Aunque enunciado recientemente, el concepto estaba implícito en planteamientos de seguridad en las sociedades más democráticas y progresistas. Ha sido política y académicamente promovido por Canadá, fue examinado en las Asambleas Generales de la OEA en Windsor y la Tercera Cumbre de las Américas de Montreal.

El concepto se desarrolla a partir de dos situaciones y una visión. Las situaciones son la modificación de la naturaleza del conflicto que es ahora esencialmente interno y no tanto entre Estados. Además, el fenómeno de la globalización da lugar a nuevas formas de violencia y crimen transnacional que comprometen la seguridad individual de las personas y de las naciones. La visión plantea que un Estado seguro con ciudadanos inseguros carece de *sindéresis* pues la seguridad del Estado no puede erigirse como una finalidad en sí misma, dissociada de la seguridad de las personas. En esto coincide con la indetenible revalorización de la persona en los planos interno e internacional que se traduce en una concepción del Estado al servicio de las personas y no al revés.

Esto no quiere decir que la seguridad humana deba considerarse contradictoria con la seguridad de los Estados. Se trata más bien de una manera distinta y superior de interpretarla mediante la reorientación del énfasis hacia las necesidades de seguridad de las personas, sin perder de vista que precisan también una garantía de seguridad frente, por ejemplo, a la eventualidad de un ataque externo, pero sin agotarse en ello. En su aspecto operativo deberá referirse a asuntos como los derechos humanos y libertades fundamentales, el creciente tráfico y utilización de armas pequeñas, la producción y tráfico ilícito de drogas, el terrorismo, las minas antipersonal, la corrupción y la impunidad, la violencia generalizada y la facilitación del logro del desarrollo humano.

La búsqueda de seguridad humana dependerá de una definición de seguridad democrática. Este concepto contiene en sí mismo un requisito fundamental: que sea producto de un consenso social, lo que supone conocimiento, debate y participación. Comprende también el objetivo de proteger la democracia como el sistema donde las necesidades reales de seguridad de las personas pueden ser satisfechas.

También será necesario reconceptualizar la seguridad como la preservación y consolidación del sistema democrático. Entendida como un valor transversal de interés para el conjunto de la sociedad, debe reposar esencialmente sobre ella haciendo posible su participación por distintos medios. En tales condiciones, "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.

LA SEGURIDAD EN AMERICA LATINA

La confianza existente es resultado de la interacción de eventos, elementos y circunstancias generales y específicos. En términos básicos, se les puede categorizar en:

1) Generales, hemisféricos o latinoamericanos como el Tratado de Tlatelolco que ha permitido crear una Zona Libre de Armas Nucleares que permite a la región disfrutar de la ausencia total de tales armas, el proceso general de democratización en toda la región que ha sucedido a los regímenes militares que incrementaron las fuerzas, los gastos militares y las adquisiciones de armas y priorizaron esquemas "geopolíticos" con opciones de conflicto abierto que crecían permanentemente; y el sistema interamericano y sus obligaciones legales respecto al mantenimiento de la paz y la solución pacífica de las controversias y sirve como un foro para la consideración de asuntos de seguridad internacional. Adicionalmente, América Latina adhiere a las Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad adoptadas en el ámbito de la OEA en dos Conferencias Especializadas celebradas en Santiago de Chile en 1995 y San Salvador en 1998.

2) Subregionales como los esfuerzos centroamericanos en el "Tratado Marco para la Seguridad Democrática" que contienen significativas MFC y dispositivos para la consolidación de los regímenes democráticos, el respeto de los derechos humanos, el control civil de los militares, etc.; andinos como la Declaración de Ayacucho que representó un esfuerzo histórico, la de Galápagos en 1989 donde se adoptaron resoluciones respecto a materias de seguridad y fomento de la confianza, la de Cartagena relativa al rechazo a todas las armas de destrucción masiva. Adicionalmente, los Presidentes aprobaron los lineamientos de una política exterior común, el reforzamiento del carácter político del proceso y regímenes de fomento de la confianza y la seguridad; Cono Sur donde las posibilidades de conflicto entre Argentina y Brasil y Argentina y Chile han sido superadas, los dos últimos países concertaron con CEPAL una metodología para la comparabilidad de sus gastos militares. Los Presidentes del MERCOSUR y de Bolivia y Chile proclamaron al área como una Zona de Paz y libre de armas químicas o bacteriológicas. El Grupo de Río ha alcanzado también entendimientos

en materia de seguridad y MFC. Finalmente, los Presidentes de América del Sur han declarado la región zona de Paz.

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

AGENDA ACTUAL

Las preocupaciones comprenden 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”. Debe 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 para la gobernabilidad, las instituciones de seguridad, la resolución de conflictos, etc.

Esto puede llevar a la confección de una nueva agenda de seguridad y de amenazas tradicionales y no tradicionales como el narcotráfico, el crimen organizado transnacional, las catástrofes ambientales, los refugiados, la subordinación militar y hasta el quebrantamiento del sistema democrático.

Esto hace que deba distinguirse entre las amenazas tradicionales que requerían una aproximación tradicional reflejada en la seguridad colectiva; y las nuevas amenazas que por ser difusas, complejas, transversales, transnacionales, y no necesariamente estatales, requieren de nuevos enfoques que podrían traducirse en novedosas formas de seguridad cooperativa. En eso estamos.

DESARME

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 Río y de la Comunidad Andina como la Declaración de Galápagos de 1989, etc.

El título 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.

En años recientes, la OEA ha adoptado dos importantes convenios de control de armas: la Convención Interamericana sobre Transparencia en las Adquisiciones

de Armas Convencionales (1999) y la Convención Interamericana Contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados (1997). Además, se ha aprobado una Convención Interamericana contra el Terrorismo.

LIMITACION DE GASTOS MILITARES - PROPUESTA PERU OEA

El fin de la guerra fría y la desaparición del comunismo y su penetración ideológica en la región han eliminado la amenaza extraregional que dio origen al 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 a nivel nacional y hemisférico.

Los esfuerzos subregionales en materia seguridad comprenden la Carta Andina para la Paz y la Seguridad, el Tratado de Seguridad Democrática en Centro América y la declaración política del MERCOSUR, Bolivia y Chile como zona de paz. La Carta Democrática Interamericana favorece la institucionalidad democrática al interior de los estados.

En el periodo comprendido entre 1992 al 2001 el porcentaje de gastos militares subió tanto en América Central como del Sur, en 21% y 46%, respectivamente. Teniendo en consideración el aumento del nivel de pobres en la región, así como la crisis fiscal, es necesario disminuir los gastos militares.

En el proceso de revisión del sistema de seguridad hemisférica, el Perú promueve las medidas de fomento de confianza que hacen posible la disminución de los gastos militares. La propuesta del Presidente Alejandro Toledo sobre limitación de los gastos militares, surge de la realidad descrita y de la diferencia entre lo que el continente destina a gastos militares y a mejorar los índices de desarrollo humano. Los estados han reconocido la interrelación entre desarme y desarrollo en la Asamblea General de Naciones Unidas sobre Desarme en 1987. En el plano regional, la propuesta coincide con la Carta de la OEA, según la cual son propósitos esenciales afianzar la paz y la seguridad en el hemisferio, erradicar la pobreza crítica y alcanzar la limitación de armamentos convencionales. La Declaración Política de la III Cumbre de las Américas, señala que los Estados se comprometen a hacer esfuerzos para limitar los gastos militares manteniendo una capacidad que corresponda a las legítimas necesidades de seguridad. Una las nuevas amenazas a la seguridad es la pobreza y ello hace necesario un concepto de seguridad que descarte hipótesis de conflicto y excluya toda carrera armamentista.

La limitación de los gastos de defensa requiere un proceso gradual y el compromiso político de los estados. Exige reconocer que la pobreza es una amenaza estructural a la seguridad y compromete la gobernabilidad democrática y

que existe una relación entre limitación de gastos militares con el desarrollo. 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.

Es adecuado concertar acuerdos bilaterales y subregionales para desarrollar metodologías estandarizadas para la medición de los Gastos de Defensa, como el establecido entre Chile y Argentina. Se debe 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 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.

Adicionalmente, deben mencionarse los numerosos acuerdos multilaterales de desarme de los cuales son miembros los países de la región. A título ilustrativo cabe mencionar tratados como: 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, Que Estados Unidos no haga parte de varios de ellos no les resta su significación para nuestra propia seguridad.

De otra parte, es muy considerable el número y la creciente significación de las medidas de fomento de la confianza mutua que se vienen adoptando entre países del hemisferio. Cuestiones como ejercicios militares combinados, reuniones de ministros de defensa, encuentros de militares a alto nivel, preparación de efectivos militares en las instituciones castrenses de otros países, coordinación de posiciones en organismos internacionales, intercambios de información sobre gastos militares, etc.

Una convención paradigmática es el acuerdo argentino-chileno que, con la cooperación de CEPAL produjo una metodología estandarizada para la comparación de gastos de defensa, iniciativa que viene siendo seguida por otros países.

Consecuentemente, el desarme y la limitación de armamentos y gastos militares no tiene nada de ingenuo sino que es una posibilidad política real, que responde al anhelo de los pueblos y debe ser preocupación prioritaria de sus gobiernos.