

## *ASPECTOS DE LA COOPERACION PARA LA PAZ EN AMERICA LATINA*

**TEMAS.**— Los instrumentos jurídicos y la seguridad. Agenda de consenso sobre temas de seguridad regional. Análisis de las principales experiencias y logros de las medidas de confianza mutua en la región. Especificación de los mecanismos de inspección y control que aseguran la puesta en práctica y vigencia de estos acuerdos. Zonas de Paz, especialmente la de Argentina y Brasil sobre el Atlántico Sur. Estudio de las propuestas y supuestos fundamentales de los regímenes de seguridad.

Por la naturaleza de los temas, algunas cosas simplemente van a ser mencionadas de manera bastante esquemática.

El primero es la cuestión relativa a los instrumentos jurídicos y la seguridad. Siempre que se trata de América Latina o de este hemisferio, que presenta una situación tan complicada, no es impensable empezar por una paradoja: existe en este hemisferio una enorme multiplicidad de tratados que constituyen una sofisticada red de recursos jurídicos y, al mismo tiempo, esta riqueza jurídica coincide con un nivel de conflictividad que no puede ser considerado desdeñable. Hay que tener en cuenta también, que muchos de esos tratados se refieren a un ámbito que llamaríamos interamericano más que latinoame-

ricano; y eso tiene explicaciones que se examinarán más adelante. En todo caso, en lo que se refiere al campo de la seguridad, es fundamentalmente el marco jurídico interamericano que continúa prevaleciendo.

Este marco ha tenido etapas bastante caracterizadas. Una que podría llamarse inicial, empezó tan temprano como el Congreso de Panamá en el momento mismo de la independencia; y llegó prácticamente hasta finales del siglo pasado con etapas sumamente importantes como los Congresos de Lima y Santiago. Inclusive, en la Reunión de Panamá se consideró la cuestión del arbitraje lo que dió lugar a una serie de acuerdos sobre esta institución jurídica que durante el siglo pasado tuvo muy amplia aplicación; probablemente más amplia que en cualquier otro lugar del mundo.

Desde finales del siglo XIX hasta mediados de este siglo, hay una etapa llamada de Panamericanismo, que también fue sumamente rica en producción jurídica. Las Conferencias Internacionales Americanas produjeron un número considerable de acuerdos jurídicos. No se citarán todos ellos porque realmente la lista es sumamente extensa. Mencionaré apenas la Primera Conferencia de Washington, a fines del siglo pasado, donde se trató de arbitraje obligatorio; la Conferencia de México que recogió las disposiciones sobre arbitraje de las Conferencias de La Haya a comienzos de siglo; la Conferencia de Santiago donde se suscribió el llamado Pacto Gondra que establecía procedimientos de investigación con comisiones permanentes; la Conferencia de Washington de conciliación y arbitraje; la Conferencia de Río de Janeiro en el año 1933 donde se suscribió el Pacto antibélico y de no agresión y conciliación, llamado Saavedra Lamas; y finalmente, la Conferencia de Buenos Aires de 1936, donde se suscribieron una serie de convenios relativos al mantenimiento y conservación de la paz y la solución de controversias. Se ha realizado pues, una tarea de construcción jurídica nada desdeñable.

Desde el año 1945 hasta nuestros días, hay una etapa que podría ser llamada de consolidación del Sistema Interamericano en la cual sin abandonarse lo que había sido conseguido anteriormente en términos jurídicos, se trataba de establecer una mejor forma de relación con los EE.UU. La vinculación contractual de los tratados internacionales, muy influenciada naturalmente por la óptica interamericana, de alguna manera se tradujo y se plasmó en lo que podrían ser los pilares de este sistema interamericano. Ello había tenido sus inicios en la Conferencia de México sobre Problemas de la Guerra y de la Paz, que coincidía con la naciente organización de las NN.UU. Aquí, se produjo una situación curiosa: en aquellos tiempos los países latinoamericanos parecían tener una marcada preferencia por las soluciones regionales para las situaciones de conflicto, en tanto que los EE.UU., preocupados por el carácter universal de la organización internacional, quería referir todo al nuevo organismo que estaba por crearse. Pasado algún tiempo, la Guerra Fría y las nuevas perspectivas de la hegemonía en el continente, hicieron que los papeles se invirtieran y los países latinoamericanos encontraron que era conveniente contornear en cierta forma el sistema interamericano, que establecía algunos pasos previos para la solución de controversias o conflictos, e ir directamente a la organización mundial; frente a la nueva posición norteamericana que insistía en que todo lo relativo a la seguridad en esta área debería tratarse exclusivamente en el ámbito regional interamericano.

Se debe añadir una referencia a las conferencias que produjeron estos pilares o textos básicos del sistema interamericano: la de Río de Janeiro en que se aprobó el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca y la Novena Conferencia de Bogotá, donde se suscribieron la Carta de la Organización de los Estados Americanos y el Pacto de Bogotá relativo a soluciones pacíficas; que fueron muy importantes. Sería del caso

mencionar que estos acuerdos, más allá de todas sus carencias y la obsolescencia que de alguna manera puedan estar mostrando, trataban de cuestiones tan importantes como someter las controversias a métodos de solución pacífica, procedimientos para reuniones de consultas, el no recurso a la agresión, la suspensión de hostilidades, la reversión de los acontecimientos y de las situaciones al *statu quo ante bellum* y procedimientos para el restablecimiento de la paz y la solución de los conflictos. Más específicamente, el Pacto de Bogotá incluía una serie de reglas sobre buenos oficios, mediación, conciliación, arreglo o procedimiento judicial como se llamaba; señalando también curiosamente una cierta preferencia por el recurso a la Corte Internacional.

En el Pacto de Bogotá se pretendía un tratado comprensivo; es decir se suponía que debía establecer un procedimiento hermético para la solución de controversias y de cualquier situación susceptible de devenir en conflicto y que podía ser atendida por algunos de sus procedimientos. Pero, en la práctica, este Tratado no ha sido objeto de ratificación de parte de todos los países y consecuentemente es uno más de los instrumentos jurídicos que está vigente dentro del sistema interamericano para solamente algunos miembros.

Lo señalado muestra que la multiplicidad de instrumentos traducía tensiones reales. Estos acuerdos indican también una vocación interamericana o latinoamericana permanente de encontrar fórmulas jurídicas para la solución de controversias, lo que hacía que se vinculasen unos a otros y, en cierta manera, fueran complementarios.

Todo esto, desafortunadamente, no ha impedido un apreciable nivel de conflictividad en el continente. Se dejará de lado lo relativo a la tipología del conflicto en la región, porque es un elemento conocido. En todo caso debe anotarse que, lamentablemente, la tipología del conflicto regional no es modesta; es más bien bastante amplia y abarca distintos tipos de disputas:

de soberanía, territoriales, ideológicas, de recursos y probablemente —lo que es más preocupante— una posible tendencia a incorporar elementos de unos y otros lo que haría más delicada la situación.

La ley existente, con toda su complejidad y relativa sofisticación, no ha conseguido atender a esta situación de conflictividad y podría ser considerada ahora un elemento menos significativo que antes; entre otras razones por la influencia que podrían haber tenido las percepciones o los puntos de vista norteamericanos. Además se piensa que Estados Unidos puede adecuar a ella su conducta en la medida en que determinados tipos de conflictos o no afectan sus intereses directos; sea por la naturaleza del conflicto o la significación de los actores o porque se refiere a una cuestión periférica a sus intereses; pero que no habría vacilado en violaciones al derecho en los casos en que consideró que sus intereses importantes o esenciales estaban de por medio. Se une a ésto, otro elemento: la mayor autonomización de los países de la región hace que se considere que este marco jurídico, o no habría resuelto todos los conflictos o que algunos de ellos habrían sido resueltos al margen del mismo —mediante procedimientos que fueron establecidos diplomáticamente sobre una base ad-hoc en ciertas circunstancias— o también que determinados actores en el estadio actual de las relaciones internacionales pueden perfectamente mantener algún asunto en un nivel de conflictividad en espera, es de suponer, de circunstancias que puedan estimar más favorables para la solución que encuentran sería propicia a sus puntos de vista.

Esto ha ido llevando a un cierto desapego de lo que vendría a ser el marco jurídico interamericano. Ello no ha impedido que haya una manifestación muy terca del anhelo regional de encontrar fórmulas jurídicas de solución de controversias, como lo muestra el hecho que hace algunos años se realizara en Cartagena una conferencia extraordinaria, precisamente

para buscar la actualización de algunos de los textos principales del sistema interamericano; en la línea de lo que habrían sido en su oportunidad los protocolos de reforma del TIAR y de la misma Carta de la OEA.

Sería pues un error tratar de minimizar la significación del marco jurídico para la solución de la conflictividad en la región y para el ordenamiento de las relaciones y la seguridad en América Latina. Es equivocado pensar que el hecho que no presenciemos en estos momentos situaciones de conflicto abierto, deriva exclusivamente de condiciones de disuasión militar eficientes. No es así; y el marco jurídico, el peso de la ley y de la contratación internacional, es realmente muy importante. Evidentemente, se podría pensar en fórmulas que atendieran mejor a estos intereses a través de, por ejemplo, acuerdos sub-regionales u otros que fueran incorporando las percepciones latinoamericanas y que serían viables en la medida en que la institucionalidad regional latinoamericana pudiese ir progresando y se hiciera patente esa voluntad general de paz que políticamente es declarada una y otra vez por los gobiernos de la región.

Aun teniendo muy presente la necesidad de encontrar soluciones pacíficas a las controversias y disputas y siguiendo el lineamiento que se planteó en términos de decisión, es decir, de un acto de voluntad, parece poco probable que encontremos en nuestro ámbito un tratado de soluciones pacíficas tan perfecto que pudiera solucionar todas las situaciones de divergencia o conflictivas. Ocurriría probablemente lo que ocurre, por ejemplo, con el Pacto de Bogotá; es decir que no todos estarían dispuestos a atenerse a ese tipo de procedimientos porque no lo consideran conveniente o podría ser que entiendan que políticamente determinadas soluciones arbitrales podrían ser desestabilizadoras en el ámbito interno. Existe ese margen político que debe ser tenido en cuenta; pero lo esencial, sería el reconocimiento por todos los actores que las cosas se arreglarán pacíficamente o no se van a arreglar. No hay ninguna posibilidad

de un conflicto bélico exitoso en la región. El conflicto es siempre posible, pero que tenga éxito es otra cosa. No habría sino que mirar lo que está pasando en otras regiones del mundo para concluir que el conflicto no resuelve, como pudo haberlo hecho en el pasado, situaciones conflictivas y que, en estos momentos, es impensable e intolerable en el ámbito regional.

En resumen, no se puede tener certeza si lo que estaría faltando es más derecho en términos de contratación internacional o si con el ya relativamente sofisticado procedimiento de solución pacífica de controversias general o específico que tenemos, deberíamos más bien insistir en el camino político de que las diferencias van a tener que encontrar solución negociada dentro de contextos políticos muy cambiados. La posibilidad del conflicto para arreglar cuestiones en esta región no solamente sería un gravísimo error sino que no conduciría a ninguna parte.

Otro tema es la agenda de consenso sobre asuntos de seguridad regional. La reflexión académica es absolutamente indispensable con relación a este punto y si es académico-diplomático, mejor todavía, en la medida en que los diplomáticos pueden ir dando mayor permeabilidad a los procesos de toma de decisión sobre preocupaciones perfectamente legítimas. Estas, canalizadas por la vía académica, se supone que están recogiendo percepciones sociales que no deberían ser ignoradas a riesgo de desconocer un elemento de la vida real al cual debemos asignar la mayor importancia. Eventualmente, en su oportunidad, esto debe también ser objeto de consideración política para llegar a una definición de seguridad regional autónoma e independiente que naturalmente tenga en cuenta y esté basada fundamentalmente en los elementos de inseguridad propios a la región; que si bien puede tener elementos comunes con otras tiene también peculiaridades que deben ser consideradas.

Esa definición regional debería superar los planteamientos de tipo interamericano; pero no se trata de que sean antinortea-

americanos porque eso no llevaría muy lejos y debería más bien haber un margen de compatibilidad entre los intereses de unos y otros. Debería comprender esta definición los aspectos políticos, sociales, económicos y militares. Sin embargo, son muy pertinentes las preocupaciones planteadas sobre cual es el ámbito, es decir, cual vendría a ser el perímetro máximo del concepto de seguridad. ¿Debería limitarse a determinado tipo de elementos estatales y referidos fundamentalmente a la defensa y a la percepción de amenaza externa o debería comprender otras cosas? Sobre este punto la discusión no se va a agotar, pero es absolutamente indispensable tener en cuenta que mientras unos factores pueden ser absolutamente esenciales para la relación con el mundo exterior, sería impensable hablar de seguridad en América Latina sin por lo menos considerarlos en el ámbito interior que maneja tanto ciertos elementos. Estos otros factores son los que vendrían a constituir la seguridad de los nacionales o la seguridad de la sociedad nacional; y no la seguridad nacional como una cosa más abstracta. Este es un elemento para discusión y no tengo convicción definitiva al respecto. Hay preocupaciones que sustentan uno y otro punto de vista pero es importante no dejar de examinar esos variados elementos.

Los factores de inseguridad existentes en la región son de muy variada naturaleza y deben incorporar la emergencia de nuevas amenazas. Debe tenerse en cuenta la pérdida de significación política, estratégica y económica de América Latina que se viene advirtiendo y que todo hace pensar que continuará en un futuro previsible; las situaciones derivadas del crecimiento demográfico, la ineficiencia estatal, la desarticulación social y otros aspectos igualmente importantes. Es decir, no habría posibilidad de hablar razonablemente de seguridad si estos componentes esenciales dejaran de ser tenidos en consideración. Para que pueda haber una autonomización regional en la materia se debería comprender una serie de elementos como los citados.



Un listado rápido colocaría en primera instancia la desnuclearización militar. No es preciso extenderse sobre este tema, pero debe dejarse perfectamente en claro que no existe asunto de mayor entidad política y estratégica en el ámbito latinoamericano. Todos conocemos nuestras respectivas posiciones en relación a los acuerdos internacionales que incluyen garantías con relación a este asunto pero no deberíamos dejar dudas de que si algo negativo aconteciera en ese campo, las lamentaciones nunca serían suficientes. Es también importante la no inserción regional en esquemas estratégicos externos, incluyendo cuestiones relativas a bases militares y mares adyacentes. Sería impensable tratar de cuestiones de autonomía estratégico-política y de solución de conflictos, si nos precipitamos a tratar de incorporarnos a esquemas que responden a características muy diferentes de las nuestras.

La agenda debería comprender también el proceso de consolidación democrática. En esto se debería mencionar simplemente un elemento; no es que necesariamente las democracias sean más pacíficas que los gobiernos autoritarios o dictatoriales pero como estamos examinando la cuestión de seguridad debe reconocerse que las democracias tienen una mayor permeabilidad a las preocupaciones de sus grandes mayorías nacionales en ésta y otras materias. Por ejemplo, se ha dicho que la introducción de los euromisiles acabó con un consenso entre conservadores y social-demócratas en Europa respecto a la disuasión nuclear. Ello impresiona mucho por una razón: cabe recordar que puede haber lugares en los cuales hay consenso de seguridad pero en el interior de nuestras sociedades la verdad es que el tema no existe; la pregunta sobre en que consiste sería incomprendida y consecuentemente estamos en una situación tan diferente que para que la definición de seguridad tenga una base de autenticidad y solidez que la haga proyectable al futuro, un sistema democrático podría tener mayor permeabilidad y capacidad de definirla adecuadamente.

Deberían darse también formas paulatinas de desarrollo de la cooperación entre las políticas exteriores y en materia de seguridad. Algo de esto se ha tratado, por ejemplo, en reuniones políticas sustantivas como la de Presidentes en Acapulco; orientadas a lo que podría ser la superación de hipótesis de conflicto, pero no exclusivamente sobre la base de la solución de problemas, de conflictos o de disputas. Una breve reflexión que puede parecer una paradoja indica que en una realidad como la nuestra, suponer que la cooperación y la posibilidad de acción conjunta van a ser el resultado de la superación de todos aquellos elementos de diferenciación o de disputa, es tan impensable que no habría mucho más que hacer. La hipótesis de trabajo debe tener una base que reconociendo los elementos comunes y los de divergencia, establezca que necesitamos porque las circunstancias lo imponen, partir del principio que debemos hacer algo juntos. Los elementos comunes y las necesidades compartidas tienen tal entidad que si fuéramos a darle prioridad exclusiva a la solución de las controversias para de ahí pasar a la amistad sin límites y eterna, sería como colocar la carreta delante de los bueyes. Es esta la realidad con la que tenemos que vivir y trabajar; porque de lo contrario, nos vamos a condenar al inmovilismo.

También sería necesario un proceso de identificación de amenazas mediante un procedimiento consensual que incorpore elementos como la deuda, la droga, la importación ilegal de armas, el terrorismo, los conflictos de varios tipos, las diferencias que pueden existir, etc. Y también, naturalmente, las relaciones con Estados Unidos; las medidas de fomento de la confianza donde existe un espacio de trabajo para nuestros países mucho más grande de lo que podemos sospechar a primera vista; la prioridad a cuestiones que pueden no parecer tremendamente dramáticas pero tienen significación como por ejemplo la cooperación fronteriza, la integración física, los proyectos de desarrollo conjuntos o los esquemas de integración de varios

tipos: económicos, integración física, cooperación amazónica, Cuenca del Plata; en fin, todo lo que se puede avanzar en términos bilaterales o zonales o inclusive entre áreas particulares de dos países.

Debe mencionarse también la cuestión de las zonas de paz, oceánica y eventualmente territoriales, el papel de las fuerzas armadas dentro de la sociedad y su paulatina integración bajo orientación civil a un esquema de seguridad compartida, la limitación de gastos y de equipamientos y la coordinación de industrias militares. Por más idílico que pueda parecer todo esto, se trata en realidad de elementos que tendrán que ser paulatinamente incorporados a un nuevo concepto de seguridad.

Junto a ello se requiere la cooperación política, económica, técnica, cultural y la promoción de los derechos humanos. La prioridad a la problemática económica y social es de una urgencia social tan manifiesta que no vale la pena insistir en ella, y la promoción —y esto puede sonar a literatura pero no lo es— de una comunidad latinoamericana que termine constituyéndose eventualmente como un espacio físico y defensivo pero fundamentalmente también como un espacio económico, humano y social frente a los desafíos actuales y futuros. Si miramos un poco lo que está ocurriendo en otras áreas del mundo y el estado en que está nuestro proceso, no digo de integración sino simplemente de diálogo y comunicación, podríamos reconocer que realmente estamos bastante atrasados.

El tema siguiente se refiere a las zonas de paz. Si bien el concepto no ha sido totalmente definido en derecho internacional, algunos de sus elementos constitutivos son claros. Los países que dentro de un área geográfica determinada encuentran que deben unir esfuerzos en pro de la buena vecindad, la desaceleración de la carrera armamentista, la desmilitarización y diversos tipos de cooperación, conservación, etc.; tienen por lo menos el derecho político, como ha sido reconocido en Naciones

Unidas, de declarar el propósito de constituirse en zona de paz. Naciones Unidas ha declarado dos hasta el momento: el Océano Indico, lo que no ha impedido la continuación de la carrera armamentista en la zona, quien sabe mayor con la base de Diego García y otras "facilidades" en varios lugares; y el Atlántico Sur. A este tipo de proyecto político y eventualmente jurídico y estratégico, se le opone naturalmente el argumento "jurídico" de la libertad de los mares pero, fundamentalmente, de lo que se trata es de intereses estratégicos evidentes.

En lo que se refiere al Atlántico Sur hay que reconocer que representó una iniciativa brasileña de la mayor trascendencia que, mediante un trabajo sumamente sofisticado de negociación diplomática, consiguió prácticamente la unanimidad de la organización internacional. El proyecto de creación solamente tuvo un voto en contra, de los Estados Unidos; y muy pocas abstenciones.

Los propósitos para la creación de esta zona han sido muy similares a los mencionados, pudiendo añadirse que en esta circunstancia específica se habría pensado en algunas consideraciones adicionales como por ejemplo la mayor militarización del Atlántico Sur después del conflicto de las Malvinas y, naturalmente, la posibilidad de introducción de armas nucleares en esa zona; y también, un tipo de relación más dinámica y eficiente que se está dando entre el Brasil y los países del Africa. Creo que éstos vendrían a ser los condicionantes conceptuales que llevaron a la decisión de establecerla.

Lo que es interesante en el caso del Atlántico Sur, es que el enorme apoyo que tuvo no se dió necesariamente por las mismas razones. Por ejemplo, Argentina habría procurado un espacio en el cual el planteamiento de cuestiones importantes como las pesquerías en las Malvinas o lo que podría ser un nuevo marco para la colocación del problema de las Islas del Atlántico

Sur, se encontró con una reacción británica que también daba apoyo al proyecto por razones perfectamente contrarias. La explicación británica es que debería apoyarlo porque podría ayudar "contra el peligro de una acción militar arbitraria". También Gran Bretaña dió apoyo a la FAO en materia de recursos vivos del mar, en contraposición a la posición Argentina e hizo las referencias que eran comprensibles desde su punto de vista con relación al Tratado de Tratelolco y a las vinculaciones con el régimen del apartheid en Sudáfrica. Este último país no pudo votar porque no asiste a la Asamblea General, pero en una comunicación al Secretario General apoyó la idea, haciendo naturalmente una reserva sobre las críticas que se le hacían. Todos los países latinoamericanos apoyaron el proyecto.

En conclusión, no todos estuvieron de acuerdo en la importancia y en la viabilidad de este proyecto de establecimiento de una zona de paz en el Atlántico Sur. Evidentemente la cuestión es sumamente compleja y como señaló un profesor brasileño no parece pensable que la marina brasileña fuera a dejar de participar en las maniobras UNITAS. El Perú estuvo examinando la posibilidad de crear una zona de paz en el Pacífico Sur; pero por lo que se conoce tampoco se pensaría dejar de participar en maniobras UNITAS.

En fin, hay evidentemente problemas serios para la creación de zonas pero es claro que el establecimiento de un ámbito político y de cooperación, en el cual se persigue crear presiones para desacelerar la militarización y promover la cooperación, es importante y debe ser apoyada. Hay que tener en cuenta que Brasil convocó en Río de Janeiro a una conferencia de los países miembros de esta zona de paz, realizada en 1988, en la cual se han tratado gran diversidad de aspectos relativos al transporte, cooperación, recursos vivos del mar; en suma, una serie de proyectos que interesan a todos los ribereños y se ha reiterado el propósito de contribuir al mantenimiento de la paz en la zona y de unir esfuerzos con tal fin.

El tema siguiente son las medidas de fomento de la confianza, sobre lo que habría muchísimo que decir. Las percepciones sobre lo que puede ser el fomento de la confianza en los países de desarrollo, no divergían mucho de las percepciones europeas tal como fueron enunciadas en la Conferencia de Helsinki de 1975; sino que las incorporaban, pero iban un poco más allá. En ningún momento los países en desarrollo consideraron que el fomento de la confianza podía limitarse a las cuestiones que eran preocupaciones muy legítimas en el ámbito de confrontación militar OTAN-Pacto de Varsovia, respecto a si el ataque armado iba a ser más o menos inminente o más o menos diferido. La cosa para nosotros iba más lejos y consecuentemente en América Latina se partía de lo que se llama una conceptualización amplia del fomento de la confianza; en que aparte de todas las cuestiones militares en las que realmente hay muchísimo que se viene realizando pero que por una de esas paradojas latinoamericanas no es objeto de conocimiento público, comprendería también distintos niveles y tipos de actividades en áreas diferentes de la militar.

Ello va desde el acuerdo de desarme —porque no hay nada que pueda producir mayor confianza que un acuerdo de desarme— como la consagración exitosa del Tratado de Tlatelolco, a los convenios universales en materia de desarme y los relativos a solución pacífica de las controversias; o las manifestaciones políticas sustantivas y consecuentes como podrían haber sido Ayacucho y Acapulco. Inclusive, se firmó un acuerdo específico sobre fomento de la confianza entre las Fuerzas Armadas de Bolivia, Chile y Perú hace algunos años. Además, debe añadirse todo lo que tiene que ver con la cooperación para la integración regional, incluyendo el Sistema Económico Latinoamericano, ALADI, el Grupo Andino, los acuerdos entre Brasil, Argentina y Uruguay, el Parlamento Latino Americano que tomó veinte años para institucionalizarse pero lo consiguió y los contactos políticos de varios tipos que ocurren cada vez con más frecuencia. Por último, la creación del mecanismo perma-

nente de consulta y concertación política (Grupo de los Ocho, después llamado Grupo de Río), que aunque nadie pueda predecir razonablemente el resultado final de su gestión o cómo va a evolucionar, es de trascendencia histórica en América Latina porque ha producido, aparte de su gestión inicial como Grupo de Contadora y Apoyo, una reunión de Jefes de Estado en Acapulco, que hasta hace pocos años hubiera sido absolutamente impensable.

Existen muchas posibilidades en materia de promoción y fomento de la confianza en América Latina que no excluyen al ámbito militar. Hay cantidades de cosas que los sectores militares y fuerzas armadas pueden hacer en términos de fomento de confianza sin modificar sus dispositivos militares, sin cambiar sus doctrinas, sin cambiar sus planteamientos y sin solucionar problemas y, menos aún, sin hacer un diseño estratégico o defensivo o de seguridad para la región. Esto es realmente muy importante y debería ser estimulado.

Lo que vale para el sector militar, vale para los sectores políticos y no debe dejarse de lado. Vale también para los sectores cívicos, los medios de difusión, las asociaciones cívicas de diferentes tipos que tienen un enorme espacio y que de alguna manera vienen mostrando el camino de lo que vendría a ser una institucionalización latinoamericana. Si recordásemos que hace cuarenta años cualquier asociación internacional tenía que ser interamericana, encontramos que ahora sin apoyo de ningún gobierno prácticamente todos los sectores sociales de tipo profesional, técnico, etc., encuentran que deben tener un espacio latinoamericano. Y lo hacen sin que nadie se los pida ni los apoye. Esos sectores sociales están tratando de decir algo que deberíamos escuchar con atención.

El mecanismo de inspección y de control que asegura la puesta en práctica y vigencia de acuerdos de limitación de armas o desarme es la verificación. Es una cuestión sumamente

importante porque en este tipo de acuerdos uno de los actores coloca una parte de su seguridad en el cumplimiento de otra parte, sustrayendo naturalmente ese sector de lo que puede ser su propio dispositivo militar. Consecuentemente, la verificación es indispensable en esos acuerdos o inclusive en determinados entendimientos relativos a la seguridad. Su objetivo es verificar, es decir, determinar el cumplimiento de las obligaciones, desalentar el incumplimiento, permitir la creación de confianza y la evaluación del acuerdo y, por todo ello es muy importante.

En América Latina se ha hecho un trabajo político-conceptual enorme en materia de verificación. Parte de eso está reflejado fundamentalmente en el proyecto de Acta de Contadora que no se llegó a suscribir; lo cual no quiere decir que la región sea ajena a algunas experiencias concretas. Hemos mandado fuerzas de observación, separación y verificación a lugares en varias regiones del mundo, donde el personal profesional muestra que ha adquirido experiencia. Naciones Unidas tiene capacidad de asesoría o tendría los medios para realizar ella misma la verificación, dentro de sus procedimientos. En algunas circunstancias latinoamericanas, se han dado formas de verificación o control.

El problema en la región no sería falta de conceptualización del asunto. No sería tampoco falta de capacidad diplomática para determinar cuáles serían las formas de verificación que convendrían a cada caso concreto; sobre la base de criterios de adecuación, de no ingerencia, de equidad, de suficiencia; en fin, de una serie de criterios que son conocidos por la doctrina y también por la organización internacional. Lo que estaría faltando es la voluntad de llegar a los acuerdos que deberían ser verificados, cualquiera que sea la naturaleza de estos acuerdos, en la medida que comprendan aspectos de seguridad.

Finalmente, se debe tratar el estudio de propuestas y supuestos fundamentales de los regímenes de seguridad. Las pro-



puestas podrían ser consideradas en distintos niveles, a partir del supuesto que la concertación, la institucionalización y la integración en el contexto latinoamericano, son por sí mismas intentos de promover la seguridad. Lo que en otras partes quien sabe no tendría esa significación, definitivamente la tiene en Latinoamérica en la medida en que por ejemplo el tratado del Pacífico Sur, se refiere a la conservación de recursos del mar y como tal es una forma de defensa diplomática de algunos elementos del mar. La idea de una zona de paz está siendo objeto de consideración académica; pero de ella habría un esbozo de tratamiento diplomático-político en el Grupo de los Ocho porque entre otras cosas, se están tratando aspectos de seguridad. Es también una propuesta formal y jurídicamente establecida la zona libre de armas nucleares. Esas son las principales propuestas pero puede ser que haya otras.

En materia de supuestos, la posibilidad que los Estados de la región o los Estados sudamericanos, que para el caso sería quien sabe una propuesta de viabilidad mayor, acepten o accedan a un esquema de seguridad, responsablemente definido en forma autónoma, con independencia de los Estados Unidos; supone definición de intereses comunes y amplios de seguridad externa regional pero que tengan en cuenta también percepciones conceptuales de seguridad interna. Esta relación interno-externa es absolutamente insoslayable en términos de seguridad en América Latina. Vale lo que ya dijimos respecto de los regímenes democráticos, en el sentido de que podrían mostrar una mayor permeabilidad a las percepciones mayoritarias, porque se supone que dentro de ese tipo de régimen, las fuerzas armadas bajo orientación y conducción civil, podrían integrarse más fácilmente a una conceptualización de seguridad compartida. Esto comprendería doctrinas estratégicas y eventualmente otros aspectos. Eso que ya es un terreno sumamente complicado se daría en medio de enormes dificultades conceptuales y técnicas; pero sería más viable en un régimen democrático que en uno que no lo fuere.

El concepto supone también que habría autonomía; es decir, no se trata de revivir lo que puede ser una conceptualización interamericana de seguridad y menos aún ideas como ejes estratégicos y esquemas por el estilo. Hay determinados elementos que hacen pensable que aquello que es difícil, no es imposible. Se suponía tradicionalmente, por ejemplo, que en el caso del Brasil y Argentina había una rivalidad estratégica que tenía condicionantes de tal naturaleza que debía desembocar en un tipo de conflicto. La decisión política de desmentir esos supuestos ha sido tan sustantiva e importante que sugiere y demuestra que eso no solamente no es así, sino que inclusive el adoptar esquemas que se orientan precisamente a lo contrario, es decir, a la cooperación e integración, es de tal trascendencia que hay que apoyarlos enérgicamente.

Sin el elemento de cooperación política, por más elemental que parezca, va a ser difícil que podamos dar pasos. Eso será facilitado en la medida en que se promueva la institucionalidad latinoamericana. Ya hemos visto que hay intentos de todo tipo: intergubernamentales, sectoriales, profesionales y cívicos para crear una institucionalidad latinoamericana, lo que es importante. Lo que tenemos hasta ahora es el SELA y algunos acuerdos de integración; pero América Latina en más de 160 años de vida independiente, no ha conseguido dotarse de una institucionalidad política. Al fin y al cabo es un hecho que no tenemos un organismo político, pero algún día habrá que tenerlo, pues es absurdo que aún no lo tengamos. No es cuestión de contentarnos en el discurso de la identidad, en el cual hemos vivido sumamente complacidos y contentos, diciendo que ésta es la única región del mundo donde compartimos historia, religión, lengua, raza, tradiciones y visión del mundo; pero ello no impide que sea también la región donde probablemente se dialogue menos; donde hay menor capacidad de hacer cosas juntos. Debemos tener muy presente el caso de Africa, donde la cuestión de identidad prácticamente no se plantea y a nadie le inte-

resa saber si todos son iguales, pero donde año tras año los Jefes de Estado se reúnen desde hace veinticinco años para ponerse de acuerdo o para pelearse, pero no han dejado de reunirse. Es una lección que podríamos tener presente.

Para el siglo XXI es muy importante que en materia de seguridad miremos a nuestras necesidades, al interior de nuestras sociedades y miremos también a lo que está aconteciendo en el mundo para ver si hay algo que debemos aprender de los procesos de conflicto o de cooperación que se vienen dando; o dejar que el inmovilismo y la conflictividad exacerbados siempre por factores que no precisan mencionarse podrían llevarnos a pasar inexorablemente por la catástrofe conflictiva antes de llegar, como vamos a llegar necesariamente, a la cooperación. Frente al viejo dicho: "no se aprende en cabeza ajena", es claro que hemos aprendido algunas cosas pero hemos dejado de aprender otras. Si vemos lo que está pasando en Europa, el ritmo de concertación que puede estarse dando en determinados procesos económicos, políticos y sociales en varias partes del mundo, tendríamos que considerar seriamente si podemos saltarnos una etapa conflictiva y no necesaria de nuestro devenir político como naciones.

En estos momentos uno de los problemas principales de seguridad, sino el problema principal que tenemos unos más y otros menos, es el problema de viabilidad de nuestras sociedades nacionales. La viabilidad debería concluir con la desarticulación social que estamos viendo actualmente y sin acabar con la cual no habrá seguridad de ningún tipo que merezca examen.

Para concluir, cabe decir que si en América Latina pudiera superarse el discurso retórico de la identidad y demostrarse que se tiene capacidad de movilización y de cambio externo e interno habríamos hecho algo importante; porque sin cambio externo e interno y manteniendo las conceptualizaciones del pasado en el siglo XXI no tendremos seguridad, ni individual ni compartida.