

REUNION DE EXPERTOS SOBRE MEDIDAS DE FOMENTO DE LA CONFIANZA
(MFC) Y MECANISMOS DE SEGURIDAD EN LA REGION

BUENOS AIRES - ARGENTINA
15-18 MARZO 1994

INFORME DE LA DELEGACION DEL PERU

INDICE.-

- 1.- Antecedentes
- 2.- Delegación del Perú
- 3.- Reuniones de Coordinación en Lima
- 4.- Inicio de la Reunión y organización de los trabajos
- 5.- Posición argentina, posibles influencias de Estados Unidos y Canadá y dificultades conceptuales para el Perú
- 6.- Documento peruano
- 7.- Avance de los trabajos
- 8.- Dificultades principales
- 9.- Actuación de la Delegación
- 10.-Culminación de los trabajos. Grupo de negociación
- 11.-Resultados
- 12.-Comentarios finales

- - - - -

1.- ANTECEDENTES.

Resoluciones de los Períodos Ordinarios de Sesiones de la Asamblea General de la OEA y del Consejo Permanente relacionadas con los asuntos de seguridad y más específicamente con la Reunión de Expertos sobre Medidas de Fomento de la Confianza y Mecanismos de la Seguridad en la Región.

Como se recordará, la Representación del Perú en la OEA trató que el tema se confinara a las cuestiones de fomento de la confianza. Si bien el temperamento no fue adoptado por insistencia argentina que deseaba entrar a fondo en las cuestiones de seguridad, incluyendo el examen crítico y la revisión de los instrumentos legales existentes, se entendió que el énfasis de la reunión se pondría en el fomento de la confianza.

2.- DELEGACION DEL PERU

Estuvo presidida por el Embajador Hugo Palma e integrada por el Representante Permanente del Perú en la OEA Embajador Alejandro León, el General EP Luis Block, el Coronel EP Mario Lucero y se añadió en Buenos Aires el Consejero Javier Arteta.

3.-REUNIONES DE COORDINACION EN LIMA

Antes de partir a Buenos Aires, algunos miembros de la Delegación sostuvieron reuniones de trabajo en la Cancillería con la Dirección General de Asuntos Políticos. Se consideró que determinados planteamientos y expectativas podrían ser inconvenientes para el país y se analizó la conveniencia de contactos con otras delegaciones como las de México y Brasil que compartirían similares aprensiones.

De otro lado, se decidió que la Delegación presentaría un documento de posición que sirviera de referencia para el tratamiento de los distintos temas de la agenda. Se acordó que comprendería una parte de introducción señalando de manera no confrontacional los límites que podría tener el encuentro, una sección conceptual, la lista de las medidas de fomento de la confianza que viene aplicando el país y, finalmente, la presentación que hizo el Perú en 1980 a Naciones Unidas, en ocasión de los preparativos del Estudio Amplio sobre MFC.

Debe registrarse que este documento fué recibido con interés como lo fué la presentación que del mismo se efectuara. Su importancia radica también en que es la primera vez que el Perú informa de modo formal de las MFC que viene aplicando en sus relaciones con los países vecinos.

4.-INICIO DE LA REUNION Y ORGANIZACION DE LOS TRABAJOS.

La reunión se celebró en Buenos Aires, del 15 al 18 de marzo de 1994. Participaron delegaciones de 19 Estados miembros, muchas de ellas integradas también con asesores militares. Se hicieron presentes 13 países observadores y cinco organismos de varios tipos incluyendo la Junta Interamericana de Defensa. Algunas hicieron intervenciones pero no fue el caso de la JID.

En la sesión inaugural pronunció un discurso el Canciller Guido di Tella en el que aludió a los cambios que se vienen operando en el sistema internacional y la necesidad que ellos imponen a los países del continente, que de hecho conforman la región mas pacífica del planeta, de reformular los mecanismos de seguridad hemisféricos de modo que consoliden la paz y la confianza. Hizo igualmente referencia a las vinculaciones de la OEA con Naciones Unidas en el campo de la seguridad, a la posible creación de un centro regional de prevención y manejo de conflictos o controversias y a la necesidad de establecer estrategias defensivas así como de mantener el equilibrio militar subregional. La reunión fue clausurada por el Presidente de la República. Era obvio que ni el nivel de la reunión ni sus resultados justificaban tal distinción.

Fueron elegidos como Presidente el Emb. Rogelio Pfirter, Sub-Secretario de Política Exterior de la Cancillería argentina y como Relator un miembro de la delegación brasileña. Cinco vice-presidentes tuvieron a su cargo sendas comisiones de trabajo para tratar igual número de

puntos de la agenda. Para la Comisión V "Ultimos desarrollos de Naciones Unidas en materia de MFC" fue elegido el suscrito; a quien además se le había solicitado presentar un documento y exponer sobre el tema.

Las Comisiones fueron:

I. Medidas para el fortalecimiento y profundización de la confianza: su significado y objetivos;

II. Catálogo y análisis de medidas que pueden contribuir al fortalecimiento y profundización de la confianza mutua en la región: medidas de carácter militar/ medidas de otra naturaleza/ medidas para la prevención, manejo y solución pacífica de controversias;

III. Contexto político favorable para la aplicación de medidas para el fortalecimiento y profundización de la confianza en la región;

IV. La OEA y la seguridad hemisférica: análisis y perspectivas/ medidas de confianza mutua/ cooperación con las Naciones Unidas en la materia;

V. Ultimos desarrollos en materia de medidas de confianza en el ámbito de las Naciones Unidas.

5.- Posición argentina, posibles influencias de EEUU y Canadá y dificultades conceptuales para el Perú.

Esta cuestión suscitó diversas preocupaciones, de las cuales la Cancillería peruana fue informada por nuestra Representación en la OEA así como por otras manifestaciones de varios países. Se trataba de conocer hasta que punto el activismo argentino en el seno de la OEA, pero también en otros ámbitos respondía a un deseo de protagonismo de sus autoridades o podía estar en alguna forma vinculado a la percepción que los Estados Unidos podría estar desarrollando en materia de relaciones internacionales en general y hemisféricas en particular; y el rol que cabría en ellas a la organización interamericana.

El hecho es que previamente a la reunión de Buenos Aires se habían producido al menos dos declaraciones de autoridades estadounidenses que justificaban inquietud, inclusive por la forma algo ambigua en que fueron formuladas. La primera fue una expresión del Presidente Clinton en el sentido que en el hemisferio debería adoptarse una suerte de arbitraje obligatorio hasta el año dos mil. La segunda, del Sub-Secretario de Estado para asuntos interamericanos Alexander Watson, sugería que la superación de las cuestiones fronterizas permitiría a las fuerzas armadas del continente dedicar mayor atención a la lucha contra el narcotráfico.

Obviamente estas manifestaciones, sobre las cuales aún no se cuenta con los esclarecimientos necesarios, tienen para nuestro país y para el mismo sistema interamericano diversas implicancias que no cabe disimular.

Sea como fuere, había cierto entendimiento en el sentido que Argentina deseaba una forma de acercamiento o

inclusive adelantarse a lo que podrían ser las visiones de seguridad de los Estados Unidos para la región. Esto parece ser exacto o, en todo caso, así lo manifestó en forma personal al suscrito un responsable argentino. Sin embargo, aún en este caso, resultó evidente que hubo, por decir lo menos, poca consecuencia y manejo de parte argentina con respecto a este asunto.

El Embajador Hernán Patiño, Presidente de la Comisión Especial de Seguridad Hemisférica del Consejo Permanente, reiteró a lo largo de la reunión algunas de las consideraciones que ha venido efectuando respecto a la oportunidad y necesidad de una nueva conceptualización de seguridad hemisférica. Tales consideraciones estuvieron contenidas en documentos que ha presentado y que se acompañan.

Sin entrar en el fondo del asunto, cabe indicar que la cuestión existe. Han ocurrido suficientes acontecimientos dentro y fuera del continente como para entender que las que podrían haber sido visiones admitidas de seguridad regional, no parecen tener ya vigencia en estas cambiadas circunstancias. Al mismo tiempo, fue evidente y comprensible la inquietud y hasta alarma de algunos países frente a la idea de cambiar un sistema insuficiente y ambiguo pero con algún andamio y conocido, por otro cuyas características apenas ciertos tratamientos académicos han comenzado a explorar.

Por ello, estando o no de acuerdo con algunas o muchas de las consideraciones que formula el representante argentino en la OEA, el tema tendrá necesariamente que hacer parte del debate interamericano y no sería de sorprender que el Presidente de Estados Unidos quiera aprovechar la próxima cumbre interamericana, en el mes de diciembre, para formular planteamientos sustantivos al respecto.

Por su parte, los Estados Unidos no hicieron ni dijeron en Buenos Aires, como tampoco lo hizo Canadá, nada que pudiera dejar traslucir un designio de la naturaleza indicada, si en caso lo hubiere. Su participación fue activa pero los propósitos que manifestaron tuvieron un carácter esencialmente técnico. Consecuentemente, la cuestión de quien estaría interesado y en que aspectos, no ha sido resuelta claramente en Buenos Aires; y ello la mantiene como asunto pendiente y necesitado de seguimiento.

6.- Documento peruano.

El desarrollo de la reunión confirmó la oportunidad y pertinencia de presentar un documento peruano. Su contenido conceptual y puntual permitió que sirviera no solamente de referencia a las distintas presentaciones de la delegación sino también para reafirmar la consistencia y seriedad con las que el Perú encara el tratamiento de las cuestiones relativas a la confianza en el plano internacional.

El documento fué especialmente útil por tres

razones. Señaló los límites que debían asignarse a las tareas de la reunión, frente a las desorbitadas pretensiones iniciales de la Argentina y también a otras confusiones que se fueron haciendo evidentes con el avance de los trabajos. Presentó una conceptualización que contiene tanto la necesidad de enmarcar las medidas de fomento de la confianza en políticas que las propicien y les den sentido y proyección, cuanto la de no considerarlas un sucedáneo para el desarme y menos aún para el fiel cumplimiento de principios y dispositivos del derecho internacional. Finalmente, porque hizo patente que la posición conceptual peruana se acompañaba de una larga serie de realizaciones concretas en sus vinculaciones con los países vecinos.

Como se indicó, el documento peruano fue muy bien recibido por los participantes en la reunión y podría constituir una referencia para trabajos futuros.

7.- Avance de los trabajos

Ya se ha señalado que los trabajos se organizaron en torno a cinco comisiones para tratar igual número de puntos del temario. Cada tema contó con alguna presentación general y las delegaciones hicieron planteamientos que fueron desde los altamente técnicos hasta meramente retóricos; sin omitir uno que otro pintoresco.

No obstante, casi todos los presentes insistieron en la preeminencia del derecho internacional y especialmente en el respeto de la soberanía, independencia e integridad territorial de los estados y la no intervención, el no uso de la fuerza y la solución pacífica de las controversias; así como señalaron la emergencia de nuevas formas de amenaza: pobreza extrema, narcotráfico y lavado de dinero, terrorismo, medio ambiente, cuestiones étnicas, migraciones ilegales, etc. Del mismo modo, enfatizaron la importancia de los procesos de integración, la situación de paz, el avance de la democracia y de los derechos humanos así como la necesidad de precisar roles para las fuerzas armadas que las subordinen inequívocamente a los regímenes constitucionales y que requieran menores armamentos y gastos.

Conceptos como transparencia, zona de paz, seguridad cooperativa, superación de hipótesis de conflicto, reducción de gastos militares, participación en las misiones de paz de Naciones Unidas, incremento de los contactos militares y otros similares aparecieron también de forma reiterativa en los propósitos manifestados; al igual que la prioridad de consolidar la democracia y atender a las graves carencias económicas y sociales de las grandes mayorías.

Entre los puntos de vista principales cabría indicar que Argentina pareció basarse en las presentaciones que ya había efectuado el Presidente de la Comisión Especial de Seguridad sobre un "Nuevo Concepto de Seguridad Hemisférica"; documento que mezcla algunas consideraciones perfectamente atendibles con propuestas complejas y hasta difíciles de

admitir. Por ejemplo, considerar como una MFC la creación de un centro regional de prevención de conflictos o de un ámbito especializado de seguridad. Indicó también en los debates que varios elementos sugieren que el momento es apropiado para avances sustantivos en la reformulación de la seguridad en el hemisferio y, en varias oportunidades, hizo referencias a la "Agenda para la Paz" del Secretario General de Naciones Unidas y más específicamente a la diplomacia preventiva, roles mayores en materia de seguridad para las organizaciones regionales y otros temas de vinculación de la OEA con la ONU.

Estados Unidos y Canadá se concentraron en aspectos técnicos sin pretender extraer conceptualizaciones genéricas de los temas tratados para el sistema de seguridad hemisférica. Si bien manifestaron que el continente debía examinar las cuestiones de confianza y seguridad, subrayaron que no se trataba simplemente de copiar las experiencias de otras regiones, por interesantes o exitosas que hubieren sido. El documento canadiense es interesante, así como sus planteamientos sobre seguridad cooperativa; y cabe igualmente tener en cuenta las consideraciones americanas sobre la necesidad de voluntad política, la improcedencia de considerar que cuando existen relaciones pacíficas no es necesario el fomento de la confianza que requiere tanto de medidas como de "políticas" apropiadas; y también que el proceso iniciado con el Compromiso de Santiago requiere nuevos esfuerzos.

México fue relativamente parco en la presentación de sus puntos de vista y su actitud de expresa reserva frente a los temas más polémicos presentados por Argentina no dejó de ser anotada. Cuestionó que hubiera consenso sobre la necesidad de cambiar el sistema hemisférico de seguridad por otro de características imprecisas; así como la idea de que temas como el narcotráfico pudieran ser considerados, sin haber acuerdo específico, como amenazas a la seguridad. Su categórica afirmación en el sentido que una OEA "supranacional con capacidad para juzgar y calificar la conducta política de sus miembros y también de sancionarlos y que además cuente con un órgano expresamente militar y aun más con un brazo armado ...sería percibida como amenaza a la seguridad de México" valió una respuesta dura del Embajador Patiño Mayer en el sentido que nadie pretendía proponer tal cosa; aunque en verdad era lo que se estaba pensando.

La actuación brasileña tuvo su característica discreción y, en todo momento, sugirió que ya se hacían muchas cosas en materia de confianza y, sin pronunciarse expresamente, dejó ver su poco entusiasmo por la idea de cambios profundos o al menos rápidos en el sistema. De otro lado, enfatizó la necesidad de mayor coordinación entre la OEA y la ONU, incluyendo la posibilidad de encuentros anuales.

Como la mayoría de los países, Chile estimó que dentro del respeto al derecho internacional, había considerable espacio para mejorar las vinculaciones entre todos los países de la región y que a tal fin las medidas de fomento de la confianza podían prestar una importante contribución. Indicó igualmente que el propósito último de los

trabajos sería definir un nuevo esquema de confianza y seguridad.

Colombia, Uruguay y Venezuela expresaron también que era pensable la modificación del esquema de seguridad regional, siempre que el cambio fuera consensual y pudiera favorecer la creación de mayor confianza. Adicionalmente, Colombia presentó un importante documento sobre las comisiones de vecindad que ha establecido con los países con los que limita, incluyendo el nuestro y las acciones puntuales que en ellas se vienen llevando a cabo.

Ecuador fue prudente en sus manifestaciones, relacionadas principalmente al no uso de la fuerza y la solución pacífica de las controversias de cualquier naturaleza, lo que requiere perfeccionar sus mecanismos y llenar sus vacíos. El tono principista empleado hizo que ninguna de las referencias representara para nuestra delegación problema alguno; e inclusive complementó nuestra información mencionando la cartilla para el evitamiento de incidentes en la zona de frontera.

El Salvador se refirió a los avances en el cumplimiento de los acuerdos de paz en la región de América Central. Las delegaciones caribeñas sostuvieron posiciones que reflejaban sus peculiaridades estratégicas y que hacían evidente sus diferencias en este campo con los países "continentales". Es de especial interés examinar la presentación de un experto de la delegación de Antigua y Barbuda, probablemente la única que revistió un carácter académico, donde señaló con precisión los límites políticos y conceptuales de los temas motivo de la reunión.

Con excepción de Argentina, ningún país indicó una evidente voluntad de entrar al muy complejo problema de cambiar los convenios que constituyen el marco jurídico interamericano de seguridad. Desde luego, ésto apenas fue enunciado porque en ningún momento se trató del fondo mismo de tales convenios. Comprensiblemente, Colombia y Uruguay lo insinuaron pero tampoco hicieron cuestión de adentrarse en el tema, lo que no quiere decir que el asunto ha desaparecido y mas bien sería prudente considerar que su tratamiento ha apenas comenzado.

Simplemente para fines de registro cabe señalar que, en aparente coincidencia con las ideas argentinas relativas a la creación de un centro de prevención de conflictos, la delegación de Bolivia aludió a un organismo interamericano o subregional de seguridad en el que, con representaciones militares de los países, se tratarían las cuestiones "de seguridad". Cuando indagué al representante por la sustentación de esta propuesta me respondió que la misma había sido sugerida por las fuerzas armadas de su país...Bolivia hizo igualmente referencias al narcotráfico y al terrorismo.

Como varias delegaciones hicieron presentaciones detalladas de las MFC que vienen aplicando, surgió la idea de compilar y organizar tales presentaciones de modo que pudieran

servir como referencia para futuras tareas. A tal efecto se estableció un grupo de trabajo.

8.- Dificultades principales

Como ya se ha indicado, las preocupaciones principales que se suscitaron en torno a esta reunión, se basaban en la posibilidad de que se pretendiera discutir cambios sustantivos en el esquema jurídico y político de seguridad regional, sin ideas claras y aceptables sobre las modificaciones que podrían introducirse.

Es verdad que, por razones que no es del caso examinar acá, los países del hemisferio apenas han iniciado un examen de las características de la nueva situación internacional dentro y fuera de la región. Una parte de esta labor se está dando en el ámbito institucional de la OEA y particularmente en el seno de la Comisión Especial de Seguridad del Consejo Permanente. El carácter tentativo de las posiciones de los países se reflejó en las delegaciones mismas a la reunión de Buenos Aires que, con contadas excepciones, no incluían lo que podría llamarse propiamente de expertos ni en seguridad ni en fomento de la confianza; y también en lo preliminar y reservado de los planteamientos que efectuaron. En este sentido, lo más concreto de la reunión fue conocer las medidas de fomento de la confianza que varios países vienen aplicando, al parecer con bastante consistencia.

Una cuestión importante y que fue consistentemente ignorada en la reunión es el hecho obvio que no hay ni podría haber simetría en las preocupaciones estratégicas de los países miembros de la OEA. Si bien el hecho no es nada nuevo, no deja de ser significativo que nadie considerara la necesidad de mencionarlo, aunque fuera en el contexto del fomento de la confianza puesto que no es posible imaginar qué medidas podrían ser recíprocamente adoptadas en el ámbito militar entre, por ejemplo, los Estados Unidos y algún país latinoamericano.

La naturaleza compleja del problema, aunada a lo que se estimó con razón como voluntarismo argentino por obtener resultados significativos de la reunión, oscureció en cierta medida el ambiente. Nadie tenía intención de ir a un enfrentamiento directo con el país anfitrión pero al término de la segunda jornada la situación derivada de la dificultad para superar ambigüedades y expectativas difícilmente conciliables no era nada confortable.

9.- Actuación de la delegación

La delegación peruana participó activamente en todas las etapas de la reunión. Procuró, en la sesión inaugural, que la agenda incorporase el concepto de "Políticas" de fomento de la confianza junto al de "medidas" lo que no fue obtenido. Mas adelante hizo varias presentaciones con relación a los

distintos puntos del temario.

Como en el grupo de trabajo se empezaron a compilar únicamente MFC de carácter militar lo que por cierto no corresponde al carácter "amplio" que nuestro país atribuye a la cuestión del fomento de la confianza, la delegación preparó y presentó una lista de posibles medidas a aplicarse en otros ámbitos tales como el político, diplomático, académico y social. La lista que presentamos, luego de alguna reticencia inicial, fue enteramente recogida y hace parte del documento adoptado.

Adicionalmente, el suscrito presidió la quinta comisión que se ocupó del tema "Ultimos desarrollos en materia de MFC en el ámbito de las Naciones Unidas", presentando un documento de trabajo sobre el mismo, que también se acompaña.

Al final del segundo día de reuniones la delegación argentina hizo circular por Secretaría, sin atribuirse formalmente la autoría, un "Proyecto de Declaración de la Reunión de Expertos", que sería el documento principal del encuentro. Nuestra delegación solicitó y obtuvo que el documento fuera "desclasificado". En relación con el fondo del asunto cabe indicar que su contenido era inaceptable para nuestra delegación y algunas otras que vieron así confirmarse sus inquietudes sobre las pretensiones argentinas respecto a la reunión. La propuesta argentina, mas allá de la pertinencia de que los expertos formulen "declaraciones" incluía una serie de ideas sobre seguridad que eran inadecuadas, no consensuales y hasta peligrosas, como por ejemplo la creación de un centro de prevención de conflictos sin funciones precisas.

Frente a esta situación y teniendo en cuenta la inconveniencia de ir a un enfrentamiento con Argentina, por las consideraciones antes expuestas, el suscrito sostuvo una larga entrevista con el Representante de ese país en la OEA explicando en los mejores términos posibles tanto la improcedencia y la inutilidad de insistir en la aproximación que se venía siguiendo cuanto el deseo de nuestro país de dar su máxima colaboración al país anfitrión, por razones que no es necesario subrayar. El Embajador Patiño Mayer solicitó entonces nuestra cooperación, la que naturalmente le fue asegurada sin reclamar ninguna forma de reconocimiento y ni siquiera que se le atribuyese el documento alternativo que ofrecimos preparar para sustituir al que su delegación había presentado.

En la mañana siguiente entregamos personalmente al Embajador Patiño Mayer un proyecto de acta final o informe de la reunión que le permitiría emitir una nota de prensa con ciertos elementos que sugerían una significación que el encuentro no había realmente tenido. Obviamente, el texto omitía toda referencia considerada inconveniente. Con modestas modificaciones, la delegación argentina lo hizo suyo y a partir de ese momento no se habló mas del proyecto argentino original ni su inadecuado contenido.

10.- Culminación de los trabajos. Grupo de negociación.

A los efectos de preparar el término de los trabajos se produjo un encuentro de redacción. En esa oportunidad la delegación anfitriona circuló el documento preparado por nuestra delegación y levemente modificado por ella sin, de otro lado, cuidarse de mantener en reserva la real autoría del texto. Al final de esta sesión de trabajo la presidencia agradeció especialmente la cooperación de nuestra delegación.

En la sesión, la delegación del Brasil que tenía a su cargo la Relatoría, insistió en que el informe de la reunión debía constar solamente de una parte fáctica, de los resúmenes efectuados por los vice-presidentes de la reunión que dirigieron los debates de las comisiones, de la lista de las MFC compiladas por el grupo de trabajo y por algunas recomendaciones a adoptarse para futuros trabajos.

Para sorpresa general, la presidencia de la reunión aceptó inmediatamente este temperamento con lo que el documento que se aprobó como informe de la reunión tuvo un tono meramente formal y descriptivo. Desde luego, no correspondía a nuestra delegación defender un texto cuya autoría no reclamábamos y no lo hicimos.

A partir de ahí, el trabajo se concentró en la adopción de las recomendaciones, algunas de las cuales se habían adelantado en nuestra formulación entregada a la delegación argentina.

11.- Resultados

La lectura del informe adoptado da una idea de la naturaleza tentativa y confusa de la reunión, a la que en buena medida contribuyó la misma delegación argentina por sus expectativas exageradas e inconvenientes en un comienzo y su inexplicable y rápido abandono de un texto que le hubiera hecho posible sugerir que tuvo cierto tono político.

En este orden de ideas, cabe anotar que la reunión no produjo ningún criterio sobre lo que podría ser, por ejemplo, la vinculación entre la OEA y la Junta Interamericana de Defensa. En circunstancias en que se ha solicitado en los niveles de decisión institucionales una pronta definición sobre este asunto, la carencia registrada en la reunión es altamente significativa de la manera como a pesar de haberse mencionado el tema en diversos contextos, no era posible tratarlo de modo sustantivo.

Deben ser examinados los resúmenes presentados por los presidentes de las comisiones de trabajo. De la primera cabe señalar algunas generalidades conceptuales y retener las afirmaciones relativas a las peculiaridades de seguridad de los países caribeños y a "La utilización mandatoria de mecanismos de solución pacífica de controversias y la renuncia

a la utilización de la fuerza son percibidas como medidas importantes. Será difícil construir confianza donde persisten viejas rivalidades militares regionales".

El de la segunda se limita a la lista ilustrativa de medidas de posible aplicación para fomentar la confianza y la seguridad a la que se ha hecho referencia mas arriba. Hubo una contribución peruana importante a esta lista; sobre todo en los aspectos no militares. La presidencia argentina dejó para otra oportunidad el tratamiento de las posibles MFC en el campo económico.

El informe de la tercera comisión señala que las medidas no pueden ser simplemente trasplantadas de una región a otra y que se advertía un nuevo contexto político constituido por el fin de la guerra fría, los valores de la democracia, la integración económica y comercial, las nuevas relaciones civiles-militares y otras. Conspiran contra este contexto los estallidos sociales, el narcotráfico, el terrorismo y otros factores. Debía distinguirse el aumento de las MFC del sistema de seguridad hemisférica. Se dijo también que el momento favorable no debía hacer perder de vista ni el realismo ni la cautela debido a la dificultad y complejidad de los factores envueltos.

El Presidente americano de la cuarta comisión que trataba de la OEA y seguridad y sus vinculaciones con las Naciones Unidas, señaló como temas para futura elaboración los tráfico ilícitos de armas y drogas como problemas críticos de seguridad y la necesidad de "reformular" los mecanismos de la OEA incluyendo la Junta Interamericana de Defensa. Atribuyó a algunas delegaciones sugerencias como: pasos para tratar el tráfico ilegal de armas y especialmente en su relación con el narcotráfico, la posibilidad de establecer un centro de prevención de conflictos, una Conferencia de Ministros de Defensa, resolver la relación entre la OEA y la Junta Interamericana de Defensa, la restructuración del Colegio Interamericano de Defensa, la participación de mas Estados en los registros de Naciones Unidas de armas convencionales y de gastos militares, mayor "interoperabilidad" de las fuerzas armadas del hemisferio, etc. Desde luego, se trata solamente de temas mencionados sobre los que no había ningún pronunciamiento formal.

El Presidente de la quinta comisión y Jefe de la Delegación peruana debió limitarse a señalar que se había "tomado nota" de la presentación que efectuó y del documento que entregó a la reunión; en vista que no se produjeron comentarios. En este documento se indicaba, entre otras cosas y luego de la revista de los tratamientos del fomento de la confianza en Naciones Unidas, que la organización había admitido el carácter amplio del tema, al que no consideraba un sustituto para las negociaciones y acuerdos de desarme ni un sucedáneo para el cumplimiento del derecho internacional.

De otra parte, las recomendaciones adoptadas conciernen la continuación del examen de los temas de Buenos Aires por parte de las instancias de la OEA y concretamente

por la Comisión Especial de Seguridad.

La formulación de la primera que menciona específicamente a este último órgano, al que solicita "continúe el examen de las cuestiones del fortalecimiento de la confianza y entre otras, las relativas a la solución pacífica de las controversias y la prevención de conflictos", podría parecer inconveniente en cuanto le estaría atribuyendo responsabilidades en asuntos de la mayor entidad e importancia para nuestro país y para todos.

El hecho es que la referencia a prevención de conflictos fue encarecidamente solicitada por la delegación argentina y aceptada en cuanto podía entenderse como dirigida a evitar hostilidades o su inicio. La delegación de Brasil con el propósito, del que mas tarde nos informara, de diluir tal responsabilidad, solicitó incluir la referencia a otras y, puntualmente, a la solución pacífica de controversias. Nadie formuló objeción y nuestra delegación tampoco lo hizo para no suscitar la previsible reacción de la ecuatoriana y un debate que era ciertamente inconveniente, mas aun teniendo en cuenta lo indicado respecto a la actitud de la referida delegación.

No obstante, es evidente que mientras los Estados no decidan lo contrario, ningún examen es posible ni permisible fuera de los contextos jurídicos y políticos vigentes y dentro de esos límites debe ser entendida esta recomendación. De otro lado, tampoco es el caso de recusar la consideración de las cuestiones relativas a la solución pacífica de las controversias, principio de derecho internacional que el Perú siempre ha defendido.

Se recomendó también avanzar en las consultas para la celebración en 1995 de una Conferencia Regional sobre Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad en la Región, cuya sede habría sido ofrecida por Chile. La delegación no tenía información alguna sobre este evento.

La Secretaría General presentó un documento sobre gastos militares, composición de las fuerzsz armadas y comercio de armas. Este documento, con cargo a examen, parece poco feliz por la utilización de fuentes superadas en materia presupuestaria y la no inclusión de una de las informaciones que habíamos proporcionado. Aunque no cabe concederle mas importancia de la que tiene, sugiere que debemos seguir de cerca la producción de este tipo de textos.

Por último, debe hacerse referencia al sustantivo discurso pronunciado en la sesiónn de clausura por el Emb. Baena Soares, Secretario General de la OEA. Luego de referirse genéricamente a la región como la mas pacífica y, en el caso de América Latina como una de las que menos recursos dedica a gastos militares, formuló consideraciones de fondo sobre el derecho internacional. Señaló que ninguna medida o conjunto de medidas podría promover tanto la confianza y preservar la paz y seguridad como la aplicación de normas de derecho.

Elaborando en la materia, indicó que los cambios imponen la adecuación de los instrumentos de derecho y citó como ejemplar el caso de la modificación de la Carta de la OEA. Dijo: "La modificación de los instrumentos internacionales mediante el acuerdo entre las partes contratantes, es el camino correcto. No es atinado utilizar en esta materia formas de interpretación creativa que pueden ser adecuadas en otros campos."

Mas adelante indicó que la OEA seguirá desempeñando papel relevante en defensa de la paz y la seguridad, integrando aspectos estratégicos con los de orden político, social, cultural y económico. Respecto a la relación con Naciones Unidas dijo que ambas organizaciones debían cooperar sin subordinación, a partir de sus Cartas y con respeto a la identidad y campo de acción propios a cada una; tarea aún por definir y completar.

Los propósitos del Secretario General saliente fueron importantes y deben ser tenidos presente.

12.- Comentarios finales

Al término de la reunión fue evidente que los avances alcanzados habían sido modestos. Como la OEA no habría tenido oportunidad de trabajar estos temas con posterioridad al fin de la guerra fría, lo conseguido en Buenos Aires debe considerarse apenas como un inicio.

Otra conclusión es que estos temas han sido ya presentados y difícilmente serán olvidados. A partir de las resoluciones adoptadas en Santiago en 1991, la OEA ha dado inicio a un proceso que podrá tomar mas o menos tiempo pero que probablemente conducirá a tratamientos institucionales de las cuestiones de confianza y particularmente de seguridad, incluyendo los instrumentos jurídicos orientados a garantizarla. Esto tendrá mas vigencia si, como es probable, exista alguna coincidencia entre las actuaciones de Argentina y de Estados Unidos. En este sentido, la aparente agitación con que Argentina parece tramitar estos asuntos no sugiere necesariamente que decida abandonarlos en el camino.

Pero, de cualquier forma, es del caso entender y tener en cuenta que los cambios internos y externos a la región hacen necesario la reflexión sobre los marcos jurídicos y políticos de la seguridad continental y su eventual modificación. En Buenos Aires se hizo referencia reiteradamente al fin de la guerra fría y los avances de la democracia en el Continente. No se mencionó, pero hubiera sido posible hacerlo, que la situación estratégica del hemisferio hace bastantes años que no puede explicarse exclusivamente en función de la guerra fría pues muchos países desarrollaron sus propios planteamientos geopolíticos, visiones de seguridad e hipótesis de conflicto y en función de todo ello redimensionaron sus fuerzas armadas, modernizaron y

diversificaron sus equipos e incrementaron sus gastos militares. Con excepción de Argentina, tampoco se subrayó que a pesar de las protestas en contrario, un nivel significativo de desconfianza prevalece aun en la región o al menos entre sus procesos de toma de decisiones o sus fuerzas armadas.

Del mismo modo, no se trató de una manera adecuada lo que podría ser la significación de nuevas formas de amenaza: subversión, producción y tráfico ilegal de drogas, medio ambiente y las apremiantes cuestiones del sub-desarrollo. No se percibió una visión de cómo estos factores afectarían a la seguridad, ni se mencionó el rol que para enfrentarlos debía corresponder a los sistemas de defensa. Con raras excepciones, incluyendo al suscrito, no se enfatizó tampoco el concepto de seguridad económica.

Por el contrario, todas las delegaciones reiteraron que las cuestiones principales eran la consolidación de los sistemas democráticos de gobierno que incluía la definición de roles precisos para unas fuerzas armadas mas reducidas y menos costosas, facilitando el alivio de la pobreza extrema; y la solución pacífica de todas las controversias, cuestión para la cual ninguna tuvo propuestas concretas que ofrecer, salvo aquellas argentinas como la de creación de un centro que, en realidad, no podían resolver nada.

Todo lo anterior hace necesario que nuestro país se prepare para definir la posición que le convenga frente al previsible examen de estos temas, en instancias formales y oportunidad aun no definidas y, particularmente:

a) Siga con especial atención lo que podría ser una nueva visión de los Estados Unidos sobre seguridad continental y su relación con los acontecimientos que se vienen produciendo en el ámbito de Naciones Unidas, incluyendo los pronunciamientos sobre regionalización de las cuestiones de seguridad;

b) Mantenga adecuada comunicación con Argentina, tanto para estar informados de la evolución de su pensamiento y sus gestiones y tratar en lo posible de neutralizar propuestas extremas cuanto para demostrar nuestra voluntad de cooperar también en estos aspectos;

c) Mantenga similar comunicación con otros países cuya posición pueda ser de especial importancia, incluyendo a Brasil, Chile, México, Venezuela y ahora particularmente con Colombia, a raíz de la elección del Presidente Gaviria a la Secretaría General de la OEA y sus declaraciones iniciales en el sentido de transformarla. Téngase presente que, adicionalmente, se encuentra siempre pendiente la cuestión del Pacto de Bogotá;

d) Se prepare para la posibilidad de que a pesar de la prudencia y hasta la reticencia de algunos países, se vaya creando un ambiente -inclusive por presión de Estados Unidos- en el que modificaciones importantes del esquema jurídico y político de seguridad empiecen a parecer no solamente útiles sino necesarias y hasta urgentes.

Todo lo anterior supone que a partir de ahora estos temas sean tenidos permanentemente en cuenta y se organicen los procedimientos adecuados para reflexionar sobre ellos y definir la posible posición de nuestro país en caso se plantee formalmente este tipo de modificaciones.

HP/hp.-