

El Protocolo de Paz, Seguridad y Cooperación en América del Sur

En determinado momento en su segundo mandato, el Presidente Alan García concibió la idea de que los países de América del Sur concertasen un acuerdo para el mantenimiento de la paz y cooperación en temas de seguridad. Con su entusiasmo característico, se preparó inmediatamente un esbozo del planteamiento y envió a varios ministros a los países de la región a presentar la iniciativa. Téngase presente que eran años en los cuales la UNASUR era aún considerada como una institución prometedora.

Posiblemente por la prisa en la gestión, las ideas iniciales contenidas en el documento presentado mostraron que era necesario un examen y tratamiento más cuidadoso y organizado. En esas circunstancias, fui convocado ya en mi situación de retiro, por el Canciller José Antonio García Belaunde para que colaborara en la tarea que ya se preveía más compleja y exigente. Acepté, con la sola condición de que no recibiría ningún pago por lo que pudiera hacer. Trabajamos juntamente con la Embajadora Luzmila Zanabria, Sub-Secretaria de Organizaciones Internacionales, destacada profesional y amiga muy estimada con quien habíamos colaborado décadas antes en la Representación en Naciones Unidas en Nueva York.

A tal efecto, se empezó a elaborar un texto mucho más amplio y rico en precisiones y especificaciones, que parecían indispensables tratándose de un tema central de la responsabilidad de los estados, cual es la paz y seguridad. Del mismo modo, se solicitó la contribución de todos los países miembros de UNASUR, recibándose algunas sugerencias, más bien pocas, para que fueran incluidas en el borrador cuya responsabilidad correspondía al Perú como proponente de la iniciativa; borrador que debía servir para el inicio de las negociaciones que, como se hizo evidente en ese momento, no serían ni rápidas ni fáciles.

Con un grupo que incluía la colaboración del joven colega Vitaliano Gallardo, a quien había conocido en Francia y con quien trabajamos muy bien en Ecuador y la asistencia de Francis Chávez, colaboradora en el programa SECIGRA, entonces parte de la etapa de formación universitaria y ahora ya destacada joven diplomática, se trabajó intensamente en un nuevo texto.

Se adoptó como orientación principal, la necesidad de asegurar que cualquier compromiso regional sudamericano contuviese demostrable valor agregado en relación a las obligaciones que en materia de paz y seguridad ya todos los países tenían contraídas según las Cartas de las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos; y estar obligados también por los desarrollos progresivos del derecho internacional en la materia.

Entre estos últimos, se consignaron diversas Resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas que, en caso de recoger elementos de derecho internacional, se diferencian del carácter de recomendación que tienen las Resoluciones de la Asamblea, según la propia Carta. Del mismo modo, se

decidió que tenían que incluirse la costumbre que es también fuente principal de derecho internacional y las otras fuentes subsidiarias, como son los principios generales del derecho, la jurisprudencia de los tribunales y la doctrina de los más destacados publicistas.

En otras palabras, el gobierno peruano consideró inadmisibles que un acuerdo regional de esa naturaleza, se limitara a las generalidades que en muchas oportunidades se utilizan en las declaraciones y el discurso político; o sea la referencia genérica al cumplimiento del derecho internacional, la expresión de propósitos de buena voluntad y cooperación y cosas por el estilo; sino que debería incorporar inequívocamente los considerables avances jurídicos alcanzados en la materia desde la adopción de las Cartas constitutivas de las dos organizaciones internacionales mencionadas.

Todo ello apuntaba a reconocer y adoptar en forma de tratado, es decir hacer derecho convencional de elementos que no todos los países los han formalizado de esa manera. Expresaba así la decisión del gobierno peruano de no intercambiar obligaciones existentes por expresiones de buena voluntad, por elocuentemente que fueren formuladas. Y, por otra parte, consignaba en modo convencional y con carácter vinculante los propósitos que los países sudamericanos aseguraban sostener. Desde luego, se cuidó de incorporar en el borrador las contribuciones recibidas de los países, las cuales no contravenían el propósito principal del ejercicio que se iniciaba.

Las autoridades de UNASUR decidieron la constitución de un "Grupo de Expertos" para que revisara el texto de borrador que contenía la propuesta peruana. De manera lamentable, aunque no sorprendente, el resultado no fue ni de lejos lo que se suponía que debió ser.

Para entender lo ocurrido, es necesario tener en cuenta que por décadas los países latinoamericanos han ensayado la concertación de compromisos sobre esos temas. Desde la independencia, ese propósito ha tenido expresiones como el extraordinario "Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua" suscrito en un Congreso Anfictiónico reunido en Panamá en 1826 y que fuera convocada por el Libertador Bolívar dos años antes. El tratado muestra la visión que tuvieron quienes hicieron la independencia de nuestros países, sobre lo que deberían ser las relaciones entre los nuevos estados. No faltó nada. Contenía visionarias disposiciones sobre el mantenimiento de la paz, la solución pacífica de las controversias, la unidad frente a posibles agresiones externas incluyendo la conformación de ejércitos y armadas de los países de la región para enfrentar posibles enemigos comunes. Trataba también del libre comercio, la libertad de residir en cualquiera de las naciones y disfrutar los derechos de ciudadanía y mucho más. Nunca se aplicó.

Más adelante, en el siglo XIX y también la primera mitad del siglo XX, se acordaron compromisos relativos a la solución pacífica de controversias, el arbitraje, y la prohibición del uso de la fuerza. Más recientemente el MERCOSUR y la Comunidad Andina de Naciones CAN, adoptaron disposiciones sobre temas de paz, seguridad, y cooperación frente a lo que aparecía como amenazas y

peligros ciertos, ejemplificados por la producción y el tráfico de drogas ilegales y el terrorismo. Y más recientemente aún, la UNASUR acordó el establecimiento de un “Consejo Sudamericano de Defensa”.

Finalmente, de modo lamentable pero no sorprendente, el referido Consejo y la misma UNASUR, e inclusive la novísima Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños - CELAC colapsaron víctimas de la realidad latinoamericana; particularmente la distancia entre el discurso y el facilismo en concertar acuerdos, por un lado; y, por otro, la disposición a cumplirlos y hasta la cobardía para enfrentar a los Gobiernos que violan compromisos vinculantes, que nadie les obligó a asumir.

Retomando el tema del proyecto de protocolo, debe indicarse que a lo largo de dos años el Grupo de Expertos sostuvo cuatro reuniones, en Lima, Santiago, Quito y nuevamente en Lima, tras lo cual el intento fue abandonado. La primera reunión en Lima demostró las dificultades que el proceso podría encontrar y efectivamente encontró. Algún país mandó cuatro delegaciones diferentes a las cuatro reuniones y no necesariamente había consecuencia entre los planteamientos que formulaban. Otros, como Guyana y Surinam, no se sentían particularmente concernidos por el tema, incluyendo por razones históricas, sociales y políticas ampliamente conocidas. Varios países encontraban complicado un ejercicio tan claramente diferente al de la práctica latinoamericana, que consistía usualmente en declaraciones y acuerdos con los más elevados propósitos y magnífica retórica, que se quedaban en el papel, aunque fueran formulados a nivel de Jefes de Estado.

Igualmente, debe indicarse que en esos tiempos el ascendiente brasileño en América del Sur y no solamente por la creación de UNASUR, era incuestionable. En la primera sesión, el joven representante brasileño indicó que el presidente Lula era de opinión que debería adoptarse un texto corto y hasta propuso que un borrador de dos páginas que presentó, sirviera como base para el trabajo del grupo. En lo esencial, tal propuesta decía que en caso de ocurrir situaciones que pudieran comprometer la paz y la seguridad regional, los gobiernos se reunirían y adoptarían las medidas convenientes; y que entre tanto podrían adoptarse medidas de fomento de la confianza. No encuentro necesario calificar esta pretensión brasileña, pues lo hace por si sola. Obviamente, el trabajo continuó a partir de la sustantiva propuesta que había preparado el gobierno del Perú.

Esa reunión inicial pero también las tres que le siguieron, mostraron que más allá de la buena voluntad y el anhelo compartido de que se mantuviera la paz y se promoviera la seguridad regional, no existía realmente acuerdo entre los países sobre lo que debería hacerse, la manera de hacerlo y los objetivos que se perseguían. En esto, como en muchas otras cosas, los países de la región, como en general los latinoamericanos y caribeños, mostraron una vez más que les es muy difícil alcanzar acuerdos sustantivos y sostenibles. Las explicaciones para ello pueden ser variadas, pero, habitualmente se minimizan cuestiones sustantivas como que se trata de países diferentes, no solamente en extensión

y población, sino también muchas veces en intereses y no menos en regímenes políticos.

Para la delegación de Venezuela el tema era que había que defender a la región del imperialismo, obviamente el que atribuían a Estados Unidos, ignorando el hecho de que no pocos países mantenían con ese país relaciones normales. En otras palabras, paz, seguridad y cooperación quería decir para ellos mantener indefinidamente el régimen bolivariano, lo que acabó acarreado el drama que se vive en ese país.

Otros países tenían dificultades en entender la necesidad de que un acuerdo regional fuera más allá de las obligaciones que se derivaban de los acuerdos regionales y mundiales; y hasta sugerían que las dificultades podían tratarse con mecanismos ad hoc según las circunstancias. No acertaban a ver, o no querían hacerlo, la ligereza de planteamientos de ese tipo que, por su propia naturaleza, serían dependientes de las circunstancias políticas regionales; y que ello implicaría negativamente en la formalidad de los procedimientos establecidos y las obligaciones contenidas en los sistemas de la OEA y las Naciones Unidas.

Como en todas las reuniones latinoamericanas y en no pocas de otras regiones, se produjeron igualmente interminables discusiones sobre lo que debería entenderse por seguridad y que si ésta debiera asumir íntegramente la concepción multidimensional recogidos en la “Declaración sobre la Seguridad en las Américas” adoptada por la OEA el año 2003 en México; o calificársele de otras maneras como integral, humana, etc.

Por su parte, la propuesta peruana contenía dos elementos fundamentales. En lo relativo al mantenimiento de la paz, especificaba e incorporaba los avances registrados por el desarrollo progresivo del derecho internacional en la materia. Entre estos se incluían resoluciones sustantivas de la Asamblea General de Naciones Unidas como la relativa a “Principios de Derecho Internacional Relativos a las Relaciones de Paz y Cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta”, la “Definición de la Agresión” y otros. Se consignaba también la vigencia de fuentes subsidiarias del derecho como la jurisprudencia de los tribunales y la doctrina de los publicistas; así como las limitaciones establecidas para el ejercicio del derecho inmanente a la legítima defensa frente a la agresión o ataque armado consagrado en la Carta de Naciones Unidas; limitaciones relativas a los principios de necesidad, inmediatez, proporcionalidad y recurso inmediato a instancia internacional. En otras palabras, especificaba que las obligaciones relativas al mantenimiento de la paz y al no uso de la fuerza, eran parte incuestionable del derecho internacional vigente y debían ser escrupulosamente observadas y que los países de la región no tendrían por qué rehusarse a consignarlas en modo convencional de protocolo o tratado.

El otro elemento fundamental se refería a las dificultades del concepto de “Securitización”, que desde hace ya buen tiempo ha venido asignando la calificación de cuestiones de seguridad a temas que antes no lo tenían. Se verifica que además de problemáticas que podrían llamarse clásicas, relacionadas al terrorismo internacional, la producción y tráfico de drogas ilícitas,

el tráfico de armas y de personas, se consignan ahora cuestiones relativas al medio ambiente, la desigualdad y la pobreza, el atraso tecnológico, la posibilidad de epidemias y muchos más.

Esta creciente incorporación de asuntos a la problemática de seguridad, podría derivar en parte del no reconocimiento de que la palabra "seguridad" es una de las voces más polisémicas en la lengua castellana y que suele ser cotidianamente utilizada para referirse a todo tipo de cuestiones; pero también hay, por veces, interés político porque sugiere preocupación de los sectores dirigentes por determinados asuntos de interés social. Pero la ampliación de temas, no implica por sí sola que serán debidamente abordados o resueltos. Todos estos asuntos fueron también objeto de los prolongados debates en las distintas reuniones. Por ello, lo sustantivo de la propuesta peruana en este aspecto era reconocerse y establecerse formas inéditas de información, concertación y cooperación entre los estados, puesto que se trata de amenazas que afectan a todos los países.

Curiosamente, no pocas delegaciones reconocían este carácter transnacional de las amenazas en curso e incluso la creciente utilización por elementos antisociales y delictivos de todas las nuevas tecnologías para perpetrar sus fechorías y delitos. Sin embargo y al mismo tiempo, hacían cuestión de estado de la preeminencia de sus legislaciones e instituciones nacionales para el tratamiento de asuntos, que en realidad hacía ya mucho tiempo habían dejado de ser internos. En otras palabras, el declarado interés en la necesidad de cooperación chocaba permanentemente con la escasa disposición a considerar nuevas formas de cooperación, que obviamente requerían actualización de dispositivos legales y procedimientos institucionales. En síntesis, equivalía a decir debemos cooperar, pero no queremos cambiar lo que burocratiza, retarda, dificulta y hasta inhibe tal cooperación.

Otra dificultad del ejercicio fue, por ejemplo, lo relativo a la cuestión de las limitaciones de armas y desarme. En general no pocos se mostraron contrarios a su tratamiento y particularmente el Brasil. Curiosamente, parecían no tener presente que entre los objetivos de UNASUR, los Jefes de Estado habían consignado precisamente el desarme. Este es uno de los temas demostrativos del nivel de confusión predominante en las reuniones, producto a su vez del desinterés y confusión de sus propios gobiernos o inclusive de intereses que no podían ser explicitados a riesgo de su inequívoco rechazo por otras delegaciones.

De alguna manera ciertas secciones fueron encontrando aprobación, condicionada por cierto como suele ser en ese tipo de negociaciones políticas a la aprobación del conjunto. Tras la segunda reunión de Lima, luego de las de Santiago y Quito, debió celebrarse una quinta reunión en Caracas por invitación de Venezuela. Sin embargo, ya se había hecho obvio que no existían condiciones para la continuación de lo que había devenido, por las razones políticas ya tratadas, en un diálogo de sordos. La reunión de Caracas nunca se llevó a cabo y ningún país propuso que se retomara el ejercicio. Por lamentable

que parezca esta situación, corresponde a la realidad política regional que no tiene visos de estabilizarse en el futuro previsible. El colapso de la UNASUR y su Consejo Sudamericano de Defensa y de la CELAC, deberían ser más que suficientemente demostrativos de la sólida inclinación latinoamericana a pretender suplantar la realidad por la retórica.