

Desarme y Seguridad: una Nueva Agenda de América Latina y el Caribe para el Próximo Milenio

MEDIDAS REGIONALES DE FOMENTO A LA CONFIANZA

Embajador Hugo Palma
Consultor en Asuntos Internacionales
Ex-Secretario General y Vice Ministro de
Relaciones Exteriores del Perú

En el mundo turbulento de hoy, si se le compara con otras regiones, América latina parece una región relativamente estable y segura, con moderados niveles de fuerzas y gastos militares. En años recientes, las cuestiones relativas al fomento de la confianza han venido siendo crecientemente tratadas.

A los efectos de esta presentación, interesan los conceptos de confianza, medidas y también lo que debe entenderse por regiones.

La confianza es un elemento central de las relaciones internacionales, del cual depende la calidad de las vinculaciones entre los Estados. Este componente insustituible de la seguridad, es producto de la credibilidad y la previsibilidad, condiciones que requieren de la repetición de conductas consecuentes por el tiempo que sea necesario para cambiar las percepciones de las que dependen a su vez las actitudes y eventualmente las actuaciones.

Como no hay fenómeno humano más dependiente de la retroalimentación que caracteriza los fenómenos y las experiencias sociales y políticas, 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.

Aunque se suele hablar de medidas, el fomento de la confianza deriva en realidad de políticas que básicamente son: 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. Estas son las de irrespeto al derecho internacional, militarismo y armamentismo, agresión y otras.

La confianza se promueve por la aplicación consecuente de las ya referidas políticas mediante acciones y actuaciones concretas. Las medidas de fomento de la confianza materializan y dan expresión tangible a tales políticas, especialmente en el plano militar y de seguridad, pero no son un sucedáneo de ellas. Existen para facilitar el cumplimiento del derecho no para sustituirlo.

Confianza, seguridad y desarme son elementos de un círculo virtuoso; al igual que desconfianza,

inseguridad y armamentismo lo son de un círculo vicioso. Es esencial tener presente que se trata de procesos. Naciones Unidas así lo reconoció 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 caso de América Latina este proceso 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 empiezan a consolidarse en la región y vienen reemplazando lenta pero de manera continua a las razones de desconfianza sustentadas en diferencias no resueltas, planteamientos geopolíticos agresivos, carreras armamentistas, confrontación y conflicto.

Respecto a lo que debe entenderse por "regiones" cabe referirse al estudio de Naciones Unidas sobre Desarme Regional, en el que 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)

Un ejemplo concreto 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.

En su parte dispositiva se indica que la Comisión será permanente y que. "... 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, secuencia, incremental y retroalimentado a lo largo del tiempo".

Se establece también que la Comisión se orientará por los principios de: "respeto al derecho internacional, fiel cumplimiento los tratados, solución pacífica de controversias, respeto a la soberanía a 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".

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".

Finalmente, se 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.

América latina no es un área libre de problemas de seguridad pues interna y externamente subsisten situaciones preocupantes. Sin embargo, la situación es mejor que en años recientes y se advierte una voluntad general de mejorar las relaciones en la región con menor tensión y gasto militar, más democracia y respeto de los derechos humanos y del derecho internacional. Los progresos registrados en materia de paz y estabilidad internacional crean una atmósfera de expectativa, situación que no ha sido 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 conflictos generalizados. Adicionalmente, se presenta ahora la emergencia de las llamadas "nuevas amenazas" a la seguridad.

El nivel actual de confianza, superior al pasado, es resultado de la interacción de eventos, elementos y circunstancias generales y específicos. En términos básicos, se les puede categorizar en:

- 1) Generales, que pueden ser hemisféricos o latinoamericanos;
- 2) Subregionales; esfuerzos centroamericanos, andinos o del Cono Sur;
- 3) Bilaterales; acuerdos entre varios pares de países

1) Generales.

El más importante compromiso latinoamericano es el Tratado de Tlatelolco que ha alcanzado su plena implementación. Ningún país de la región posee ni podrá nunca poseer armas nucleares. El área es una Zona Libre de Armas Nucleares.

Si bien el texto del Tratado de Tlatelolco no se refiere específicamente a la cuestión de confianza, es exactamente a eso a lo que está apuntando cuando trata del fortalecimiento de la seguridad. La Organización de Estados Americanos así lo reconoció al considerar: "Elemento fundamental de la contribución hemisférica a la causa de la paz y la seguridad es el Tratado de Tlatelolco". 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.

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. Los gobiernos elegidos debieron reducir los gastos y se encuentran aún en el largo proceso de adquirir un control apropiado de las fuerzas armadas.

Un elemento adicional es el sistema interamericano que, con todos sus problemas, ha promovido obligaciones legales respecto al mantenimiento de la paz y la solución pacífica de las controversias. Es también un foro general para la consideración y discusión de asuntos de seguridad internacional y ha difundido el potencial del fomento de la confianza. Dos conferencias especiales han sido dedicadas a las MFC.

2) Subregionales.

En el vasto espacio latinoamericano coexisten diferentes tipos de situaciones lo que hace que las percepciones y prioridades subregionales sean más relevantes que las visiones generales.

América Central.-

Hace una década vivía un estado de conflicto general y a menudo abierto. Fue muy difícil lograr un cese del fuego y crear condiciones mínimas para la paz y estabilidad. Ahora, los Estados de la región son miembros del "Tratado Marco para la Seguridad Democrática" que incluye 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. En el Caribe, la situación sin ser ideal parece menos preocupante que en el pasado.

Cono Sur.-

No hace muchos años, las posibilidades de conflicto generalizado entre Argentina y Brasil y Argentina y Chile eran consideradas abiertamente. Las visiones de conflicto fueron exacerbadas por regímenes militares nacionalistas y vastas adquisiciones de armamentos. Ahora, realizan ejercicios militares conjuntos y Argentina y Chile han solicitado a la Comisión Económica para América Latina CEPAL, idear una metodología para la comparabilidad de sus gastos militares.

En 1998, los Presidentes del MERCOSUR y de Bolivia y Chile proclamaron al área como una Zona de Paz y libre de armas químicas o bacteriológicas. Hay muchas MFC en aplicación en esa región.

Países Andinos.-

Un 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.

Grupo de Río.-

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. Está ganando reconocimiento internacional como interlocutor válido de América Latina.

3) Bilaterales.-

Diversos acuerdos y entendimientos establecen muchas MFC entre pares de países, algunas más bien formales y otras sumamente precisas.

El resultado de todas estas medidas 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, útil y satisfactoria.

En todos los casos mencionados, han sido de gran importancia las soluciones pacíficas encontradas para algunas disputas internacionales con potencial de conflicto.

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 antipersonal, etc. 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.

Sin perjuicio de lo anterior, subsisten problemas que pueden afectar la seguridad regional. No todas las reclamaciones territoriales o de fronteras o de delimitación han sido resueltas. 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 ni preocupa la posibilidad de una nueva ronda de golpes militares sino lo que debe entenderse realmente por el "control civil" de las fuerzas armadas. La disminución de gastos militares es importante aún cuando no haya sido resultado de negociación o acuerdo sino de la crisis económica. Además, puede haberse estabilizado e inclusive podría estar creciendo nuevamente.

La seguridad sigue siendo el gran tema ausente del debate político, académico y social en los países latinoamericanos. Esto se vincula al problema de la tradicional falta de educación y de información de los políticos latinoamericanos en asuntos de seguridad y militares. Para

autoridades civiles no familiarizadas con estos temas, adoptar las necesarias decisiones y alcanzar adecuado control de las fuerzas armadas no es tarea fácil.

Nuestro hemisferio no ha logrado definir de manera consensual lo que debe entender por seguridad, proceso que depende de los cambios estratégicos, 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. Los esfuerzos de la Comisión de Seguridad Hemisférica no han producido aún la necesaria definición.

La cuestión se complica con las llamadas "nuevas amenazas" o amenazas no militares que hacen parte de una agenda Norte-Sur o desarrollo-subdesarrollo. Aún cuando no hay un acuerdo oficial sobre cuales serían, se mencionan temas como producción y tráfico de drogas ilícitas, subversión, terrorismo, crimen organizado, violaciones de los derechos humanos, problemas de medio ambiente, migraciones irregulares, falta o debilidad de instituciones democráticas, atraso técnico, pobreza extrema, explosión demográfica, racismo, fundamentalismo político o religioso, pobreza, migración y otros ni de la relación de todos éstos con los sistemas de defensa.

Esta "amenaza del Sur" que es parte de la agenda hemisférica negativa constituye una situación ambigua. En efecto, no hay criterios definidos sobre cómo enfrentar las nuevas amenazas ni sobre cómo podrían relacionarse con los sistemas de defensa, vale decir con la posibilidad del empleo de la fuerza, que constituye último recurso de la seguridad.

Sin embargo, en este contexto de indefinición, se vienen produciendo en el ámbito interamericano importantes planteamientos y definiciones por parte de los sectores de defensa.

La Reunión de ministros de defensa de las Américas en Williamsburg, julio 1995, 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 y del respeto de los derechos humanos; intercambio de informaciones y acrecentamiento del diálogo cívico-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.

La declaración de Bariloche de Ministros de Defensa de las Américas de octubre de 1966, al considerar como amenazas factores como los antes mencionados formaliza el problema. De otro lado, reconoce que la estructura del estado se muestra desbordada para garantizar la seguridad frente a estas amenazas que tienen carácter esencialmente transnacional y que se debe replantear el concepto tradicional de seguridad orientándolo hacia la "seguridad cooperativa" la cual debería partir de una percepción conjunta y regional.

Se han celebrado tres conferencias de ministros de defensa de las Américas, en adición a las conferencias de comandantes generales. Subsiste el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca TIAR y continúan las ambigüedades sobre los roles de la Junta Interamericana de Defensa y del Colegio Interamericano de Defensa y su vinculación institucional con la Organización de los Estados Americanos.

Por su parte, la Comisión de Seguridad Hemisférica ha venido trabajando en temas como medidas de fomento de la confianza y la seguridad, nueva conceptualización de seguridad, aspectos institucionales, transparencia en las adquisiciones militares, etc. Hay, además, un importante debate sobre la conveniencia o no de constituir algún tipo de fuerza interamericana que encuentra la total oposición de cierto número de países.

No obstante lo anterior, sigue siendo un hecho que en el hemisferio uno de los países tiene intereses y compromisos estratégicos globales y los demás están básicamente preocupados por su entorno inmediato sin carecer de interés en la seguridad hemisférica. Esto plantea claramente el problema de lo que podría entenderse por región en el ámbito hemisférico.

En el ámbito interamericano, los problemas actuales ya no provienen del comunismo internacional sino del propio continente y no interesan a todos de la misma manera, por lo cual debe plantearse un esquema hemisférico de seguridad en el que las preocupaciones de los países encuentren espacio. Consecuentemente, 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 basado en la cooperación. Mientras ello no sea posible, la cuestión "regional" en el hemisferio seguirá siendo materia pendiente.

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. Es inocultable la falta de instituciones o foros latinoamericanos para la consideración de las cuestiones de seguridad, lo que se reproduce en el ámbito interno de muchos países con los sectores sociales incluyendo académicos. Algo parecido ocurre en círculos oficiales.

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

Para ello se debe examinar las posibilidades que ofrecen conceptos como los de seguridad integral, seguridad democrática, seguridad cooperativa o compartida, defensa defensiva, defensa suficiente y "defensa no ofensiva" que pueden ser de interés para la región. Todos ellos tienen contenidos sugerentes que apuntan a superar la concepción de seguridad basada en el de poder y en la disuasión que han contribuido a la percepción de amenaza y a las carreras armamentistas. Al tener en consideración las preocupaciones de seguridad de los otros, es posible evitar decisiones que pueden ser consideradas amenazadoras.

El establecimiento de formas de seguridad democrática que consoliden la paz, la cooperación y la integración sin amenazar la soberanía e independencia de ningún Estado debe basarse en elementos como: estado de derecho y mecanismos políticos institucionales; decisiones políticas en la materia; examen de las auténticas necesidades de seguridad; superación de ambigüedades de las relaciones civiles-militares; adecuada formulación de roles y misiones para las fuerzas

armadas; cabal observancia del respeto a los derechos humanos; no utilización de la fuerza armada para fines políticos partidarios; no recuperación de los niveles de gasto militar alcanzados hace años; educación para la paz participación de las fuerzas en tareas de mantenimiento de la paz, construcción de la paz, ayuda humanitaria y estabilización.

Para ello, en América Latina y el Caribe es indispensable mayor difusión de informaciones sobre asuntos de seguridad y defensa, organizar la formación de civiles en materias de seguridad y defensa, profundizar el tratamiento bilateral y sub-regional y tratar políticamente estos temas y no solamente como asuntos militares. A tales efectos, el apoyo al Centro Regional de Desarme y Desarrollo de las Naciones Unidas y el del Centro a los países es esencial.

América latina tiene posibilidades de construir la paz y el desarrollo sostenibles mediante mecanismos de cooperación amistosa entre sus países y con los países de América del Norte; mecanismos en los cuales el rol del fomento de la confianza es esencial. En todo caso eso debe ganarse pues si hay algo que no puede reclamarse o imponerse es precisamente la confianza.

(1) Estudio amplio sobre Medidas de Fomento de la Confianza. Naciones Unidas. Nueva York

(2) Estudio de Desarme Regional. Naciones Unidas. Nueva York



[seminario_intl_es.htmseminario_intl_es.htm..\Articulos-e.htm..\Articulos-e.htm](#)