

OEA COMISION DE SEGURIDAD HEMISFERICA IV FORO SOBRE LAS MEDIDAS DE FOMENTO DE LA CONFIANZA Y DE LA SEGURIDAD

Hugo Palma

Lima, 15-16 de noviembre 2010

Agradezco profundamente la invitación para dirigirme a este importante foro de nuestra Organización hemisférica.

He tenido el honor de ser miembro del Grupo de Estudio de Naciones Unidas sobre Medidas de Fomento de la Confianza, presidir la delegación de mi país a la conferencia de San Salvador, asistir al foro de Washington e intentar algunas contribuciones académicas a este tema. Soy un absoluto convencido de la importancia de la confianza para la paz, la seguridad y la estabilidad de nuestras relaciones internacionales.

PRESENTACIÓN

Teoría

De la confianza 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.

Aunque hablamos usualmente de medidas, el fomento de la confianza deriva en realidad de políticas que básicamente son: acatamiento estricto del derecho internacional incluyendo los principios de no-uso o amenaza del uso de la fuerza, no intervención en los asuntos internos, solución pacífica de diferencias y controversias, buena vecindad, buena voluntad, moderación en los gastos y adquisiciones militares, integración, concertación y cooperación. Contrariamente, también hay políticas que erosionan o inhiben la confianza, como son el irrespeto al derecho internacional, el militarismo, el armamentismo, la intervención, la agresión y otras.

La confianza es el fenómeno humano más dependiente de la retroalimentación. Se promueve por la aplicación consecuente de medidas de fomento de confianza que materializan y dan expresión tangible a las políticas antes enunciadas, especialmente en el plano militar y de seguridad, pero no son un sucedáneo de ellas. Tienen sentido si se aplican para facilitar el cumplimiento del derecho, no para sustituirlo. Por ello, confianza, seguridad y desarme son elementos de un círculo virtuoso; al igual que desconfianza, inseguridad y armamentismo lo son de un círculo vicioso.

El referente europeo

El Documento de Viena de 1999, es un referente extraordinario en materia de apertura y transparencia militar. El aprovechamiento de circunstancias políticas cambió modos de actuar arraigados e institucionalizados de las percepciones adversarias de hostilidad sustentadas en posiciones políticas e ideológicas consideradas incompatibles e irreconciliables. Obviamente, el no uso de la fuerza figura en lugar preeminente.

El resto del mundo admira el avance europeo en materia de información, contacto, inspección y verificación e inclusive limitación o prohibición de actividades militares. Ello no fue producto de un milagro si no de voluntades políticas lúcidas y la aplicación consecuente de políticas y medidas de confianza que cambiaron las percepciones y condiciones de las relaciones de seguridad y estratégicas en esa área.

Como sabemos, después de Helsinki, se inició una nueva Guerra Fría, y las conferencias de Belgrado y Madrid fueron intercambios de recriminaciones. El gran cambio político en la Unión Soviética se reflejó en la conferencia de Estocolmo con la adopción de nuevas y muy significativas medidas y luego en la Carta de París para una nueva Europa de 1990 y el Tratado de Armas Convencionales en Europa del mismo año. En la Conferencia de Budapest de 1994, la CSCE se convierte en OSCE y desde entonces, no obstante dificultades y crisis, se han registrado nuevos avances.

Referentes hemisféricos y subregionales

Nuestra Organización ha sido activa en materia de medidas de fomento de la confianza. Tres conferencias especiales: Santiago, San Salvador y Miami han hecho crecientes aportes, examinados en foros como el que nos reúne hoy. A comienzos del año pasado la Comisión de Seguridad Hemisférica

consolidó una lista de medidas de fomento de la confianza y la seguridad que deben notificarse conforme a las resoluciones de la OEA.

También en América Latina en general y América Central, el Caribe y América del Sur ha habido momentos significativos para el tema de confianza.

En mi opinión, el más importante fue la adopción en Tlatelolco, hace cuatro décadas, del Tratado para la Proscripción de Armas Nucleares en América Latina, primer y único acuerdo formal latinoamericano de desarme; y fuente principal de la confianza existente en la región.

La Declaración de Ayacucho, 1973, subrayó la prioridad de asignar recursos al desarrollo económico y social antes que a la adquisición de armamentos; seguida de sustantivas aunque lamentablemente frustradas negociaciones de limitación de armamentos convencionales y desarme. Más adelante tuvimos un Acuerdo de Cooperación para el Afianzamiento de la Paz y la Amistad entre las Fuerzas Armadas de Bolivia, Chile y Perú, 1976 el Compromiso de Acapulco de 1987, la Declaración de Galápagos de 1989, el “Compromiso de Lima-Carta Andina para la Paz y la Seguridad, Limitación y Control de los Gastos Destinados a la Defensa Externa” 2002 y la Declaración sobre Seguridad de las Américas de México 2003.

También hemos tenidos Conferencias de Ministros de Defensa del Hemisferio, de la Comunidad Sudamericana de Naciones y de los Países Amazónicos.

SITUACION ACTUAL EN AMERICA LATINA

En América Latina es muy considerable la brecha entre la visión y el planteamiento político que se fundamenta en propósitos de paz, integración y cooperación, inclusive en los ámbitos de seguridad, y la aplicación en la práctica de esas visiones y planteamientos. Las experiencias del Grupo de Río y de la CAN, entre otras, son demostrativas de la distancia entre los planteamientos políticos efectuados en materia de fomento de la confianza y la seguridad y los resultados efectivamente obtenidos.

Las explicaciones para este fenómeno son de varios tipos. En general, el marco para el avance de procesos de confianza y seguridad entre países está determinado por factores de estabilidad, previsibilidad y valores políticos

compartidos. Otra parte del problema deriva de la dificultad de cambiar visiones bastante arraigadas en los sectores de defensa, que, unidas a distintos niveles de autonomía, hacen difícil que los responsables políticos vean implementados sus acuerdos y entendimientos en la materia. De ahí que los problemas de la gobernabilidad y la estabilidad y también la relación entre Política Exterior y Política de Defensa sigan en agenda, con miras a consolidar las primeras y estrechar los márgenes de autonomía e incrementar los de coordinación de las segundas. Para atender este asunto, se han intentado procedimientos como reuniones conjuntas de Ministros de Relaciones Exteriores y Defensa por pares de países. Esto requiere mayor seguimiento y proximidad política, académica y también de la opinión pública, que debe acompañar e insistir en resultados.

Es necesario ahora pensar en metodologías o procedimientos que permitan evaluaciones periódicas del impacto de la aplicación de esas medidas, con vistas a su mejoramiento y profundización. Sería importante también considerar la posibilidad de adoptar medidas que vayan más allá de la primera generación no solamente entre pares de países sino en niveles subregionales y eventualmente regionales.

Las medidas de fomento de la confianza solamente tiene sentido en contextos políticos, estratégicos, económicos y sociales específicos. En América Latina tenemos encuentros y desencuentros, solución pacífica de conflictos, diferencias y cooperación.

Si queremos ver el vaso medio lleno, debemos consignar:

- América Latina se constituyó como la primera Zona Libre de Armas Nucleares con el Tratado de Tlatelolco;
No existen conflictos armados clásicos;
- la región sigue siendo la de menores gastos militares relativos y adquisiciones de armamentos;
- posiblemente ningún país contempla seriamente la posibilidad de conflicto armado;
- se han solucionado pacíficamente varios conflictos;
- factores como la terminación del conflicto centroamericano, la redemocratización, la crisis económica y el peso del gasto militar en las deudas externas de los países, o inclusive el fin del conflicto Este/Oeste determinaron por un tiempo menores gastos militares;
- no ha habido golpe militar clásico exitoso desde hace muchos años;

- se han proclamado tres zonas de paz en América del Sur: MERCOSUR Bolivia y Chile, Sudamericana y Andina; y América Central también se ha declarado región de paz;
- se han multiplicado los encuentros políticos, las expresiones de buena voluntad y cooperación, hay procesos de integración en curso y se han adoptado numerosas MFC y seguridad.

Si queremos ver el vaso medio vacío y su impacto en la confianza, debemos señalar que:

- existe significativa desagregación política entre países;
- la democracia enfrenta considerables dificultades y hay insatisfacción “en la democracia”, como señala el Informe del PNUD;
- subsisten cuestiones territoriales o limítrofes;
- es compleja la relación política y personal entre ciertos mandatarios y su proyección al plano político;
- hay falta de marcos políticos e institucionales estables, funcionales y efectivos. Asistimos a la improvisación de nuevos esquemas, carencia de rutinas políticas y militares productivas y volatilidad de planteamientos;
- los gastos militares vuelven a incrementarse con relación a la relativa reducción que tuvieron a fines de los años 80 y comienzos de los 90;
- subsisten o se incrementan complejas situaciones de violencia interna y preocupan expresiones de turbulencia social y política en varios países;
- subsisten diferentes grados de autonomía de las fuerzas armadas en relación con los poderes constituidos y si bien sus expresiones son variadas y por veces hasta sutiles, el caso de efectivo y completo “control civil y conducción democrática de las Fuerzas Armadas” sería más la excepción que la regla;
- ausencia de planteamientos concretos de desarme o limitación de gastos y adquisiciones militares;
- La impredecibilidad como signo de los tiempos conspira contra el propósito de desmilitarizar las relaciones interestatales;
- Si bien la consolidación de instituciones regionales es un proceso, su muy modesta efectividad hasta ahora se procura compensar con una retórica cuya vaguedad no escapa ningún observador imparcial

En síntesis, las percepciones de amenaza a la seguridad regional van más allá del ámbito militar y en ocasiones ni siquiera se refieren a éste. Las causas de la desconfianza son múltiples y concurrentes, incluyendo diferencias territoriales o limítrofes, debilitamiento de la tolerancia política, intervención en asuntos internos, gastos militares y adquisiciones de

armamentos y percepciones de hostilidad. Además, la seriedad de otras amenazas derivadas de temas como drogas, terrorismo, crimen transnacional organizado, armas ligeras y armas pequeñas y otras, no está siendo atendida por las dificultades para trabajar conjuntamente en estas materias.

Esto no quiere decir que estemos en vísperas de conflictos armados, pero subraya la necesidad de mayores esfuerzos y de más claras expresiones de voluntad política. Descartada la retórica regional, preocupa la posibilidad de mayores dificultades, menor comprensión, creciente tensión, incremento de gastos militares y adquisiciones de armamentos, percepciones de hostilidad y otros males que nadie desea; del mismo modo como la inseguridad de nuestras sociedades ha llegado a niveles alarmantes.

PROPUESTAS

I. ENFASIS EN EL NO USO-DE LA FUERZA

El principio de no-uso o amenaza del uso de la fuerza es fundamental. No es solamente una obligación perentoria de derecho internacional, *ius cogens*, consignada específicamente en la Carta de Naciones Unidas sino que ha sido desarrollado y explicitado en la Resolución 2625 XIV sobre Principios del Derecho Internacional aplicables a las relaciones de cooperación y amistad entre los Estados de conformidad con la Carta de Naciones Unidas y la Resolución 3314 XXX sobre la definición de la Agresión.

La capacidad de hacer daño o muchísimo daño es inherente a la existencia de armas y proporcional a su modernidad y letalidad. Consecuentemente, no se entendería ninguna medida de fomento de la confianza en cuyo origen conceptual no esté la intención y también la manifestación de que la fuerza no será usada ni se amenazará con su uso, con la excepción que la Carta de la ONU establece en el Artículo 51 en relación con la agresión armada. Adicionalmente, la doctrina ha precisado que inclusive en el caso del ejercicio de la legítima defensa, el recurso a la fuerza está circunscrito por los principios de necesidad, inmediatez, proporcionalidad y subsidiariedad en tanto Naciones Unidas adopte las medidas adecuadas para el restablecimiento de la paz.

Comprensiblemente, el no uso de la fuerza figura en primer lugar en la “Lista ilustrativa de medidas de fomento de la confianza y la seguridad”

adoptada en el Consenso de Miami-Declaración de los expertos sobre MFC y la Seguridad de la OEA, febrero 2003.

II. MEDIDAS POLÍTICAS

Por razones complejas, el tratamiento de temas de seguridad y defensa se ha dado más en marcos hemisféricos que subregionales. Hacer nuevos esfuerzos en estos últimos no es detrimento para el marco continental e inclusive puede contribuir a reforzarlo.

La Declaración de México, que trató de recoger todas las amenazas, preocupaciones y desafíos a la seguridad cumple siete años y no se ha avanzado gran cosa en su cabal implementación.

Miami 2003. El punto 1 de la sección I, Medidas Diplomáticas y Políticas dice: Estudio de las medidas necesarias para dar cumplimiento a las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas concernientes a la prohibición de la amenaza y el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, el respeto al derecho internacional y la resolución pacífica de controversias. La misma sección, retomando planteamientos, algunos de los cuales se formularon en Buenos Aires en 1994, plantea temas como el incremento de la concertación política, las iniciativas políticas en seguridad y defensa que enfatizan la paz, la seguridad y la cooperación, la consolidación de la democracia representativa, la promoción de contactos legislativos para temas de seguridad, el comercio justo y equitativo, las medidas económicas y sociales que mejoren el nivel de vida de todos los habitantes que favorezcan un clima de confianza, cooperación y desarrollo, cooperación para enfrentar las actividades delictivas transnacionales y el terrorismo, mayor cooperación regional frente a desastres naturales, proyectos de desarrollo conjuntos, especialmente en zonas fronterizas, intercambio de experiencias sobre organización y estructura de Ministerios de Defensa y otros.

Preocupa el desdibujamiento del marco político de la integración y el incremento de los factores de desagregación. Téngase presente que lo que está en juego es la viabilidad de las sociedades y los sistemas democráticos. Los compromisos formales con la democracia, aparentemente, no están siendo suficientes, para asegurar su permanencia.

La participación en operaciones de paz de Naciones Unidas es considerada como una nueva y significativa posibilidad para las Fuerzas Armadas. La preparación y actuación combinadas de fuerzas de distintos países es considerada como una medida de fomento de la confianza particularmente valiosa.

Los Libros blancos de defensa: son generalmente considerados como una medida de fomento de la confianza por sí mismos. Sin restar al mérito de su publicación, admiten mejoramiento en términos de proceso de elaboración democrático y participatorio, precisiones respecto al no uso de la fuerza e inclusión de informaciones sobre equipamientos y despliegues. La OEA aprobó hace algunos años algunos lineamientos para la redacción de estos documentos de política y el Centro Regional de Naciones Unidas ha concluido un estudio donde se identifican más de 200 con similar propósito.

III. MEDIDAS MILITARES

Miami 2003. Sección III: consigna medidas sobre despliegue, intercambio de administración, intercambio de personal, comunicaciones, contactos, capacitación y educación e inclusive verificación.

Junta Interamericana de Defensa: compila y actualiza información sobre las medidas de fomento de la confianza que se aplican en el hemisferio y formula evaluaciones.

La aplicación de MFC en el plano militar es puramente una cuestión de decisión política. La relativa modestia de las MFC militares en América Latina no depende de dificultades técnicas sino de indiferencia, inercia, impotencia política o falta de voluntad.

IV. MEDIDAS EN ÁREAS ECONÓMICAS, SOCIALES Y CULTURALES

Miami 2003. Sección II, Medidas Educativas y Culturales: Incorporar en programas educativos y textos escolares la promoción de los valores democráticos; la cultura de paz y el rechazo a la violencia; estudios sobre desarme, seguridad y desarrollo; prevención y solución pacífica de conflictos; terrorismo, drogas, etc.; estudios transnacionales sobre temas de seguridad y defensa; seminarios sobre los medios de comunicación y la orientación de la opinión pública; programas de educación para la paz;

cursos en institutos de servicio exterior sobre desarme, limitación de armamentos y temas relacionados; intercambio en instituciones de formación diplomática: actividades académicas con participación de diplomáticos y oficiales militares sobre temas puntuales de seguridad; pasantías de diplomáticos en las secciones de desarme de otras cancillerías, etc.

La diplomacia pública, o llamada *track two* y las vinculaciones sociales, empresariales y culturales que de hecho promueve tiene mayor importancia de la que se reconoce usualmente. Es necesario el examen académico y político de estas ligazones en las actuales circunstancias de migraciones casi masivas, comunicaciones inmediatas, internacionalización de las empresas, difusión masiva de productos culturales, etc.

V. DESARME

La Carta de la OEA fue modificada para incorporar el desarme y limitación de armamentos para dedicar mayores recursos al desarrollo económico y social como uno de sus objetivos. Sin embargo,

América Latina adscribe a las obligaciones hemisféricas en desarme de vocación universal y provenientes del exterior: no proliferación de armas nucleares, prohibición de armas químicas y otras armas de destrucción masiva y de minas terrestres antipersonal. También adscribe a obligaciones interamericanas como la convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados, 1997, y la Convención Interamericana sobre Transparencia en las Adquisiciones de Armas Convencionales, de 1999. Tlateloco es el único acuerdo regional y en armas convencionales y desarme no se ha hecho casi nada. Preocupa la aparente reluctancia a formular propuestas en la materia.

VI. OTRAS MEDIDAS

Miami 2003. Sección IV, Otras Medidas: significativamente, los expertos recomendaron la consideración de medidas específicas de fomento de la confianza frente a "...las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos" (entre los que menciona terrorismo, tráfico ilícito de drogas, de sustancias químicas, tráfico en personas, tráfico ilícito de armas, delincuencia organizada transnacional, corrupción, lavado de dinero, seguridad en el

transporte, protección de la infraestructura crítica, lucha contra el contrabando, mitigación a los efectos de los desastres naturales, medio ambiente y medidas relacionadas con la salud especialmente el VIH Sida, a lo que habría que agregar ahora la gripe aviar y quien sabe otras).

CONSIDERACIONES FINALES

Sería legítimo preguntarse si, por razones de cierta inercia conceptual y estratégica no estamos atribuyendo un peso que podría ser excesivo a la preocupación sobre el conflicto clásico. Ese tipo de conflicto que está en el origen de toda la reflexión y el proceso del fomento de la confianza y la seguridad, de hecho no se está produciendo en la actualidad. Más bien, está siendo remplazado por otras formas de conflictividad, tensión y violencia que constituyen amenazas y desafíos muy serios a los Estados y sociedades. Sin embargo, frente a este cambio estratégico y conceptual, no se estaría haciendo lo suficiente para manejar y contrarrestar los desafíos y amenazas.

La manera de concebir las relaciones internacionales sigue vinculada a patrones clásicos de seguridad que explican históricamente el desarrollo de conceptos de defensa y seguridad aunados a la posibilidad del empleo de la fuerza militar. En otras palabras, la preparación de la defensa parece seguir dirigida al conflicto que no está ocurriendo. Obviamente, todo puede ocurrir, y eso requiere alguna forma de preparación. Sin embargo, quizá debería preocuparnos más la preparación frente a los nuevos temas y problemas de seguridad y también a los nuevos conceptos que procuran entenderla, organizarla y obtenerla. Este nuevo horizonte de temas requiere abordajes algo diferentes de la defensa militar y la disuasión clásica y necesita más bien de tratamientos dinámicos en materia de fomento de la confianza en las áreas de inteligencia, policial, judicial, aduanera, migratoria y otras.

Si bien hay un reconocimiento formal de que ninguno de estas amenazas y desafíos, más o menos nuevos, puede ser enfrentado con éxito de manera individual por ningún Estado por organizado y poderoso que fuere, verificamos la dificultad para superar esquemas de pensamiento tradicional y plantear tales asuntos de la manera integrada y cooperativa que es la única que podría tener alguna posibilidad de éxito.

En consecuencia, sin perjuicio de hacer todo esfuerzo para evitar el conflicto “clásico”, que sería absurdo, anacrónico, ilegal e improductivo hasta para el supuesto “vencedor”, debemos dedicar mayor atención y esfuerzo para

atender los problemas de seguridad que están agobiando a nuestras sociedades, empezando quien sabe por las armas individuales que se han convertido en las nuevas armas de destrucción masiva. En estos, como en todos los otros temas, la cuestión de la institucionalidad latinoamericana, su existencia o carencia, su debilidad y fortaleza, continúa siendo el tema esencial del que dependerá el curso político y también estratégico de la región. Estos asuntos serían objeto de otra reflexión.