

CAPÍTULO IX

LA SEGURIDAD HEMISFÉRICA

i) Consideraciones generales

Las cuestiones de seguridad en el hemisferio hacen parte del sistema continental, producto de la evolución histórica y política de esta parte del mundo y hacen parte también del sistema internacional de seguridad. En el presente trabajo se presentarán esencialmente los aspectos normativos y organizativos de la seguridad hemisférica. Obviamente, se mencionarán algunos temas de seguridad pero ellos no constituyen el aspecto central.

En el ámbito interamericano, por distintas razones, la cuestión de la seguridad ha sido compleja desde el inicio de la vida independiente de las repúblicas. Se trata de un continente heterogéneo en lo geográfico, político y social que es compartido entre una potencia mundial con intereses estratégicos planetarios y un grupo de países en distintos niveles de desarrollo. Ello implica grandes asimetrías que incluyen el plano militar, intereses muy diversos y perspectivas no siempre coincidentes. Sin embargo, de ahí a concluir que es irrelevante ocuparse de la materia en la medida que la superpotencia continental y mundial puede actuar como entienda conveniente, hay gran distancia. De hecho, parte del proceso histórico que no ha concluido ni concluirá ha estado orientado a lograr el reconocimiento de principios y la concertación de acuerdos que aún con sus deficiencias, han contribuido a hacer del continente la región con menores conflictos entre Estados.

La evolución histórica, política, estratégica y jurídica del continente, explica un sistema complejo y en constante adaptación. La diversidad de intereses, amenazas, problemas pero también de coincidencias y posibilidades hace que ningún tratado o entendimiento, por sí solo, dé cuenta de la densa trama de compromisos jurídicos y políticos y de prácticas y planteamientos que hacen posible la seguridad del hemisferio.

El sistema de seguridad interamericano no está integrado en un solo cuerpo jurídico. Se compone de diversos acuerdos jurídico-políticos sustantivos como la Carta de la OEA, el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas Pacto de Bogotá, el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca y la Comisión de Seguridad Hemisférica. Cuentan también con la Junta Interamericana de Defensa, el Colegio Interamericano de Defensa y las ya tradicionales conferencias de comandantes generales y jefes de Estado Mayor. Desde hace pocos años, además, se vienen reuniendo conferencias de ministros de Defensa de las Américas y funciona también en Washington, un Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa para la formación de civiles. Algunos países tienen dificultades con el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca TIAR, la Junta y el Colegio Interamericanos de Defensa, que subsisten a pesar que se consideraban políticamente superados por el fin de la Guerra Fría, pero los atentados terroristas del 11 de setiembre del 2001 les dan nuevos alientos y posibilidades.

Al igual que en otras áreas del mundo, el sistema interamericano de seguridad se encuentra en revisión debido a los cambios producidos por factores estratégicos como el fin de la Guerra Fría y la emergencia de las llamadas nuevas amenazas; jurídicos como la expresión formal e ineludible de la prohibición del recurso a la fuerza y la obligación de solucionar pacíficamente las controversias; políticas como mayor diálogo entre los países del hemisferio, creación de instituciones y otros.

El concepto de seguridad esencialmente nacional, en que la amenaza era la posibilidad de conflictos entre Estados y en consecuencia se vinculaba al uso de la fuerza, se está enriqueciendo pero también complicando con variados conceptos que incorporan otros tipos de temas, problemas y preocupaciones y que exigen diversos tipos de respuestas. La seguridad es ahora calificada como democrática, humana, cooperativa y otras que implican una significativa evolución en el paradigma, que hace que ahora sean temas principales de las relaciones internacionales la búsqueda de la paz, la promoción de la democracia como sistema de gobierno, los derechos de las personas y la apertura económica.

La estructura hemisférica de seguridad comprende en la actualidad varios tratados sustantivos de alcance continental, pero también otros acuerdos y entendimientos subregionales o binacionales, instituciones, prácticas, conferencias, encuentros y otros. Aunque a esto se ha llegado a lo largo de casi dos siglos, tampoco se trata de un producto acabado pero el camino tiene ahora más claros indicadores jurídicos, políticos y sociales.

El sistema interamericano de seguridad, como conjunto de obligaciones jurídicas se sigue basando en dos elementos esenciales y relacionados entre sí. Uno es obligación ineludible de derecho internacional: el arreglo pacífico de las controversias. El otro es una opción legítima y legal de política: la seguridad colectiva.

ii) Antecedentes históricos

Desde el punto de vista histórico, la seguridad ha sido tema hemisférico desde el inicio de las repúblicas. El sistema interamericano de seguridad tuvo impulso inicial de las recién emancipadas repúblicas latinoamericanas, con momentos de especial significación. Uno de los primeros fue el Congreso Anfictiónico de Panamá celebrado en 1826 por convocatoria de Bolívar formulada desde Lima el 7 de diciembre de 1824, dos días antes de la Batalla de Ayacucho. El 15 de julio de 1826 los representantes de Colombia, Centroamérica, México y Perú en dicho Congreso, suscribieron un Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua, admirable documento que pretendía la unión y defensa común de la soberanía e independencia de los miembros, organizar su cooperación política, orientar la solución de sus controversias de manera pacífica y otros temas de importancia. Se suscribieron también compromisos para fijar la contribución de tropas de cada país al ejército común, la organización de éste y la reunión periódica de una asamblea general. En 1823 el presidente de los Estados Unidos, Monroe, proclamó con "América para los americanos" que no se admitía la colonización europea y reconoció a las nacientes repúblicas latinoamericanas.

Más adelante, el gobierno del Perú preocupado por el incumplimiento de los acuerdos iniciales y también por los acontecimientos en Ecuador que implicaban nueva presencia española, convocó un Congreso en Lima, celebrado en 1847-1848. Se suscribieron varios compromisos en materia de defensa de la independencia, de las instituciones y la soberanía de los miembros; pero también sobre asuntos consulares, correos, comercio y navegación. En 1856, Perú, Chile y Ecuador suscribieron en Santiago un Tratado Continental al que adhirió Nicaragua y ese mismo año por iniciativa de las repúblicas centroamericanas se suscribió en Washington otro Tratado de Alianza y Confederación.

En 1864 el gobierno del Perú convocó un Segundo Congreso en Lima, preocupado porque "...los resultados de la emancipación y la existencia

del sistema democrático, vendrían a ser, andando los tiempos, menos fructuosos de lo que debían..." y por la necesidad de propiciar la unión "...para la respetabilidad que tanto hemos menester para impedir los movimientos y trastornos que tanto nos desacreditan...". Este Congreso aprobó un tratado de unión y alianza defensiva y otro de conservación de la paz.

Más allá de sus variadas formulaciones, los acuerdos aludidos incidían en la necesidad de confederar las repúblicas o asegurar su unidad como partes de una gran nación, basada en elementos esenciales de lengua, historia, religión y otros, el imperativo de sostener la independencia y soberanía y el anhelo de conducir sus relaciones en paz, con estricto respeto al derecho internacional. También los acuerdos establecían el principio de asistencia recíproca y constituían así una forma de seguridad colectiva, aunque no tuviera esa denominación. Varios acuerdos contenían caracterizaciones muy precisas de las situaciones que apelarían a la solidaridad frente a la agresión.

Dichos acuerdos contenían obligaciones sustanciales sobre solución pacífica de controversias. Uno de los procedimientos más significativos fue el arbitraje y a lo largo del siglo XIX y parte del XX se suscribieron buen número de acuerdos en la materia.

En el curso de esa actividad política y diplomática se trataron también cuestiones esenciales relativas a la no intervención, la inviolabilidad del territorio y el principio del *uti possidetis juris*, el derecho de asilo, la extradición y en cierta manera también los derechos humanos, particularmente la abolición del tráfico de esclavos, el tratamiento de los nacionales de otros países y muchos otros asuntos de interés común. Se reconoció la necesidad para las nuevas repúblicas de contribuir al desarrollo y la codificación del derecho internacional, luchando contra el colonialismo, la conquista y la intervención.

El desorden inicial de las repúblicas, el caudillismo, la falta de democracia y ciertas ambiciones hicieron fracasar los esfuerzos iniciales para la unidad y estabilidad. En el siglo XIX, en forma divergente a los acontecimientos en América Latina, los Estados Unidos de América se fueron consolidando como una potencia continental y en su momento mundial. A comienzos de 1882, Estados Unidos invitó a los países del hemisferio a un congreso continental para "considerar y discutir los métodos de prevenir la guerra entre las naciones de América" pero planteaba

también cuestiones más amplias de solución pacífica de controversias. Pocos meses después Estados Unidos decidió la postergación del evento debido a "que en la actualidad no existe aquel estado pacífico de las repúblicas sudamericanas que se consideraba esencial para la celebración provechosa y armoniosa del referido congreso..." en alusión a la Guerra del Pacífico. A finales de la década Estados Unidos retomó la invitación a una conferencia para tratar temas de paz, arbitraje, comunicaciones, asuntos aduaneros y comerciales, patentes y otros. Sin embargo, no se consideraba la seguridad colectiva como un asunto que debía ser tratado en esa ocasión.

Del 2 de octubre de 1889 al 19 de abril de 1890 se celebró en Washington la "Primera Conferencia Internacional Americana" que decidió la creación de una Oficina Internacional de las Repúblicas Americanas, origen de la actual Organización de los Estados Americanos. La segunda conferencia se efectuó en México en 1901-1902. En 1910 la Oficina Internacional se convirtió en Unión Panamericana, manteniendo esta denominación hasta bastante después de la creación de la OEA. A partir de esos encuentros iniciales, un enorme número de reuniones y conferencias tuvo ya el carácter de interamericano. A finales del siglo XIX Estados Unidos entró en guerra con España y participó en la independencia de Cuba. A inicios del siglo XX Estados Unidos propició la separación de Panamá y posteriormente construyó el Canal. En las décadas que siguieron se produjo la intervención militar americana en Nicaragua hasta 1933, Haití hasta 1934 y en República Dominicana hasta 1929 y nuevamente en 1965 que recibe apoyo de la OEA. En 1983 invade Granada y en 1989 Panamá. La invasión de Haití en 1995 contó con aprobación del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

En los años treinta, América Latina culminó sus considerables esfuerzos para lograr el reconocimiento continental del principio de no intervención frente a varias actuaciones de los Estados Unidos. La Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados adoptada en la VII Conferencia Interamericana en Montevideo en 1933 y el Protocolo Adicional Relativo a la No intervención de Buenos Aires 1936, son dos expresiones centrales de esos esfuerzos.

En los años cuarenta se produjo un alto nivel de solidaridad continental por la Segunda Guerra Mundial y por el inicio de la Guerra Fría. En 1945, al término de la guerra, la Conferencia Interamericana de Chapultepec sobre los Problemas de la Guerra y de la Paz estableció que

un ataque contra un Estado americano sería considerado como un ataque contra los demás, activando la reunión de consulta para estudiar las medidas pertinentes.

En la segunda mitad de la década se concertaron acuerdos que hasta ahora están vigentes: la Carta de la OEA, el Pacto de Bogotá y el TIAR. La Guerra Fría significó para el continente unirse para la contención del comunismo, en no pocas oportunidades al precio de tolerancia con regímenes militares o sólo formalmente democráticos.

En 1961, con el estímulo de la Revolución cubana, se firma la Carta de Punta del Este que inicia la Alianza para el Progreso, orientada a fortalecer la democracia, el crecimiento económico y la justicia social. En 1962 Cuba es excluida del Sistema Interamericano, se produce la crisis de los misiles y se establece el Colegio Interamericano de Defensa. En 1967 se suscribe el Tratado de Tlatelolco.

En los años setenta se lograron alcanzar acuerdos sobre el Canal de Panamá. En esos años proliferaron los gobiernos militares con desconocimiento de derechos civiles y libertades democráticas. La mayoría de esos gobiernos incrementó muy considerablemente los efectivos, gastos y armamentos y, sin perder de vista al enemigo comunista, desarrollaron no pocas hipótesis de conflicto que debieron ser descartadas al retorno de los gobiernos elegidos.

Como antecedentes más inmediatos debería citarse la crisis y conflicto de América Central en los años ochenta, probablemente uno de los últimos conflictos de la Guerra Fría y la confrontación ideológica. Este conflicto impulsó a algunos países latinoamericanos a la creación del Grupo de Contadora y el Grupo de Apoyo, cuyas acciones condujeron al inicio del proceso de paz de Esquipulas que finalmente concluyó el conflicto.

En 1980 triunfa la Revolución sandinista en Nicaragua y se inicia el conflicto centroamericano que duró una década. En 1982, la Guerra de las Malvinas pone a prueba la solidaridad continental y la pertinencia del TIAR, que recibió duras críticas por el apoyo de Estados Unidos a Gran Bretaña, su principal aliado en la OTAN. En 1986 se crea la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD).

Por el contrario, los años noventa fueron más positivos en materia de seguridad. En 1991 la OEA acuerda en Santiago de Chile el "Compromiso

de Santiago con la Democracia y con la Renovación del Sistema Interamericano” con importantes disposiciones sobre armas de destrucción masiva, transferencia de armas, etc. A continuación se establece un grupo de trabajo para la Seguridad Hemisférica que en 1992 cambia su nombre a Comisión Especial para Seguridad Hemisférica.

En 1994 se realizó en Miami la primera Cumbre de las Américas en la que se trató también de temas de seguridad. En 1995 se crea un Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE). En 1995 se produce la primera reunión de ministros de Defensa de las Américas en Williamsburg y en 1999 la CICAD establece un Mecanismo de Evaluación Multilateral, con relación a la lucha contra la droga, que reemplaza el régimen de certificaciones de Estados Unidos.

En esos años se consolidó la solución de los conflictos en América Central y se encontró solución al diferendo peruano-ecuatoriano. Se produjo una activa diplomacia de cumbres: iberoamericanas, de las Américas y subregionales: América Central, Mercosur, Comunidad Andina y Grupo de Río. Por iniciativa de Estados Unidos se iniciaron también reuniones de ministros de Defensa, se continuaron las conferencias de ejércitos, marinas y fuerzas aéreas, se adoptó un considerable número de medidas de fomento de la confianza y seguridad y se realizaron maniobras militares conjuntas.

Mención especial merece el Compromiso de Santiago con la Democracia, adoptado en 1991, en función de la terminación de la Guerra Fría pero también de la recuperación de gobiernos democráticos en varios países latinoamericanos. La importancia de la cuestión hizo que la Carta de la OEA fuera modificada para garantizar la subsistencia del sistema democrático y diez años más adelante se adopta una Carta Democrática Interamericana para reforzar tal propósito.

En esos años se hace énfasis en las “nuevas amenazas” como se les denomina, aunque varias de ellas no eran nuevas, o “amenazas no convencionales” o “amenazas no estatales” o “no militares”, en la agenda de la seguridad hemisférica. Los temas que vinculan lo interno y lo internacional en el neologismo “interméstico” se incorporan plenamente en las agendas de seguridad. El terrorismo y el tráfico de drogas pasan a ser prioritarios y después de los ataques del 11 de setiembre de 2001, los Estados Unidos desarrollan nuevos conceptos y doctrinas en torno al terrorismo. Otros temas como crimen organizado o causas económicas y

sociales o catástrofes naturales cobran importancia y nuevos actores no estatales aparecen como responsables de perjuicios a la seguridad. Correlativamente, aparecen también conceptos nuevos que dan prioridad a temas de derechos humanos, promoción de la democracia y precedencia del individuo sobre el Estado, estableciendo así un nuevo vínculo entre democracia y seguridad.

Finalmente, si bien la historia de los países latinoamericanos ha sido turbulenta, en el caso de América del Sur, por ejemplo, solamente se produjeron tres conflictos mayores: la Guerra Tripartita y la del Pacífico en el siglo XIX y la del Chaco en el XX. La relativa ausencia de conflictos fronterizos o territoriales o su tratamiento por cauces diplomáticos, contribuyeron a hacer del Hemisferio Occidental uno de los más pacíficos en términos de conflicto entre Estados. Contrariamente, la región es también particularmente violenta en términos de seguridad para las personas y las sociedades.

En su medio siglo de existencia, la OEA intervino en varios conflictos. En 1948 entre la República Dominicana y Haití. En 1969 entre El Salvador y Honduras. En 1975 entre Honduras y Nicaragua.

III) Conformación del Sistema Interamericano de Seguridad

A) La solución pacífica de controversias

El arreglo pacífico de controversias fue una de las preocupaciones principales de las repúblicas latinoamericanas desde el inicio de su vida independiente y se tradujo en diversos entendimientos y acuerdos a lo largo del siglo XIX. En el ámbito interamericano, la Conferencia de Washington hizo un "Proyecto de Arbitraje" y la de México en 1902 un tratado de arbitraje obligatorio. El tema fue retomado por otras conferencias hasta que la Quinta, celebrada en Santiago en 1923, adoptó el "Tratado para evitar o prevenir conflictos entre los Estados americanos, llamado Tratado Gondra que regulaba el procedimiento de investigación. La Conferencia de Conciliación y Arbitraje de 1929 celebrada en Washington, reforzó el Tratado Gondra y adoptó un Tratado General de Arbitraje Interamericano. Adicionalmente, en 1933 varios países latinoamericanos acordaron un "Tratado Antibélico de No Agresión y Conciliación" llamado Pacto Saavedra Lamas. Varios otros acuerdos y entendimientos sobre estas materias fueron concertados por los países del hemisferio.

En 1936, a propuesta del Presidente Roosevelt de Estados Unidos, se celebró en Buenos Aires una Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz que adoptó el Tratado Interamericano sobre Buenos Oficios y Mediación, el Tratado Relativo a la Prevención de Controversias orientado a dificultades futuras, una Convención sobre Mantenimiento, Afianzamiento y Restablecimiento de la Paz y, finalmente, una Convención para Coordinar, Ampliar y Asegurar el Cumplimiento de los Tratados Existentes entre los Estados Americanos. En los últimos dos acuerdos están contenidos elementos esenciales del sistema de consulta y de seguridad colectiva que serán consagrados en su momento en la Carta de la OEA y el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca.

La multiplicidad de instrumentos relativos a la solución pacífica de controversias motivó que la Octava Conferencia Interamericana, Lima 1938, decidiera su sistematización "en un conjunto organizado y armónico". Con aportes de diferentes gobiernos, del Comité Jurídico Interamericano y de la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz celebrada en México en 1945, la Novena Conferencia, Bogotá 1948, adoptó el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas llamado Pacto de Bogotá. El Tratado pretendía ser comprehensivo y los Estados podían escoger el procedimiento de solución de controversias que consideraran más adecuado pero si no pudieran hacerlo y tampoco tuviera éxito la conciliación o la posibilidad de arbitraje, cualquiera de las partes podría recurrir a la Corte Internacional de Justicia. Lamentablemente, la efectividad del Pacto de Bogotá se ha visto afectada por sustantivas reservas de los Estados y sus aplicaciones han sido menos numerosas y significativas que las del TIAR.

También en el marco de la OEA funcionó durante años una Comisión Interamericana de Paz de discreta pero eficaz gestión de acercamiento entre las partes. Sus tareas fueron referidas, por modificación de la Carta en 1967, a una Comisión Interamericana de Soluciones Pacíficas creada como órgano subsidiario del Consejo Permanente de la OEA. En la actualidad el Consejo desempeña esta tarea.

El principio de solución pacífica está contenido de manera igualmente inequívoca en el artículo 7º del TIAR. La acción pacificadora del Órgano de Consulta, las comisiones creadas por éste o por la Reunión de Consulta de ministros de Relaciones Exteriores, las facultades conferidas al Consejo Permanente en el Protocolo de Reformas de la Carta, Buenos Aires 1967; y también las del Secretario General para llevar a la atención de la

Asamblea General o del Consejo Permanente cualquier asunto que pudiera comprometer la paz y la seguridad, son otras expresiones de la intangibilidad del principio. También son demostrativas de la indisoluble relación entre la solución pacífica de controversias y la seguridad en el continente.

En nuestros días la solución pacífica de controversias es una obligación ineludible de derecho internacional, consignada en la Carta de las Naciones Unidas y desarrollada en la Resolución AG 2625 XXV de 1974, Declaración sobre los Principios de Derecho Internacional Referentes a las Relaciones de Amistad y a la Cooperación entre los Estados de Conformidad con la Carta de las Naciones Unidas. En el ámbito interamericano, los instrumentos centrales del sistema que son la Carta de la Organización de los Estados Americanos, el Tratado Interamericano de Soluciones Pacíficas denominado Pacto de Bogotá y el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca TIAR, consignan de manera inequívoca el principio de solución pacífica que no admite descarte ni derogatoria alguna.

La Carta de la Organización de los Estados Americanos

Las disposiciones de la Carta en relación con la seguridad son de tal trascendencia que es indispensable consignar las principales. En la sección preambular señala que la misión histórica de América es ofrecer al hombre una tierra de libertad donde pueda desarrollar su personalidad y realizar sus justas aspiraciones; y que esa misión ha inspirado numerosos convenios y acuerdos que consagran el anhelo de convivir en paz y que la organización jurídica es condición necesaria para la seguridad y la paz.

En su artículo 2° establece los propósitos esenciales para realizar sus principios "y cumplir sus obligaciones regionales de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas". Entre dichos propósitos incluye afianzar la paz y la seguridad del continente, promover y consolidar la democracia representativa, prevenir las posibles causas de dificultades y asegurar la solución pacífica de controversias entre los Estados miembro, organizar la acción solidaria en caso de agresión, procurar la solución de los problemas políticos, jurídicos y económicos que se susciten y, como trascendental novedad, el de alcanzar una efectiva limitación de armamentos convencionales que permita dedicar el mayor número de recursos al desarrollo económico y social de los Estados miembro.

En lo relativo a principios, reafirma los siguientes: el derecho internacional es norma de conducta de los Estados en sus relaciones recíprocas, el orden

internacional está esencialmente constituido por el respeto a la personalidad, soberanía e independencia de los Estados y por el fiel cumplimiento de las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del derecho internacional, la buena fe debe regir las relaciones de los Estados entre sí, la solidaridad de los Estados americanos y los altos fines que con ella se persiguen, requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa, los Estados americanos condenan la guerra de agresión y advierten que la victoria no da derechos, la agresión a un Estado americano constituye una agresión a todos los demás Estados americanos y que las controversias de carácter internacional que surjan entre dos o más Estados americanos y deben ser resueltas por medio de procedimientos pacíficos.

En materia de derechos y deberes fundamentales de los Estados, reitera que estos son jurídicamente iguales, disfrutan de iguales derechos e igual capacidad para ejercerlos y tienen iguales deberes y que los derechos fundamentales de los Estados no son susceptibles de menoscabo en forma alguna. También señala que ningún Estado o grupo de Estados tiene derecho de intervenir, directa o indirectamente y sea cual fuere el motivo en los asuntos internos o externos de cualquier otro. El principio anterior excluye no solamente la Fuerza Armada, sino también cualquier otra forma de injerencia o de tendencia atentatoria de la personalidad del Estado, de los elementos políticos, económicos y culturales que lo constituyen. Tampoco ningún Estado podrá aplicar o estimular medidas coercitivas de carácter económico y político para forzar la voluntad soberana de otro Estado y obtener de éste ventajas de cualquier naturaleza.

Con respecto al territorio señala que es inviolable; no puede ser objeto de ocupación militar ni de otras medidas de fuerza tomadas por otro Estado, directa o indirectamente, cualquiera que fuere el motivo, aun de manera temporal. No se reconocerán las adquisiciones territoriales o las ventajas especiales que se obtengan por la fuerza o por cualquier otro medio de coacción.

En la cuestión central del uso de la fuerza, señala que los Estados americanos se obligan en sus relaciones internacionales a no recurrir a ella, salvo el caso de legítima defensa. En materia de solución de controversias internacionales entre los Estados miembro, establece que deben ser sometidas a los procedimientos de solución pacífica señalados en ella, sin menoscabo de sus derechos y obligaciones de acuerdo con los artículos

34° y 35° de la Carta de las Naciones Unidas. Señala que son procedimientos pacíficos: la negociación directa, los buenos oficios, la mediación, la investigación y conciliación, el procedimiento judicial, el arbitraje y los que especialmente acuerden las partes en cualquier momento.

En el artículo 27° se dice que un tratado especial establecerá los medios adecuados para resolver las controversias y determinará los procedimientos pertinentes a cada uno de los medios pacíficos, en forma de no dejar que controversia alguna entre los Estados americanos pueda quedar sin solución definitiva dentro de un plazo razonable. Este tratado es el Pacto de Bogotá.

En lo relativo a la seguridad colectiva, desarrollada extensamente en el Capítulo VI, se reitera que toda agresión de un Estado contra la integridad o la inviolabilidad del territorio o contra la soberanía o la independencia política de un Estado americano, será considerada como un acto de agresión contra los demás Estados americanos. El artículo 29° establece que si la inviolabilidad o la integridad del territorio o la soberanía o la independencia política de cualquier Estado americano fueren afectadas por un ataque armado o por una agresión que no sea ataque armado, o por un conflicto extracontinental o por un conflicto entre dos o más Estados americanos o por cualquier otro hecho o situación que pueda poner en peligro la paz de América, los Estados americanos en desarrollo de los principios de la solidaridad continental o de la legítima defensa colectiva, aplicarán las medidas y procedimientos establecidos en los tratados especiales, existentes en la materia.

Los órganos de la OEA que interesan especialmente a estos temas son la Asamblea General, la Reunión de Consulta de ministros de Relaciones Exteriores, el Consejo Permanente y la Secretaría General.

El capítulo X, artículo 61°, trata de la Reunión de Consulta de ministros de Relaciones Exteriores que deberá celebrarse para considerar problemas de carácter urgente y de interés común para los Estados americanos, y para servir de órgano de consulta, función esta última que deriva del TIAR. Cualquier Estado miembro puede pedir que se convoque la reunión de consulta y el Consejo Permanente decidirá por mayoría absoluta de votos si es procedente.

El artículo 65° establece que en caso de ataque armado al territorio de un Estado americano o dentro de la región de seguridad que delimita el

tratado vigente (el TIAR), el Presidente del Consejo Permanente reunirá al Consejo sin demora para determinar la convocatoria de la reunión de consulta, sin perjuicio de lo dispuesto en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca por lo que atañe a los Estados parte en dicho instrumento. Se previó un Comité Consultivo de Defensa para asesorar al órgano de consulta en los problemas de colaboración militar, pero nunca llegó a constituirse.

El Consejo Permanente de la OEA actuará provisionalmente como órgano de consulta de conformidad con lo establecido en el tratado especial sobre la materia que es el TIAR y velará por el mantenimiento de las relaciones de amistad entre los Estados miembro y, con tal fin, les ayudará de una manera efectiva en la solución pacífica de sus controversias. Cualquier parte en una controversia en la que no se encuentre en trámite ninguno de los procedimientos pacíficos previstos en la Carta, podrá recurrir al Consejo Permanente para obtener sus buenos oficios. El Consejo asistirá a las partes y recomendará los procedimientos que considere adecuados para el arreglo pacífico de la controversia. Con la anuencia de las partes podrá establecer comisiones *ad hoc*. Podrá, asimismo, investigar los hechos relacionados con la controversia, inclusive en el territorio de cualquiera de las partes, previo consentimiento del gobierno respectivo.

En el artículo 88° se dispone que si el procedimiento de solución pacífica de controversias recomendado por el Consejo Permanente, o sugerido por la respectiva comisión *ad hoc* dentro de los términos de su mandato, no fuere aceptado por alguna de las partes, o cualquiera de éstas declarare que el procedimiento no ha resuelto la controversia, el Consejo Permanente informará a la Asamblea General, sin perjuicio de llevar a cabo gestiones para el avenimiento entre las partes o para la reanudación de las relaciones entre ellas. El artículo siguiente dispone que el Consejo Permanente, en el ejercicio de estas funciones, adoptará sus decisiones por el voto afirmativo de los dos tercios de sus miembros, excluidas las partes, salvo aquellas decisiones cuya aprobación por simple mayoría autorice el reglamento. En el desempeño de estas funciones, el Consejo Permanente y la comisión *ad hoc* respectiva deberán observar las disposiciones de la Carta y los principios y normas de derecho internacional, así como tener en cuenta la existencia de los tratados vigentes entre las partes.

Respecto al Secretario General, el artículo 110° dispone que éste podrá llevar a la atención de la Asamblea General o del Consejo Permanente

cualquier asunto que, en su opinión, pudiese afectar la paz y la seguridad del continente o el desarrollo de los Estados miembro.

En lo que concierne a la relación de la OEA con las Naciones Unidas, el artículo 131° de la Carta de la OEA establece que ninguna de sus estipulaciones se interpretará en el sentido de menoscabar los derechos y obligaciones de los Estados miembro de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas.

Como se advierte, hay cierta dualidad en las funciones de la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores pues en el artículo 61 se establece que se reunirá para considerar problemas de carácter urgente y de interés común para los Estados americanos y también para servir de órgano de consulta, función ésta que remite al TIAR. Sin embargo, en la práctica las cuestiones de seguridad colectiva no se han confinado al TIAR.

También algunos acuerdos relativos a deberes y derechos de los Estados en caso de luchas civiles integran el sistema de seguridad colectiva. Por ejemplo, la Convención de La Habana de 1928 contiene dispositivos sobre la obligación de los Estados de evitar que desde su territorio se fomente la lucha en otro Estado y la Convención sobre Asilo Territorial de Caracas 1954 la de que las expresiones o reuniones de los asilados no impliquen el fomento de la violencia u organicen su empleo.

El Tratado Americano de Soluciones Pacíficas "Pacto de Bogotá"

La Carta de la OEA dedica su Capítulo V a la solución pacífica de controversias. En uno de sus artículos se indica que un tratado especial señalará los medios adecuados y ese fue el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas, Pacto de Bogotá, adoptado en 1948 en la misma Conferencia que la Carta.

El articulado del Pacto señala que las partes se abstendrán de "la amenaza, del uso de la fuerza o de cualquier otro medio de coacción para el arreglo de sus controversias". Las partes podrán elegir el medio de su preferencia, sin que exista prelación entre los medios. Se excluyen del tratado las materias que son de la jurisdicción interna de los Estados y los que ya hubieran sido resueltos por arreglo entre las partes, laudo arbitral, sentencia de tribunal internacional o que estuvieran regidos por acuerdos o tratados en vigencia.

El tratado desarrolla en sendos capítulos los buenos oficios y la mediación, que sólo pueden ser interpuestos por Estados; los procedimientos de investigación y conciliación, incluyendo las comisiones de conciliación o investigación que serán nombradas por las partes; el procedimiento judicial y la aceptación por las partes en controversias de la Cláusula Facultativa de Jurisdicción Obligatoria del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia; el procedimiento de arbitraje y la composición de los tribunales arbitrales por cinco miembros de los cuales tres deberán ser miembros de la Corte Permanente de Arbitraje de La Haya, pero a criterio las partes podrán formarse de otro modo o podrán también designar un árbitro; y, finalmente, los relativos al cumplimiento de las decisiones.

El Pacto recibió un número de reservas que le ha restado eficacia y, en algunos casos, el alcance de éstas prácticamente desliga a los países de su cumplimiento. El número de ratificaciones no es sustantivo, lo que hace que este Tratado fuera aplicado en menos oportunidades que el TIAR y que se haya considerado en varias oportunidades la posibilidad de modificarlo o de realizar esfuerzos adicionales para lograr su aceptación general.

Como la preocupación por asegurar la solución pacífica de las controversias ha sido y es permanente, el sistema ha organizado otros mecanismos complementarios como fueron la Comisión Interamericana de Paz, luego la Comisión Interamericana de Soluciones Pacíficas, ambas dependientes del Consejo Permanente que, en la actualidad, tiene directamente esa responsabilidad y debe actuar como órgano provisional de consulta en situaciones de emergencia.

Más importante aún es que la obligación de solucionar las controversias por medios pacíficos sin recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza o cualquier otro medio de coacción, es de derecho general y por ende obliga a todos los Estados, independientemente de que sean miembros o no de cualquier acuerdo específico. El Pacto de Bogotá no tiene por objeto crear la obligación sino exclusivamente facilitar su cumplimiento. Si hubiera cualquier duda al respecto, bastará revisar la ya mencionada Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas N. 2625 XXV que contiene la "Declaración sobre los Principios de Derecho Internacional".

En consecuencia es inadmisibles en general y especialmente en el ámbito interamericano, que cualquier Estado considere que la realización o defensa de sus intereses pueda alcanzarse mediante el recurso a la fuerza o

la amenaza de su uso en caso estimara que habría agotado sus posibilidades diplomáticas o políticas. No existe tal agotamiento, menos aún cuando se contraponen tan groseramente a la prohibición general de usar la fuerza, de amenazar con su uso o de cualesquiera otras formas de coacción.

B) El sistema de seguridad colectiva

Como se ha indicado, la seguridad colectiva frente a posibles ambiciones de reconquista por parte de España, fue una de las preocupaciones iniciales de la concertación latinoamericana. La Primera Conferencia de Washington proscribió en una resolución las guerras de conquista y en 1928, año de la suscripción del llamado Pacto Briand-Kellog de proscripción de la guerra, la Sexta Conferencia en La Habana la consideró ilícita y prohibió toda agresión por ser "un crimen internacional contra el género humano".

El principio de solidaridad no solamente frente a la agresión sino a actos o situaciones que pudieran perturbar la paz en el continente, se fue reconociendo a lo largo de muchas décadas y numerosos instrumentos internacionales. La manera de hacerlo efectivo requería procedimientos de consulta a los que hicieron referencia específica la Convención sobre Mantenimiento, Afianzamiento y Restablecimiento de la Paz de 1936, la Declaración de Principios sobre Solidaridad y Cooperación Interamericana adoptada en la misma ocasión y la Declaración de los Principios de la Solidaridad de América conocida como "Declaración de Lima" adoptada por la VIII Conferencia en 1938, en la que se mencionan las reuniones de ministros de Relaciones Exteriores.

La asistencia recíproca y cooperación defensiva fueron enunciadas en la Segunda Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, La Habana 1940, al indicarse que cualquier atentado o acto de agresión de un Estado no americano contra el territorio, la soberanía o independencia política de un Estado americano será considerado como agresión contra todos los firmantes de la resolución. En la Tercera Reunión, Rio de Janeiro 1942, se recomienda romper relaciones con las potencias del eje y se acuerda consultarse para mostrar solidaridad antes de un eventual restablecimiento de las mismas. También se recomendó en la resolución sobre "Junta Interamericana de Defensa" que militares y marinos se reunieran en Washington para estudiar medidas adecuadas a la defensa del continente.

La resolución sobre "Asistencia Recíproca y Solidaridad Americana" de la Conferencia Interamericana sobre problemas de la Guerra y de la Paz, México 1945, contiene elementos que fueron recogidos dos años después en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, Rio de Janeiro 1947, adoptado en el curso de la Conferencia Interamericana para el mantenimiento de la paz y la seguridad del continente. Parte de la referida resolución es la llamada "Acta de Chapultepec" donde se considera que la seguridad y solidaridad del continente se afectan tanto por la agresión de un Estado no americano como por uno del continente "asunto capital" y se reitera que será considerado como agresión contra todos. Establece también posibles medidas como ruptura de relaciones diplomáticas, consulares, postales y otras comunicaciones, económicas e inclusive empleo de fuerzas militares.

En los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial se formalizó la visión de la época mediante la adopción de los acuerdos sustantivos del sistema: la Carta de la OEA, el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas y el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca.

El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR)

Como se indicó, este Tratado fue suscrito en el marco de la Conferencia Interamericana para el Mantenimiento de la Paz y la Seguridad en el Continente, realizada en Rio de Janeiro en agosto-setiembre de 1947. El TIAR se basa en el concepto de solidaridad continental y permite adoptar medidas de legítima defensa u otras medidas colectivas para la defensa común y el mantenimiento de la paz y de la seguridad.

La parte considerativa hace referencia a la Conferencia sobre Problemas de la Guerra y de la Paz de México y a su recomendación de un tratado para prevenir y reprimir las amenazas y los actos de agresión contra cualquier país americano; al Acta de Chapultepec y la necesidad de asegurar la paz, proveer ayuda recíproca frente a ataques armados y conjurar las amenazas de agresión y a la compatibilidad del sistema interamericano con los propósitos y principios de las Naciones Unidas.

El articulado condena la guerra y la amenaza o uso de la fuerza en forma incompatible con la Carta de la ONU, de los dispositivos del tratado y dispone el sometimiento de controversias a métodos de solución pacífica.

El "ataque armado" contra un Estado americano, tratado en el artículo

3º, será considerado como ataque contra todos, que deberán ayudar a hacerle frente “en ejercicio del derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva que reconoce el art. 51º de la Carta de la ONU”. Este es el elemento central del Tratado. El artículo 6º se refiere a “la inviolabilidad o la integridad del territorio o la soberanía o la independencia política de cualquier estado americano fueren afectadas por una agresión que no sea ataque armado, o por un conflicto extracontinental o intracontinental, o por cualquier otro hecho o situación que pueda poner en peligro la paz de América, el órgano de consulta se reunirá...” El artículo 4º señala límites geográficos para su aplicación. El artículo 5º, señala la obligación de informar al Consejo de Seguridad, de conformidad con los artículos 51º y 54º de la Carta de las Naciones Unidas, “sobre las actividades desarrolladas” en ejercicio de la legítima defensa o para lograr la solución pacífica de la controversia.

El artículo 7º establece que en caso de conflicto entre dos o más Estados americanos las partes reunidas en consulta instarán a los contendientes “a suspender las hostilidades y a restablecer las cosas al *statu quo ante bellum*... El rechazo de la acción pacificadora será considerado para la determinación del agresor...” Importa subrayar que el restablecimiento de la situación al *statu quo ante bellum* se relaciona directamente con el principio de que el uso de la fuerza es inadmisibles y que la victoria no da derechos. En el artículo 8º se enumeran las medidas diplomáticas, económicas, políticas y militares que puede adoptar el órgano de consulta tales como retiro de jefes de misión, ruptura de relaciones diplomáticas y consulares, interrupción de las económicas y comunicaciones de varios tipos e inclusive el empleo de la Fuerza Armada. Los miembros deben acatar estas medidas, con excepción del uso de la fuerza que requiere consentimiento individual. El artículo 10º, por su parte, refuerza el vínculo con el sistema de Naciones Unidas al establecer que ninguna de las estipulaciones del TIAR se interpretará en el sentido de menoscabar los derechos y obligaciones de las partes de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas. Los artículos siguientes regulan el funcionamiento del órgano de consulta (artículos 11º a 19º) y la obligatoriedad de las medidas adoptadas, exceptuando la aplicación de la Fuerza Armada que necesita consentimiento expreso de cada Estado (artículos 20º y 21º).

Como es sabido, las dificultades con este Tratado tienen que hacer con su formulación pero también con su aplicación. Respecto a lo primero, hay quienes consideran inaceptable la posibilidad de que un órgano distinto del Consejo de Seguridad de la ONU pueda disponer el uso de la

fuerza. Respecto a su aplicación debe tenerse presente que por haber sido suscrito a los inicios de la Guerra Fría, no pudo escapar a las condicionantes de la situación política y estratégica internacional. También su aplicación creó dificultades porque la formulación del artículo 6° habría permitido interpretaciones extensivas favorables a la visión estratégica de la potencia continental. Uno de los temas vinculados al concepto de “agresión que no sea ataque armado” se relacionó con el concepto de “defensa política del continente”, planteada en varias Conferencias Interamericanas y Reuniones del Órgano de Consulta con respecto al peligro de la subversión o la acción del comunismo internacional, que originó resoluciones adoptadas por consenso. Sin embargo, conviene tener presente que parte del artículo debe conciliarse ahora con la Definición de la Agresión adoptada por Resolución 3314 XXIX de la Asamblea General de la ONU en 1974. Otro tema concierne a las características del concepto de “solidaridad continental”.

Entre las cuestiones más debatidas en relación con este Tratado figura la delimitación de competencias con la ONU, ya que se trata de una estructura regional en el marco del Capítulo VIII de la Carta de la ONU. De cualquier manera, la competencia final y superior de esta última Organización en materia de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales no debe dejar lugar a dudas, tanto porque así lo reconoce el Tratado cuanto porque el artículo 103° de la Carta de la ONU establece la superioridad de sus dispositivos sobre los de cualquier otro compromiso internacional.

La OEA decidió en 1973 iniciar un proceso de “examen, análisis y evaluación críticos de la concepción, instrumentos, estructura y funcionamiento del Sistema Interamericano”, y estableció una Comisión Especial para Estudiar el Sistema Interamericano y Proponer Medidas para su Reestructuración (CEESI). El proceso incluyó la revisión del TIAR que culminó en San José en 1975 con un Protocolo de Reformas, el cual solamente fue ratificado por algunos de los veintidós Estados que lo suscribieron y no ha entrado en vigor.

El Tratado de Río de Janeiro fue invocado en numerosas oportunidades, particularmente por países centroamericanos y caribeños, siendo las últimas en 1982 en el caso de las Islas Malvinas y el año 2001 en ocasión de los ataques terroristas a Estados Unidos. En buen número de casos, el resultado ha sido favorable al propósito de mantenimiento de la paz y la seguridad. Sin embargo, también ha sido invocado para cuestiones

relacionadas con el concepto de “defensa política” u otras materias que hacían parte de la visión estratégica de contención del comunismo y sus aliados, reales o supuestos. A partir del conflicto en el Atlántico Sur, se generalizó la opinión de que el TIAR habría entrado en proceso de obsolescencia. Sin embargo, fue nuevamente invocado a raíz de los atentados terroristas el 11 de setiembre de 2001, con lo cual ha recuperado significación. México se retiró ese año del Tratado.

La Junta Interamericana de Defensa

Fue constituida luego del ataque contra Pearl Harbor por recomendación de la Tercera Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, Rio de Janeiro 1942, para plantear a los gobiernos medidas para la defensa del continente. Sin embargo, no figura ni en la Carta de la OEA ni en el texto del TIAR, aunque su presupuesto de funcionamiento es financiado por la OEA que además ha hecho referencia formal a esta entidad en diversas oportunidades, inclusive a nivel de conferencias interamericanas.

La vinculación de la Junta Interamericana de Defensa JID con la OEA ha sido materia de debate y hasta polémica. Varios países se oponían a la posibilidad de que la JID pudiera constituirse en una especie de instrumento operacional en el plano militar. Debatida largo tiempo, la cuestión seguía pendiente en la Declaración sobre Seguridad en las Américas adoptada por la Conferencia Especial sobre Seguridad de la OEA, realizada en octubre de 2003 en México. Finalmente, en marzo del año 2006 la Asamblea General decidió que fuera un organismo de la OEA.

La JID funciona en Washington y está dirigida por un Comité de Representantes Militares de los Estados miembro de la OEA, bajo la presidencia de un oficial del país sede. De la JID depende el Colegio Interamericano de Defensa, creado en 1962, que funciona como instituto internacional de profesores y cursantes que procuran una mejor comprensión de los problemas hemisféricos de seguridad y defensa y el intercambio de experiencias y es también financiado por la OEA. El enfoque es básicamente militar y comprende los nuevos problemas de la seguridad incluyendo aspectos políticos, económicos, y sociales.

La JID ha venido recibiendo de la OEA encargos para tareas específicas como confeccionar inventarios de medidas de fomento de la confianza y la seguridad, contribuir a las operaciones de desminado humanitario en

América Central, preparar un manual referencial para el manejo y destrucción de arsenales de armas pequeñas y medidas de socorro para desastres naturales. Adicionalmente, desde hace muchos años se celebran conferencias periódicas de jefes de los ejércitos, marinas y fuerzas aéreas del continente.

C.- Contexto democrático

La reforma de la Carta de la OEA y la Carta Democrática Interamericana

Desde sus orígenes, la OEA señaló la vocación democrática del continente y su anhelo de que fuera una tierra de libertad y respeto de los derechos humanos. Sin embargo, no hizo cuestión de los numerosos golpes de estado y la pobre calidad de la democracia en numerosos países. La prioridad de la lucha contra el comunismo pasó por alto golpes militares, autoritarismo y violaciones de derechos humanos. Fue con el término de la Guerra Fría que se consideró necesario consignar dispositivos específicos en la Carta y adoptar otras medidas para la defensa y fortalecimiento del sistema democrático.

El Protocolo de Reformas de Washington indica que si un gobierno democráticamente constituido es derrocado por la fuerza, el país podrá ser suspendido de participar en los órganos de la OEA. Establece también el procedimiento y otros aspectos relativos a la aplicación de la suspensión. Ya en 1985, el Protocolo de Reformas de Cartagena de Indias introdujo en el Preámbulo de la Carta el concepto de que “la democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región...”. En 1991, el “Compromiso de Santiago” y la Resolución 1080 de la Asamblea General, trataron de mecanismos para el caso de interrupción del proceso democrático.

Estos significativos avances, sin embargo, no fueron suficientes en la medida que el derrocamiento por la fuerza de gobiernos electos empezaba a parecer cosa del pasado. Por ello, se acordó también la creación de una Unidad para la Promoción de la Democracia y más adelante, a iniciativa del Perú, se aprobó una Carta Democrática Interamericana en una Asamblea Extraordinaria en Lima el 11 de setiembre de 2001, fecha de los atentados terroristas en Estados Unidos.

Este importante documento concierne no solamente a la defensa de los gobiernos elegidos, sino que va mucho más allá en procura del mejoramiento

de la calidad de la democracia en el hemisferio y su vinculación con los derechos humanos, el desarrollo integral y el combate a la pobreza. En lo esencial, complementa el concepto de "ruptura" del orden democrático con el de "alteración que afecte gravemente el orden democrático", avance notable en la medida en que la experiencia latinoamericana muestra que gobiernos elegidos pueden actuar contra la democracia. En otros términos, hace explícito, formal y vinculante que la democracia es mucho más que las elecciones por legítimas que fueren y que éstas son condición necesaria pero no suficiente de la democracia. La Asamblea General convocada en caso de ruptura o alteración del orden democrático podrá decidir la suspensión del miembro. En el proceso, el Consejo Permanente y el Secretario General asumen responsabilidades adicionales.

Otro elemento central es el reconocimiento de que "los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos tienen la obligación de promoverla y defenderla". Deben mencionarse también la "cláusula democrática", los mecanismos de preservación y defensa de la democracia, las misiones de observación electoral, la promoción de la democracia y la relación de ésta con la gobernabilidad y la lucha contra la pobreza.

La calidad del sistema democrático tiene implicancias directas en la gobernabilidad y también en la seguridad de los países. La experiencia de los gobiernos militares y de otros autoritarismos no indica que mejoraron la seguridad de sus pueblos, independientemente del notable incremento de gastos en armamentos. Pero también importa en la medida en que la calidad de la democracia sintoniza y traduce mejor las necesidades reales de los pueblos, sin pretender definirlos y menos manipularlos. Tan importante como lo anterior es el hecho que en democracia las fuerzas armadas y otros sectores de seguridad, no pueden ser utilizados para someter a sus pueblos y podrán concentrarse en sus tareas legítimas.

Finalmente, en democracia es más difícil manipular temas sensibles de las relaciones internacionales con fines de política interna. Esto tiene implicancia para eventuales percepciones de amenaza, dispositivos de defensa y gastos y equipamientos militares.

ii) La ampliación de paradigmas

Por muchas décadas, la percepción de seguridad de los gobiernos y el mismo sistema interamericano de seguridad, se concentraron en la posibilidad de conflicto entre Estados. Los acontecimientos internos y la

situación de seguridad de las sociedades prácticamente no aparecieron entre las preocupaciones debatidas. El paradigma orientador era el "realismo político" en el cual proteger la seguridad implicaba el énfasis en la necesidad de significativo o inclusive mayor poder militar que el de otros Estados para la defensa del territorio y la soberanía.

Sin haberse abandonado totalmente este paradigma que sigue constituyendo el núcleo duro de muchas doctrinas de seguridad y defensa nacionales, se han producido modificaciones que se aceleraron al término de la Guerra Fría. Los Estados han tenido que reconocer que muchas amenazas ya no son ideológicas o no provienen exclusivamente de Estados como fue el caso en el pasado. Proviene más bien de nuevos actores como terroristas y otros. Su alarmante actuación requiere de nuevos planteamientos teóricos que reconozcan la interdependencia dentro las llamadas aproximaciones liberales y neoinstitucionales. El consenso continental sobre la democracia, la concertación frente a la posibilidad de gobiernos militares o dictaduras, el énfasis en los derechos humanos y otros factores hacen que la reflexión sobre la seguridad de prioridad a las personas.

Mientras por décadas la seguridad no necesitó ningún calificativo al ser considerada equivalente a la del Estado y su soberanía por medio de la defensa militar, se consideran ahora varias aproximaciones que no son excluyentes entre sí ni contradictorias con la noción de que un Estado tiene derecho a defenderse de conformidad con el derecho internacional. Se trata de enfoques que van más allá del concepto de seguridad del Estado y su derecho a la legítima defensa en forma individual o colectiva y que, inclusive, admiten combinaciones entre ellos.

Estas aproximaciones han sido tratadas en el Cap. III supra, pero conviene recapitular algunas especialmente importantes para la seguridad hemisférica:

a) Seguridad humana

Propicia incorporar la dimensión tradicional en una visión más amplia en la cual también la seguridad de las personas individuales y las sociedades sean protegidas. Se basa en condiciones de democracia, respeto de derechos humanos y otros y se orienta a promover prioritariamente la protección contra el daño a las personas, expuestas a armas pequeñas y ligeras, minas terrestres antipersona, violencia generalizada y también a emergencia y catástrofes.

b) Seguridad democrática

Implica un doble aspecto relativo a la manera como es definida y puesta en aplicación, que debe ser democrática; pero también la seguridad del sistema democrático que implica la vigencia del Estado de Derecho, la conducción democrática de las Fuerzas Armadas por los gobiernos elegidos legalmente, la definición y aplicación de políticas de seguridad y defensa por las autoridades democráticamente elegidas y otros asuntos. Es un tema de especial importancia para la mayoría de los países de la región en función de su historia y cultura políticas y la necesidad de avanzar en la transición hacia sociedades realmente democráticas.

c) Seguridad cooperativa

Entiendo que la seguridad de un Estado no puede lograrse a costas de la de otro sino teniendo en cuenta sus preocupaciones. La seguridad externa no depende del balance de poder o del equilibrio de poderes militares sino de la creación de condiciones que hagan improbable o hasta imposible el conflicto. Mecanismos de solución pacífica de controversias, cooperación, medidas de fomento de la confianza, transparencia y limitaciones de gastos y equipos militares, crean condiciones de estabilidad y predictibilidad. La prioridad a los elementos no confrontacionales y cooperativos hace que la disuasión deje de ser el factor determinante de la ausencia de conflicto.

d) Seguridad común

Constituye un avance aún mayor pues integra la seguridad de dos o más Estados. Vale decir, se comparten las visiones y problemas de seguridad y también la disposición de los medios de cada uno para hacerles frente.

e) Cultura de Paz

La OEA ha venido examinando el concepto de Cultura de Paz y la necesidad de promoverla. Se basa en los propios principios de la Organización que son la condición y el marco del sistema democrático y del mantenimiento de la paz.

f) Otros

Existen exploraciones académicas y conceptuales sobre novedosos sistemas de defensa como "defensa no ofensiva" o "defensa defensiva"

que pueden sonar algo curiosos pero contienen elementos de interés para Estados que por sus condiciones estratégicas y su vocación de paz podrían diseñar esquemas de defensa creíbles y a menor costo.

D.- Nuevas amenazas

El concepto tradicional de amenaza se refería a la posibilidad de conflicto entre Estados. Varias de las llamadas nuevas amenazas no lo son pues el terrorismo y narcotráfico o pobreza extrema existen desde tiempos inmemoriales. Serían nuevas en cuanto se reconoce que no se originan en actuaciones estatales sino al interior de los Estados o por encima de ellos y provienen de nuevos actores.

Sobre este tema se presentan dos posiciones principales. Para algunos, conviene mantener restringida la noción de seguridad a los temas que podrían requerir el uso eventual de la legítima violencia del Estado, esencialmente las Fuerzas Armadas o policiales. Otros consideran admisible la inclusión de fenómenos que utilizan violencia deliberada como el terrorismo, narcotráfico y crimen transnacional organizado; otros de naturaleza estructural como el atraso económico y social y la precariedad de las instituciones y, finalmente, temas que no derivan de una voluntad como desastres naturales. Este último elemento es de especial importancia para los pequeños Estados insulares que padecen huracanes y otros fenómenos con grave perjuicio humano y económico y considerable vulnerabilidad. Algunos son muy discutibles como las migraciones o el llamado conflicto de civilizaciones. Otros llegan a considerar como amenazas hasta el comercio internacional, la globalización y la ingobernabilidad.

La Declaración sobre Seguridad en las Américas, adoptada por la Conferencia Especial de la OEA, reconoce una diversidad de amenazas, pero también menciona a "desafíos y preocupaciones" con lo cual implica que no todos los temas y problemas de seguridad deberían recibir respuestas desde la función de defensa. De hecho, separa las de tipo clásico de las nuevas amenazas. Para las primeras existe el sistema de seguridad colectiva en tanto que para las segundas la respuesta debe encontrarse en la cooperación internacional.

E.- Nueva agenda de seguridad

Diversos acontecimientos han subrayado la necesidad de formular una nueva agenda de seguridad que incorpore elementos antes no

considerados. El fin de la Guerra Fría, el restablecimiento de gobiernos elegidos y la necesidad de procurar un efectivo control democrático de las Fuerzas Armadas, la irrealidad u obsolescencia de diversas hipótesis de conflicto, el nuevo énfasis en los derechos humanos, la urgencia de preocuparse por la seguridad de las sociedades y las personas, la emergencia de nuevos actores y amenazas y especialmente los problemas del terrorismo y el crimen transnacional organizado son algunos de los más citados. Los enfoques multidimensionales en materia de seguridad abonan la necesidad de precisar agendas.

Las preocupaciones relativas al terrorismo, la producción y el tráfico ilícitos de drogas y el crimen transnacional organizado, están impactando la agenda y hay quienes consideran que de hecho están ya imponiendo una nueva agenda. En el caso de Estados Unidos, los atentados terroristas del 11 de setiembre de 2001 llevaron a admitir gran vulnerabilidad y a una revisión profunda de la doctrina de seguridad nacional, adoptándose el *Homeland Security* y el *Preemptive Action* como nuevos criterios orientadores. A partir de ahí, buscan cooperación operacional en todas las regiones y estarían dispuestos al empleo de todos los medios legales, diplomáticos, inteligencia, económicos, militares y otros. En la práctica, la cuestión de seguridad y fundamentalmente la lucha contra el terrorismo condicionan la visión y orientan la acción de Estados Unidos, que espera que los países adopten similar actitud y realiza múltiples gestiones y hasta ejerce presiones para que así sea.

Esto tiene significación especial en el continente donde la importancia de las amenazas varía según regiones y países, que pueden tener algunas preocupaciones compartidas pero otras no lo son. Por ejemplo, la acción preventiva no será admitida por todos como una opción legítima. Podría pues ser difícil estructurar una agenda integrada y única en materia de seguridad y en la práctica coexisten temas comunes con asuntos individuales pero las agendas deben ser compatibles entre sí, en función de las necesidades de democracia, paz y desarrollo.

La dificultad principal para una mayor cooperación es el establecimiento de vínculos adecuados entre las visiones de seguridad, los conceptos de defensa y la seguridad hemisférica. En seguridad, deberán reconocerse los problemas de la democracia, el desarrollo, los derechos humanos y otros. Sin embargo, aunque los países reconocen la multidimensionalidad

de las amenazas, preocupaciones y problemas de seguridad y su carácter predominantemente transnacional, continúan elaborando agendas de seguridad y defensa con una visión más bien clásica y centrada en su capacidad militar y visión estratégica individual.

Al admitirse la multidimensionalidad de la problemática de la seguridad, es indispensable también evitar el riesgo de excesiva "securitización" que implica mezclar todos los temas políticos, económicos y sociales con la gestión de la defensa. Hace décadas lo intentó con la llamada "doctrina de seguridad nacional" con desastrosos resultados. Téngase presente que los roles y misiones de las Fuerzas Armadas y otras fuerzas de seguridad en relación con el ámbito interno y la cooperación internacional, son asignaturas pendientes en varios países latinoamericanos. En principio, los desafíos no militares deben ser responsabilidad exclusiva de los sectores civiles de los gobiernos y de la cooperación internacional que puede y debe producirse también en los sectores de inteligencia, migraciones, policía y justicia.

Se viene registrando un avance significativo en la cooperación en cuestiones específicas mediante convenciones y actuaciones puntuales, referidas principalmente a algunas "nuevas amenazas" como terrorismo, producción y tráfico ilícitos de drogas, tráfico de armas pequeñas y desastres naturales. Estos temas conciernen directamente también a la seguridad de las poblaciones y son muy dependientes de los avances en materia de reforma y profesionalización de las Fuerzas Armadas, policiales, inteligencia y judiciales.

En algunos casos se advierte una participación incipiente pero creciente en temas de seguridad de nuevos actores no gubernamentales como medios de comunicación, sectores académicos y empresariales, partidos políticos y parlamentos, organizaciones no gubernamentales y poder judicial.

Los países participan más frecuentemente en operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas; y hay una positiva tendencia entre países democráticos a aumentar su cooperación en materia de medidas de fomento de la confianza y seguridad, medición de gastos militares, formación, observación de maniobras y otros temas de interés. Es previsible que se avance hacia formas de interoperatividad frente a amenazas específicas.

Conferencia Especial sobre Seguridad en las Américas

Realizada en México en octubre de 2003, emitió una Declaración que constituye un importante documento político y de orientación sobre la seguridad en el continente en circunstancias cambiantes y frente a nuevos desafíos. El documento recoge importantes cuestiones de actualidad relativas a los conceptos de multidimensional, humana, democrática, ambiental y otros.

La Declaración es un extenso documento que trata de diversidad de temas. Confirma que la seguridad tiene por objeto la protección de la persona humana y es una responsabilidad esencial del Estado. Se basa en valores compartidos y enfoques comunes. Estima que la paz se sustenta en la democracia, la justicia, el respeto a los derechos humanos y al derecho internacional y la solidaridad. Esta última debe expresarse en cooperación contra amenazas tradicionales y no tradicionales en conformidad con los valores de la soberanía, democracia representativa, derechos humanos, subordinación constitucional, educación para la paz, justicia social, desarrollo humano, participación de la mujer y otros.

Considera que son insustituibles el compromiso con el fortalecimiento de la paz, la consolidación de procesos de democratización, el desarrollo de mecanismos subregionales, el establecimiento de zonas de paz, la no-adquisición de armas de destrucción masiva y el aprovechamiento de las experiencias positivas derivadas de las soluciones a distintos conflictos.

Señala que en materia de seguridad se trata ahora de "...problemas intersectoriales que requieren respuestas de aspectos múltiples por parte de distintas organizaciones nacionales" o, en algunos casos, de "asociaciones entre los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil". En función de ello señala que "Los Estados... reconocen diferentes perspectivas en la solución" y que "La arquitectura de seguridad... debe contemplar las particularidades de cada subregión y de cada Estado". A partir de esto, subraya la necesidad de fortalecer el multilateralismo y el derecho internacional y que la estructura de seguridad debe ser flexible.

Respecto a los temas de seguridad, la Declaración reconoce que pueden subsistir amenazas tradicionales para las cuales seguirán siendo imprescindibles el respeto al principio de la solución pacífica de las controversias y los mecanismos de seguridad colectiva, como es el caso del TIAR, tratado que debía seguir siendo examinado al igual que la relación jurídica

e institucional de la Junta Interamericana de Defensa con la OEA, formalizada finalmente en marzo de 2006. También son pertinentes las medidas de fomento de la confianza y la seguridad como puede ser el establecimiento de zonas de paz y cooperación, la transparencia en política, seguridad, defensa, limitación de gastos y equipamientos militares.

Se refiere igualmente a las nuevas amenazas, preocupaciones y desafíos. Incluye las siguientes: terrorismo, que requiere la universalidad y aplicación de convenios internacionales y otras medidas; la delincuencia transnacional organizada que exige fortalecer el marco jurídico y la cooperación multilateral; las drogas que requieren igualmente cooperación basada en los principios de responsabilidad compartida, integralidad, equilibrio, confianza mutua y respeto a la soberanía; y la fabricación y tráfico ilícito de armas de fuego, municiones y explosivos que requiere destruir los excedentes, proteger los arsenales y adoptar reglamentos compatibles.

Trata también temas como seguridad cibernética, lavado de activos, corrupción activa y pasiva, pobreza, salud y crisis financiera. Para estos problemas se requieren mayor cooperación internacional, campañas de información y educación, intercambio de información y búsqueda de mecanismos financieros innovadores.

La Comisión de Seguridad Hemisférica continuará el tratamiento de estos temas y actuará periódicamente como "foro para las medidas de fomento de la confianza y la seguridad" para revisar y evaluar las que se vienen aplicando y considerar nuevas medidas, sin perjuicio del tratamiento que pueda tener en otras instancias.

Nuevos mecanismos, convenciones y comisiones vinculados a la seguridad

El cambio de circunstancias y amenazas por una parte y las dificultades para modificar una arquitectura de seguridad de los años cuarenta y reflejada en instrumentos y prácticas importantes como el TIAR y los innumerables encuentros militares por otra, unidos a la heterogeneidad de problemas y percepciones y a las asimetrías del poder, han llevado a establecer otros tipos de mecanismos y acuerdos formales y no formales del mayor interés. Algunos son mecanismos políticos, otros son acuerdos subregionales de seguridad y hay temas que han sido objeto de tratados en regla o vienen siendo desarrollados por nuevas entidades. También hay temas que están teniendo impacto en la seguridad, como son los

relativos a derechos humanos de los que se ocupan la Comisión Interamericana y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Los nuevos mecanismos y entendimientos son:

Continetales

a) Las Cumbres de las Américas

Por iniciativa de los Estados Unidos se reunió la Primera Cumbre en Miami en 1994. La segunda se efectuó en Santiago de Chile en 1998 y la tercera en Canadá. Estas conferencias de jefes de Estado trataron diversos temas de seguridad, incidiendo en las medidas de fomento de la confianza y la seguridad, los conceptos de seguridad y el fortalecimiento de las instituciones del sistema interamericano en materia de seguridad. Estas cumbres no tienen ubicación en la estructura institucional del sistema interamericano, pero la OEA debe darles seguimiento. Por su alto nivel, proporcionan un sustantivo impulso político a los temas de interés prioritario para el continente.

b) Las reuniones de ministros de Defensa de las Américas

También por iniciativa de Estados Unidos se reunió la primera vez en Williamsburg, Virginia, en 1995. La Reunión señaló que los principios que regirán la defensa hemisférica son: preservación de la democracia; subordinación de las Fuerzas Armadas a las autoridades democráticamente electas en el marco de las normas constitucionales, intercambio de informaciones y acrecentamiento del diálogo civil-militar para incrementar la transparencia en materia de defensa; búsqueda de solución pacífica de los conflictos a través del diálogo y la adopción de medidas de fomento de la confianza; cooperación en la lucha contra el narcotráfico y las operaciones internacionales de paz de Naciones Unidas.

Desde entonces los ministros de Defensa se han reunido cada dos años. En la reunión de Bariloche, Argentina, en 1996, se consideró un concepto muy amplio de seguridad, se indicó que la estructura del Estado se encontraba desbordada frente a amenazas transnacionales a la seguridad y que se imponía buscar formas de seguridad cooperativa. En todas las reuniones se ha insistido que la prioridad de defender el sistema democrático y promover el respeto a los derechos humanos e incrementar y profundizar las medidas de fomento de la confianza y la seguridad. Las conferencias son un espacio para debatir diversos problemas entre

responsables políticos, incluyendo el terrorismo, narcotráfico, las relaciones civil-militares, derechos humanos y otros. La preocupación sería si los planteamientos que los ministros deberían discutir abarcan todos los temas de seguridad o se deben restringir a aquéllos que puedan requerir la "activación" de los sistemas de defensa.

c) La Comisión de Seguridad Hemisférica

Fue creada por la IX Asamblea General en 1995. Sus predecesores fueron la Comisión Especial de Seguridad y anteriormente un grupo de trabajo. Depende del Consejo Permanente de la OEA y le compete "estudiar y hacer recomendaciones al Consejo Permanente en cualquier materia relacionada con la seguridad hemisférica y, a través del mismo, a la Asamblea General con vistas a promover la cooperación en este campo". La Comisión ha dedicado especial esfuerzo a tareas como la relación de la seguridad y la defensa de la democracia incluyendo la transparencia y la supremacía del poder civil, la modernización de los acuerdos y mecanismos de seguridad, las nuevas amenazas, el estudio de nuevas medidas de fomento de la confianza y la seguridad, la conversión del hemisferio en una zona libre de minas terrestres antipersona, los problemas especiales de seguridad de los pequeños Estados insulares, el estudio de los conceptos de seguridad en el hemisferio y otros.

En su seno parece haber coincidencias sobre la necesidad de renovar el sistema de seguridad, la baja posibilidad de conflictos interestatales, las nuevas dimensiones de la seguridad, las limitaciones del TIAR y la JID y la necesidad de mayor cooperación, democracia e integración económica para abordar las dimensiones de seguridad, la defensa de los procesos de democratización y de integración económica.

Las divergencias se darían en materia de la definición de las nuevas dimensiones de la seguridad, la importancia de las amenazas tradicionales, las responsabilidades de la JID y su vinculación con la OEA y el TIAR. Estados Unidos entiende que problemas "que son fundamentalmente económicos o sociales" no deben incluirse entre las cuestiones y tampoco hay consenso sobre la inclusión del concepto de "seguridad humana". Tampoco hay acuerdo sobre el grado de importancia de las amenazas tradicionales o el impacto que podría tener la cooperación en seguridad en la soberanía. El control civil de las Fuerzas Armadas es asunto que preocupa a algunos países y otros lamentan la inexistencia de mecanismos regionales para la prevención, gestión y resolución de conflictos.

Subregionales

También se han constituido espacios subregionales como:

a) El Grupo de Río

Creado a finales de 1986 como mecanismo de diálogo y concertación política por los países miembro del Grupo de Contadora y el Grupo de Apoyo al anterior, que participaron activamente en búsqueda de soluciones para el conflicto centroamericano. El Grupo de Río aumentó el número de sus miembros y desarrolló actividad en temas de especial significación política para la región, reuniéndose a niveles presidenciales, ministeriales y técnicos para tratar una variedad de asuntos, sin excluir los de seguridad, fomento de la confianza y otros.

b) El Sistema de Seguridad del Este del Caribe

Organizado en 1996, coordina las fuerzas de seguridad de la región en materia de desastres naturales, medidas de lucha contra el terrorismo, narcotráfico y el crimen transnacional organizado, y lavado de dinero, tráfico ilícito de armas, control de migraciones, protección de recursos pesqueros, policía marítima, transporte de productos peligrosos y, finalmente, el SIDA.

c) Mercosur, Bolivia y Chile

Han tenido reuniones presidenciales, ministeriales y de jefes de Estado Mayor de Defensa o Conjunto, propiciando la cooperación en seguridad, un foro de Estudios Estratégicos y han declarado una Zona de Paz. Los entendimientos han hecho posible la realización de ejercicios combinados entre sus Fuerzas Armadas, el intercambio de oficiales, mayor transparencia en políticas de defensa incluyendo libros de defensa y nuevas medidas de fomento de la confianza. Argentina creó un centro de adiestramiento para las fuerzas destinadas a las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas (Caecopaz).

d) El Tratado Marco de Seguridad Democrática de América Central Suscrito en 1995, tiene un enfoque multidimensional abarcando aspectos políticos, económicos, sociales, culturales, ambientales y plantea respuestas colectivas a las amenazas transnacionales.

El Tratado apunta a lograr un balance razonable de fuerzas, fortalecer la democracia y el Estado de Derecho, propiciar el respeto a los derechos humanos, lograr la subordinación de los militares al poder civil, reforzar

la seguridad de las personas y la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado, promover las medidas de fomento a la confianza y la alerta temprana, control de fronteras, combate a la pobreza extrema, solución pacífica de controversias y renuncia al uso de la fuerza. Ha creado una estructura importante de ministros de Defensa, jefes del Estado Mayor, de la Defensa y otros niveles políticos y militares.

e) La Comunidad Andina de Naciones

El tratamiento de temas de seguridad en el ámbito andino tiene numerosos antecedentes y momentos significativos a lo largo de tres décadas, incluyendo diversas declaraciones sustantivas como la de Galápagos, Cartagena y otras.

El año 2002, en la primera reunión conjunta de ministros de Relaciones Exteriores y ministros de Defensa de los cinco países miembro, se adoptó la Declaración de Lima, la Carta Andina para la Paz y la Seguridad - Limitación y Control de los Gastos Destinados a la Defensa Externa, que retoma y expande temas de gran importancia para conformación de una política cooperativa y más integrada de seguridad. El año 2004 se adoptaron la Declaración de San Francisco de Quito sobre Zona de Paz Andina y la Decisión 587 del Consejo Andino de Ministros sobre Política de Seguridad Externa Común Andina. Todas estas expresiones se orientan a la proscripción de armas de destrucción masiva, limitar los gastos de defensa externa, controlar las armas convencionales, promover la transparencia, ampliación y fortalecimiento de las medidas de fomento de la confianza.

f) La Comunidad Sudamericana de Naciones

Creada en Brasilia el año 2000 por iniciativa del presidente Fernando Henrique Cardoso, ha definido un conjunto de principios y objetivos entre los que figura predominantemente la paz, la estabilidad y la cooperación. Ha venido reuniendo los presidentes anualmente y proclamó una Zona Sudamericana de Paz el año 2002. Adicionalmente ha establecido un programa muy amplio de integración física mediante la Iniciativa de Integración Regional Sudamericana IIRSA.

g) Nuevas convenciones y comisiones

En los últimos años se adoptaron tratados y otros compromisos sobre temas de actualidad e importancia en materia de seguridad y se crearon mecanismos para temas específicos.

Entre las nuevas convenciones deben consignarse:

- a) Convención Interamericana Contra la Fabricación, el Comercio y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados (CIFTA), 1997
- b) Convención Interamericana sobre Transparencia en Adquisiciones de Armas Convencionales 1999
- c) Convención Interamericana Contra la Corrupción 1996
- d) Convención Interamericana Contra el Terrorismo 2000
- e) Carta Democrática Interamericana 2001

Entre las nuevas comisiones figuran:

- a) Comisión Interamericana contra el Terrorismo (Cicte); para el intercambio de información, revisión de legislación, cooperación en fronteras, control de viajeros, entrenamiento y manejo de crisis;
- b) Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas Ilícitas (Cicad); que desarrolla varios temas y ha logrado ya adoptar un proceso multilateral sobre certificación y establecer reglamentos modelo para el control de precursores y sustancias químicas;
- c) Mecanismo de Seguimiento de las Cumbres Hemisféricas, a cargo de la OEA.

F.- El desarme como componente de la seguridad

Es una antigua preocupación, que viene desde el Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua suscrito en Panamá en 1826. En la historia republicana de nuestros países se concertaron diversos acuerdos de limitación de armas y desarme. Otros hitos fueron la Declaración de Punta del Este de 1967, la Declaración de Ayacucho de 1974, el Acuerdo entre las Fuerzas Armadas de Bolivia, Chile y el Perú de 1976, distintos entendimientos del Grupo de Río, la Comunidad Andina de Naciones y el Mercosur, etc.

En diversas oportunidades los países del hemisferio han considerado temas de limitación de armamentos, limitación de gastos militares y desarme. Algunos países han sido más activos que otros en proponer iniciativas y auscultar posibilidades. Uno de los más destacados han sido el Perú que a lo largo de su historia republicana ha planteado iniciativas y

apoyado muchas otras. Una de las más significativas fue propuesta en la celebración del Sesquicentenario de la Batalla de Ayacucho en 1974, en cuya declaración se convino en la necesidad de limitar la adquisición de armas con fines ofensivos y dedicar los mayores recursos al desarrollo económico y social; que fue seguida de negociaciones sustantivas las que si bien no se tradujeron en acuerdos concretos demostraron que en América Latina era posible plantear y negociar propuestas en un área sumamente sensible. Desde entonces, ha formulado otras propuestas y apoyado todos los planteamientos para el no incremento de los gastos y los equipos, la proscripción de armas de destrucción masiva, el fomento de la confianza y la seguridad, la solución pacífica de controversias y la cooperación bilateral, regional y hemisférica en materia de seguridad.

El mérito especial corresponde al acuerdo de desnuclearización militar de América Latina, Tratado de Tlatelolco de 1967, que demoró en implementarse pero sigue siendo el gran acuerdo de desarme y base de la seguridad y la confianza existente en la región.

Las armas de destrucción masiva

La gran mayoría de los países de América Latina hace parte de los acuerdos internacionales relativos a la prohibición de armas de destrucción masiva. En materia de armas nucleares es destacable la cabal aplicación del Tratado de Tlatelolco y sus Protocolos Complementarios. La misma actuación se registra respecto a las armas químicas, prohibidas ahora por una convención universal, las armas biológicas y tóxicas y varios otros acuerdos internacionales. La adopción hace casi tres lustros de las Declaraciones de Mendoza y Cartagena es demostrativa de esa actitud.

Las armas convencionales

a) Minas terrestres antipersona

Los países latinoamericanos han adherido a la Convención de Ottawa que prohíbe la fabricación, almacenamiento y empleo de minas terrestres antipersona; e inclusive algunos de ellos como el Perú, han sido activos participantes en las negociaciones que condujeron a su adopción. Algunos países ya han completado la destrucción total de sus existencias. Adicionalmente se vienen adelantando esfuerzos para lograr que se haga efectiva la proclamación del hemisferio occidental como territorio libre de estas armas.

b) Gastos militares y adquisición de armamentos

En varias oportunidades se han lanzado propuestas para atender la necesidad de que sean limitados los gastos militares y se dedique el máximo de recursos al alivio de la pobreza y el desarrollo. La paulatina terminación de los gobiernos militares conjuntamente con el fin de la Guerra Fría representó una importante disminución en los gastos militares en la región. Lamentablemente, esa tendencia parece haberse revertido y los gastos vuelven a crecer en buen número de países. El compromiso más claro en materia de armas sería el Tratado Marco de Seguridad Centroamericana que no está próximo a su cabal aplicación en este aspecto. En los demás casos los países gastan en función de diversos y complejos factores entre los que debe incluirse el peso político del sector militar, aunque obviamente nadie lo reconoce así. Visto que en todos los países hay todavía sustantivos porcentajes de la población viviendo en pobreza, la cuestión del destino de los escasos recursos sigue siendo un tema sensible. Se advierte gran diferencia en la observancia de los compromisos internacionales en materia de información sobre gastos militares o de adquisición de armamentos.

c) Armas pequeñas y armas livianas

Existe un enorme número de armas pequeñas y armas livianas en el hemisferio. En pocos países su circulación y comercialización abierta está autorizada por Ley y en la mayoría son producto del contrabando. Estas armas se están convirtiendo en el principal instrumento de muerte en casos de delincuencia organizada y está aumentando en los otros tipos de violencia. Cada vez están más al alcance de la gente joven.

d) Las medidas de fomento de la confianza y la seguridad

La Organización de Estados Americanos ha dado especial atención a este asunto, celebrando dos conferencias especializadas en Santiago 1995 y El Salvador 1998, además de una reunión de expertos en Miami el 2003. El tema también ha sido extensamente tratado por la Comisión de Seguridad Hemisférica, la Junta Interamericana de Defensa que ha preparado inventarios de las medidas en aplicación, las Cumbres de los Presidentes y la Declaración sobre la Seguridad en las Américas emitida por la Conferencia Especial.

En los encuentros de Santiago, El Salvador y Miami, se identificaron numerosas medidas de fomento de la confianza y la seguridad. Las principales conciernen: Sobre notificación previa de ejercicios militares; intercambio de información y participación en el Registro de Armas

Convencionales de las Naciones Unidas y en el Informe Estandarizado Internacional sobre Gastos Militares; elaboración e intercambio de información sobre políticas y doctrinas de defensa; consultas sobre la limitación y control de armas convencionales; invitación de observadores para ejercicios militares, visitas a instalaciones militares, facilidades para observar operaciones rutinarias e intercambio de personal civil y militar para formación, capacitación y perfeccionamiento; reuniones y acciones para prevenir incidentes e incrementar la seguridad en el tránsito terrestre, marítimo y aéreo; cooperación en casos de desastres naturales o para prevenir tales desastres, desarrollo e implementación de las comunicaciones entre las autoridades civiles o militares de países vecinos de conformidad con su situación fronteriza; seminarios, cursos de difusión y estudios sobre medidas de fomento de la confianza mutua y de la seguridad, y políticas de fomento de la confianza con participación de civiles y militares, así como sobre las preocupaciones especiales de seguridad de los pequeños Estados insulares; educación para la paz, contactos y cooperación entre legisladores sobre medidas de fomento de la confianza y temas relacionados con la paz y la seguridad hemisférica, incluyendo la realización de encuentros, intercambio de visitas y una reunión de parlamentarios; extender a los institutos de formación diplomática, academias militares, centros de investigación y universidades, los seminarios, cursos y estudios sobre medidas de fomento de la confianza y de la seguridad, desarme y otros temas vinculados a la paz y la seguridad hemisférica, con participación de funcionarios gubernamentales, civiles y militares, así como de la sociedad civil; actividades que promuevan la cooperación entre países vecinos en sus zonas fronterizas; publicación de libros de la defensa o documentos oficiales que permitan una mayor transparencia en materia de políticas de defensa así como sobre la organización, estructura, tamaño y composición de las fuerzas armadas; estudios de metodología común que facilite la comparación del gasto militar; atender las preocupaciones por el transporte marítimo de desechos nucleares y otros desechos, etc.

Como se vio en el capítulo VI El Fomento de la Confianza en América Latina supra, la confianza existente en el Hemisferio es resultado de la interacción de eventos, elementos y circunstancias que se les puede categorizar en:

1) Generales: el Tratado de Tlatelolco que ha alcanzado su plena implementación, el proceso general de democratización, la terminación de regímenes militares que incrementaron a niveles históricos el número de

las Fuerzas Armadas, los gastos militares y las adquisiciones de armas. Incursionaron también en esquemas "geopolíticos". El sistema interamericano que ha consolidado obligaciones legales sobre el mantenimiento de la paz y la solución pacífica de las controversias, sirve como foro general para la consideración y discusión de asuntos de seguridad internacional.

2) Subregionales: el "Tratado Marco para la Seguridad Democrática" en América Central que contiene muy significativas MFC; los avances del Mercosur y de Bolivia y Chile y de los países de la Comunidad Andina de Naciones en la aplicación de MFC en esas regiones.

3) Bilaterales: además del conocido caso de Argentina y Chile con la Comisión Económica para América Latina (Cepal) para la preparación de una metodología para la comparabilidad de sus gastos militares, existen muchas medidas de fomento de la confianza y la seguridad en aplicación entre pares de países, con diferentes niveles de sofisticación y cumplimiento.

G.- Consideraciones finales

Con el fin de la Guerra Fría recrudecieron algunos conflictos estructurales e interestatales. En el primer caso, razones étnicas, religiosas, nacionalistas o separatistas, políticas, económicas y sociales fueron alegadas para violentos enfrentamientos, especialmente al interior de los Estados.

El sistema de seguridad interamericano fue esencialmente planteado para hacer frente a amenazas provenientes de fuera del hemisferio. Actualmente, las llamadas "amenazas transnacionales" entre las que se mencionan el terrorismo, narcotráfico, crimen organizado internacional, inmigración ilegal y otras, precisan respuestas multilaterales.

El TIAR sigue siendo cuestionado y se le considera inadecuado y obsoleto. Tampoco la JID se libra de cuestionamientos, incluyendo su falta de relación jerárquica con la OEA que se ha intentado remediar el año 2006. Las amenazas actuales son más complejas y difusas exigiendo respuestas complejas. Por esas y otras razones, el Sistema de Seguridad Interamericano debe ser revisado para contemplar las preocupaciones de todos los países. Así lo estimaron los jefes de Estado en la Segunda Cumbre de las Américas, Santiago en 1998, a fin de adaptarlo a nuevas circunstancias políticas sociales y estratégicas. Para ello deben incrementarse las

medidas de fomento de la confianza y la seguridad, trabajar nuevos conceptos de seguridad y desarrollar enfoques comunes que viabilicen el desarme y el control de armamentos.

La situación de paz externa en el hemisferio, la ausencia de amenazas extracontinentales y la generalización de los gobiernos democráticos deberían propiciar la consideración del nuevo significado de la seguridad para los Estados, las sociedades y las personas. Sin embargo, los países latinoamericanos siguen siendo renuentes a examinar entre ellos criterios para el tratamiento más informado y equilibrado de los temas de seguridad subregional y hemisférica. Además, es evidente que hay una casi total falta de propuestas e iniciativas. Si hay descontento con el TIAR deberían presentarse ideas para un debate que parece haberse estancado después de la Declaración sobre la Seguridad en las Américas que tampoco consiguió avanzar en los temas institucionales. Hace mucho tiempo que no se conoce una propuesta audaz o creativa.

Hay preocupaciones sobre la posibilidad de identificar intereses convergentes en materia de seguridad en el hemisferio y la manera de estructurar las instituciones del sistema interamericano de seguridad para que puedan enfrentar igualmente las amenazas "no tradicionales". Para atenderlas deben debatirse los conceptos de seguridad y defensa en las Américas; las relaciones entre seguridad, desarrollo, defensa y democracia, las posibilidades reales de conflicto entre Estados, los problemas de gobernabilidad, las instituciones de seguridad, la resolución de conflictos, etc.

Para preparar una nueva agenda de seguridad frente a amenazas tradicionales y no tradicionales, deben tenerse en cuenta las preocupaciones, derechos e intereses de todos los Estados. Como lo demostró la Conferencia Especial sobre Seguridad de la OEA 2003 ello no es fácil ni inmediato. Debe distinguirse entre las amenazas tradicionales que requieren una aproximación tradicional reflejada en la seguridad colectiva con las actualizaciones y afinamientos necesarios; y las nuevas amenazas que por ser difusas, complejas, transversales, transnacionales, y no necesariamente estatales, requieren de enfoques y políticas que deben buscarse en renovadas y creativas formas de seguridad cooperativa.

Un sistema de seguridad hemisférica democrática y cooperativa que aspire a consolidar la paz, debe centrarse en la cooperación y la integración sin amenazar la soberanía e independencia de ningún Estado. Incluirá

medidas de confianza mutua, control y limitación de armamentos, desarme, institucionalidad de la seguridad hemisférica, adecuada participación de los Estados Unidos y tratamiento consecuente en la OEA y en Naciones Unidas. Consecuentemente, no se trata de crear una alianza militar ni un sistema de defensa centrado en torno a la posibilidad del empleo de la fuerza militar, sino un sistema de seguridad basado en la cooperación que contemple las preocupaciones de todos los países.

Los ataques terroristas del 11 de setiembre de 2001, introducen una nueva variable en la ecuación de seguridad continental y mundial. Su manejo debe ser al mismo tiempo decidido y cuidadoso pues no habrá respuesta fácil y menos de tipo exclusivamente militar para esta terrible amenaza. Al mismo tiempo, se debe evitar que la aglutinación en contra del terrorismo se dé en perjuicio de otros valores como la democracia o los derechos humanos, tal como fue el caso frente al comunismo.

Al verificarse las diferentes dinámicas de avance entre el ámbito militar del sistema y el político representado por la Comisión Hemisférica de Seguridad, una hipótesis sugiere que en muchos países del hemisferio todavía hay una considerable distancia entre la política exterior y la política de defensa. Esto hace indispensable acercar las dos políticas, no solamente porque eso sería lo democrático sino también porque parece indispensable para la obtención de los necesarios consensos en materia de seguridad. Sin ello, los márgenes de ambigüedad continuarán siendo muy grandes.

En la actualidad, más que conflictos clásicos entre Estados parece que las preocupaciones se orientan a la posibilidad de formas de intervención de los Estados Unidos en los países de la región, alentadas por su nueva doctrina sobre lucha contra el terrorismo que podría empalmar con una presencia en ciertos países determinada por el problema de la droga. Al juntarse, según ciertas hipótesis, ambos tipos de problemas, se propiciaría una presencia militar americana en alguno o varios países.

Adicionalmente, es materia de preocupación la animosidad que están mostrando algunos gobiernos contra otros, la erosión de la calidad democrática de ciertos regímenes y la poca disposición mostrada hacia el entendimiento y la cooperación. También lo son las divergencias de visiones entre países latinoamericanos sobre cuestiones relativas al desarrollo, el comercio entre los países del hemisferio y la relación con Estados Unidos.

Ninguno de estos problemas es nuevo y de hecho ha sido muy difícil para países latinoamericanos alcanzar posiciones comunes frente a algunos de estos temas y eso explica, al menos en parte, la decreciente significación internacional de América Latina. La novedad sería que vienen ahora acompañadas de cierta animosidad entre autoridades que podrían proyectarse a las sociedades. Si bien ello no es una perspectiva deseable, sería necesario evaluar cuanto habría de coyuntural y explorar si pudiera haber algo estructural. Esto último sería obviamente más complejo.

América Latina, o varios de sus países o subregiones enteras como fue el caso de América Central, han atravesado profundas crisis y no pocas confrontaciones. Sin embargo, los peores riesgos han sido evitados y deben hacerse esfuerzos especiales para apartar la región de esa posibilidad, que ningún pueblo desea y que de materializarse sería una catástrofe para todos los involucrados. La cuestión sería determinar si los niveles de conflicto que impuso a la región la división del mundo en bloques y el enfrentamiento del comunismo, podría replicarse en versiones menos caracterizadas en lo ideológico pero sumamente virulentas en términos, reivindicaciones étnicas o sociales o simplemente de visiones diferentes del modo de alcanzar el desarrollo o del tipo de relación que deberían sostener estos países con Estados Unidos.

En fin, podrían encontrarse varios tipos de divergencias relativas a recursos, identidad, apertura comercial u otros; y también las más clásicas relativas a límites, relaciones de vecindad, movimientos insurgentes y posibles apoyos y demás. De alguna manera, todos esos elementos estuvieron presentes en distintos momentos de las relaciones entre países latinoamericanos y constituyeron el insumo de los análisis y predicciones sobre conflictos que nunca se materializaron. Eso no quiere decir que haya que despreocuparse sino por el contrario hacer un atento seguimiento y, más que nada, comprender que ningún conflicto con acción militar de cualquier tipo tiene la menor posibilidad de alcanzar objetivo alguno en nuestras circunstancias y que solamente plantearlo como una opción implica la negación de los anhelos de los pueblos y erosiona seriamente la seguridad de todos.

En todo caso queda pendiente el tema sustantivo de la relación entre seguridad, gobernabilidad y viabilidad. Son éstos los problemas que aquejan a la mayoría de los países región y la simple referencia a los sistemas de defensa como solución está demostrando no ser suficiente.

REFERENCIAS GENERALES

"Carta de la Organización de los Estados Americanos", Bogotá, 1948, modificada en varias oportunidades.

"Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca", TIAR, Rio de Janeiro 1947.

"Tratado Americano de Soluciones Pacíficas", Pacto de Bogotá 1948.

"Carta Democrática Interamericana", Lima 2001.

"Declaración sobre la Seguridad en las Américas", México, 2003.

Diversos tratados y convenciones interamericanas sobre temas de seguridad incluyendo armas de fuego, minas terrestres, drogas, adquisiciones militares, etc.