

PAZ, SEGURIDAD HUMANA Y PREVENCIÓN DE CONFLICTOS EN AMÉRICA LATINA

Por Hugo de Palma

Tomado del libro "Seguridad Humana, Prevención de Conflictos y Paz" publicado por FLACSO Chile

Paz

Un diccionario básico de términos filosóficos¹, nos recuerda que la paz "No se limita a la ausencia de guerra. La concordia y el entendimiento entre los hombres no pueden lograrse más que con un proyecto cultural, político...". San Agustín entendía como "La tranquilidad en el orden". Habitualmente, se le asocia a la realización de la justicia, definida como "...virtud cardinal, se manifiesta por el respeto del derecho del otro (dar a cada uno lo que le es debido... valor básico para la moral y la política".

La más novedosa aproximación en la material, es el concepto de Cultura de Paz, originalmente planteado por el religioso peruano Felipe MacGregor, desarrollado con encomiable entusiasmo por Federico Mayor, Director General de la UNESCO y eventualmente asumido por la Asamblea General de Naciones Unidas. Consiste, según su Res. 52/113 en valores, actitudes y conductas que plasman y suscitan a la vez interacciones e intercambios sociales basados en principios de libertad, solidaridad, que rechazan la violencia y procuran prevenir los conflictos tratando de atacar sus causas para solucionar los problemas mediante el diálogo la negociación y que garantizan a todos el pleno ejercicio de todos los derechos y proporcionan los medios para participar plenamente en el proceso de desarrollo de su sociedad."

El concepto de la Cultura de Paz no debe ser banalizado por invocaciones genéricas. En la Conferencia General de la UNESCO, Octubre de 1997, al tratar de dicha cuestión manifesté: "Para que los países sean creíbles no bastan protestas o declaraciones, sino que debe demostrarlo con criterios que no tienen nada de misteriosos. En lo interno, la creación de condiciones para el funcionamiento efectivo de sociedades libres, democráticas y pacíficas. Hacia el exterior, el respeto a los principios y dispositivos del derecho internacional, el cumplimiento de los tratados, la educación para la paz, la auténtica buena voluntad y la búsqueda sincera de la cooperación."

En consecuencia, las afirmaciones de estar a favor de la paz, deberán acompañarse en el ámbito internacional del cumplimiento de las condiciones señaladas y, en el interior de los países, de inequívocas demostraciones de respeto a los derechos humanos, uso legítimo del poder político o financiero, lucha contra la violencia familiar, la discriminación, la exclusión y por la participación de todos en el desarrollo.

En dos palabras, para alcanzar y consolidar la paz, es indispensable que en los ámbitos internos y externos de nuestra aldea global, la democracia y el derecho, conceptos inseparables y condiciones de la paz, encuentren la manera de realizarse. Nunca como hoy ha sido tan clara la conciencia de su necesidad histórica, tan específicos los compromisos asumidos ni tan apremiante el deseo de los pueblos por hacerlos realidad.

Concepto de Seguridad

Dependiendo de la amplitud que se asigne al concepto de seguridad, el número de amenazas puede ser restringido o amplio. Una visión estrecha de la seguridad restringe el rol militar a la defensa de la soberanía y al rechazo de agresiones directas contra el Estado pues en principio, las "amenazas" a la seguridad, deben ser contrarrestadas por la defensa o sea la posibilidad del empleo de la fuerza militar. Otros problemas requieren distinto tipo de respuestas. Sin embargo, la Declaración de Bariloche de Ministros de Defensa de las Américas de octubre 1966, parece adherir a la tendencia a la ampliación del número de "amenazas" y considera como tales, además de las anteriores, a asuntos como: marginalidad de grandes sectores, la producción y el tráfico de drogas, terrorismo, crimen organizado, violaciones a los derechos humanos. Otros consideran también amenazas a temas como: migraciones irregulares, medio ambiente, falta o debilidad de instituciones democráticas, atraso técnico y científico, explosión demográfica, racismo, fundamentalismo político, subversión, etc.

Estos problemas suscitan inquietud y afectan el normal discurrir de la vida política económica y social pero no se advierte cuáles serían las respuestas, si dentro de conceptualizaciones "amplias" de seguridad o de "seguridad integral" se les consideran "amenazas" y como tales, asuntos que interesan a los sistemas de defensa, vale decir de la posibilidad del empleo de la fuerza que constituye el último recurso de la seguridad. En efecto, hay cierta tendencia a "militarizar" las respuestas, lo que implica creciente participación del sector de defensa y de los militares en asuntos que son ajenos a su naturaleza y funciones, incluyendo políticas de desarrollo.

De otro lado, debe entenderse que las "nuevas amenazas" o "amenazas militares" hacen parte de una agenda desarrollo- subdesarrollo en la cual los problemas originados en los países pobres no solamente comprometerían su seguridad sino también la regional y mundial. Esta "amenaza" del Sur" es ambigua y preocupante pues refiere a problemas que provienen del propio continente, no interesan a todos de la misma manera y los generadores de amenazas no son, como en el caso clásico, los Estados sino grupos de personas o situaciones políticas, económicas o sociales.

En el mundo globalizado, se advierten situaciones conflictivas descentralizadas que corresponden a varios tipos. Hay una violencia urbana no política relacionada a la estructura social como el caso de Johannesburg, Río de Janeiro y otras ciudades. Hay una violencia política insurgente o subversiva como los casos de Sendero Luminoso, las FARC de Colombia y una serie de movimientos en el Medio Oriente, Filipinas y otros lugares. Otra forma de violencia política está vinculada al delito en los casos de tráfico de armas y lavado de dinero. La relación del crimen internacional organizado con el incremento de criminalidad local es evidente en estos casos. En casi todas esas ocasiones se producen violaciones más o menos masivas de los derechos humanos.

Para terminar de complicar el panorama, después de los atentados terrorista en Nueva York del 11 de septiembre, se habla con total naturalidad de un "conflicto de civilizaciones" según el pensamiento de Samuel Huntington, que enfrentaría al mundo islámico con occidente. Independientemente de la inconveniencia de admitir este tipo de planteamiento, cabe tener muy en cuenta la peligrosidad de las actuales circunstancias.

La conflictividad estructurada de alta previsibilidad de la guerra fría ha sido reemplazada por una conflictividad desestructurada de escasa previsibilidad. Por otra parte, del concepto clásico de seguridad de los Estados se está pasando a examinar preocupaciones sobre la seguridad de las personas. Esto incluye los nuevos conceptos de seguridad humana, seguridad democrática y varios otros como seguridad cooperativa o seguridad compartida. De la clásica disuasión, los Estados más progresistas pasan a considerar la cooperación y la integración como elementos centrales de sus sistemas de seguridad.

Seguridad Hemisférica

También en el ámbito interamericano, la OEA ha venido asumiendo el concepto de Cultura de Paz, acompañándolo de la necesidad de promoverla mediante la educación. Esta debe basarse en los principios de la Organización, especialmente los que conciernen el logro de un orden de paz y justicia, el fortalecimiento de la cooperación, el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los tratados, la solución pacífica de las controversias, el no uso o amenaza del uso de la fuerza, la no intervención y la defensa de la soberanía e integridad territorial de los miembros, todo ello con la condición y en el marco del sistema democrático.

La situación de paz externa en el hemisferio, la ausencia de amenazas extra continentales de tipo clásico y la generalización de los gobiernos democráticos crean un ambiente propicio para la nueva consideración del significado de la seguridad para los Estados, las sociedades y las personas. Sin embargo, no es fácil encontrar parámetros para la seguridad en una asociación donde los intereses diferentes se traducen en una asimetría evidente. Uno de los miembros tiene intereses y compromisos estratégicos globales y a los demás preocupa básicamente su situación interna y el entorno inmediato, sin carecer por ello de interés en la seguridad hemisférica.

El "nuevo" tratamiento de estas cuestiones se inició en 1991 al término de la guerra fría. La Comisión de Seguridad Hemisférica es el foro oficial donde los gobiernos se expresan en estos temas. Sus resultados aún no compiten con los entendimientos de las áreas militares. En efecto, algunos países tienen dificultades con el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca TIAR, la Junta y el Colegio Interamericano de Defensa, que subsisten a pesar de estar políticamente superados por el fin de la guerra fría. Debería diseñarse un esquema hemisférico de seguridad que contemple las preocupaciones de todos los países. La Conferencia Especial sobre Seguridad Hemisférica, prevista para el 2004 debería ser una buena oportunidad para culminar este propósito. Sin embargo, los países latinoamericanos son renuentes a examinar entre ellos criterios para el tratamiento más informado y equilibrado de los temas de seguridad hemisférica.

En la Comisión Especial de Seguridad Hemisférica se examinan medidas de fomento de la confianza y la seguridad, nueva conceptualización de seguridad, aspectos institucionales, transparencia en las adquisiciones militares, etc. Se han celebrado varias conferencias de Ministros de Defensa de las Américas. Continúan las ya tradicionales conferencias de comandantes generales de las fuerzas armadas. La mayoría de las

actividades son militares y si bien el mejoramiento de las relaciones castrenses es conveniente, ello no es sinónimo de mayor seguridad para todos los países.

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 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.

Seguridad en América Latina

Sin seguridad no hay viabilidad nacional y los ciudadanos quedan desprotegidos frente a antiguas y nuevas amenazas, externas e internas. Sin embargo, en la realidad latinoamericana el tema es socialmente desconocido, académicamente marginal y políticamente escamoteado. Como son evidentes su significación y urgencia, que no reciba mayor atención es parte de las paradojas latinoamericanas.

Ha habido muy poco pensamiento latinoamericano en materias de seguridad y defensa, fuera de las visiones geopolíticas especialmente apreciadas durante los gobiernos militares, que llevaron a mayores gastos y adquisiciones y también a riesgos de conflicto. No hay un público interesado en cuestiones de desarme. Los partidos políticos solamente tienen vagas referencias a la paz y la amistad y el desarrollo aunados a la necesidad de "mantener un sistema de defensa adecuado", concepto que, inclusive en sus aspectos más genéricos, pocos países han representado. Los militares se consideran autorizados a definir visiones de seguridad y defensa, en parte por "default" de la sociedad y los políticos.

La región se deleita en un discurso sobre los elementos comunes de la identidad que no se han traducido en acción en el campo de la seguridad y menos aún en el de la defensa. Los avances en materia de cooperación política y de integración regional, no se extienden automáticamente al ámbito militar. Numerosas declaraciones y entendimientos políticos en materia de seguridad, fomento de confianza, reducción de armamentos y gastos militares y temas afines, simplemente no son llevados a la práctica. Preocupa la ausencia, hasta hace poco, de mayores propuestas en material de armas y desarme.

El tratamiento que se ha dado a los temas de seguridad entre países latinoamericanos es esencialmente bilateral. Es relativamente poco lo que se ha hecho en materia "sub-regional" y por regional se entiende el ámbito interamericano donde hay evidente asimetría en estas y otras materias. Es curioso que se traten en ese marco asuntos que los vecinos no consiguen tratar entre ellos. Los conceptos de seguridad cooperativa, seguridad compartida y "defensa no ofensiva" deben merecer mayor interés de la región.

El problema histórico, que no ha concluido, es el de la gobernabilidad de sociedades complejas en Estados débiles, donde las fuerzas armadas han aparecido siempre como la

institución más sólida, con grados de autonomía que bordean la independencia y se han considerado dotadas de una misión trascendente. En tales condiciones, la cuestión no es la de una "subordinación constitucional" de las fuerzas al gobierno, que en la práctica no ha funcionado, sino las posibilidades de establecer una efectiva "conducción democrática" de las fuerzas armadas.

Para ello, la aproximación hacia la seguridad democrática tendrá que basarse en elementos como el Estado de Derecho, la aproximación de las políticas de defensa a las políticas exteriores, el examen de las auténticas necesidades nacionales de seguridad, la prioridad al fortalecimiento de las instituciones de la democracia, la superación de ambigüedades en las relaciones civiles militares, la responsable formulación de roles y misiones para las fuerzas armadas, los despliegues militares no ofensivos la cabal observancia de los derechos humanos, la no utilización de las fuerzas armadas para fines políticos partidarios, la atención a las condiciones económicas que supone que nuestros países no retomarán los niveles de gasto militar que alcanzaron hace poco años y, finalmente, la educación para la paz.

América Latina, si se le compara con otras regiones, parece una región relativamente estable y segura. Solamente subsiste una situación remanente de la guerra fría y, en general, hay paz internacional y algunos problemas aún no resueltos probablemente carecen de potencial de conflicto armado. Paradójicamente, América Latina es también una zona sumamente violenta debida a factores como subversión y terrorismo, producción y tráfico de drogas, delincuencia común nacional y transnacional, enorme presencia ilegal de armas individuales y preocupa su volatilidad política por la relativa fragilidad de las nuevas democracias y de algunas de las antiguas.

En el caso de América Latina, también será necesario reconceptualizar la seguridad como la preservación y consolidación del sistema democrático. La defensa, como posibilidad de recurrir legítimamente al empleo de las fuerzas armadas, deberá concentrarse en las áreas que tienen que hacer con su misma razón de ser: la protección frente a la agresión armada extranjera o a la amenaza armada interna contra el sistema democrático, la participación en las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas y en el sistema de defensa civil en caso de desastres naturales. En derecho internacional los usos legítimos de la fuerza están claramente definidos y, en consecuencia, los instrumentos para ello o sea las fuerzas armadas no pueden tener objetivos equívocos como "alcanzar los objetivos nacionales."

La democracia aumentaría las posibilidades de paz y seguridad, con fuerzas militares menores o menos costosas, pero respaldadas por la sociedad, a partir de conceptualizaciones de seguridad que incluyan definiciones apropiadas de roles y misiones para tales fuerzas. Esta definición implica una manera diferente de percibir y conceptualizar las amenazas. Tal definición debe ser políticamente formulada, lo que implica que la seguridad y defensa sean efectivamente tratadas como políticas de Estado y objeto de interés público, examen académico, debate parlamentario y decisiones políticas. Los responsables políticos, incluyendo el Consejo de Ministros, deben tener responsabilidades concretas en la definición de visiones estratégicas y también en la formación, composición, equipamiento, despliegue y utilización de las fuerzas armadas. Es así como funciona en las sociedades democráticas.

La seguridad de la región debe construirse sobre bases jurídicas y condiciones políticas y producir confianza real. Estas bases pueden ser:

Generales, hemisféricas o latinoamericanas como el Tratado de Tlatelolco que ha permitido crear una Zona Libre de Armas Nucleares que permite a la región disfrutar de la ausencia total de tales armas, el proceso general de democratización en toda la región que ha sucedido a los regímenes militares que incrementaron las fuerzas, los gastos militares y las adquisiciones de armas y priorizaron esquemas "geopolíticos" con opciones de conflicto abierto que crecían permanentemente; y el sistema interamericano y sus obligaciones legales respecto al mantenimiento de la paz y la solución pacífica de las controversias y sirve como un foro para la consideración de asuntos de seguridad internacional.

Subregionales como los esfuerzos centroamericanos en el "Tratado Marco para la Seguridad Democrática" que contienen significativas MFC y dispositivos para la consolidación de los regímenes democráticos, el respeto de los derechos humanos, el control civil de los militares, etc.; andinos como la Declaración de Ayacucho que representó un esfuerzo histórico, la de Galápagos en 1989 donde se adoptaron resoluciones respecto a materias de seguridad y fomento de la confianza, Cartagena relativa al rechazo a todas las armas de destrucción masiva. Adicionalmente, los Presidentes aprobaron los lineamientos de una política exterior común, el reforzamiento del carácter político del proceso y regímenes de fomento de la confianza y la seguridad; Cono Sur donde las posibilidades de conflicto entre Argentina y Brasil y Argentina y Chile han sido superadas, los dos últimos países solicitaron a CEPAL una metodología para la comparabilidad de sus gastos militares que están por poner en aplicación. Finalmente, los Presidentes del MERCOSUR y de Bolivia y Chile proclamaron al área como una Zona de Paz y libre de armas químicas o bacteriológicas. El Grupo de Río ha alcanzado también entendimientos en materia de seguridad y MFC.

Bilaterales, con un número sustantivo de acuerdos sobre MFC entre varios pares de países, con diferentes niveles de sofisticación y cumplimiento.

Seguridad Humana

El concepto de seguridad humana es clave en el mundo de hoy y hace parte del sistema democrático. Aunque enunciado recientemente, estaba implícito en planteamientos de seguridad en las sociedades más democráticas y progresistas. Ha sido políticas y académicamente promovido por Canadá y tratado en la OEA.

El concepto se desarrolla a partir de la modificación de la naturaleza del conflicto que es ahora esencialmente interno y no tanto entre Estados; y también de la globalización que da lugar a nuevas formas de violencia y crimen transnacional que comprometen la seguridad individual de las personas y de las naciones. La visión de la seguridad humana cuestiona que pueda haber un Estado seguro con ciudadanos inseguros pues la seguridad del Estado no es una finalidad en sí misma, dissociada de la seguridad de las personas. En esto coincide con la revalorización de la persona que se traduce en entender el Estado al servicio de las personas y no al revés.

La seguridad humana tiene dos aspectos básicos que se refieren a problemas crónicos como hambre, enfermedad y represión; pero también a perturbaciones abruptas de la vida diaria. En el segundo caso se trata de catástrofes naturales o graves crisis que pueden conducir a tragedias humanas. De esta suerte, la seguridad humana puede verse amenazada por problemas de tipo económico, alimentario, de salud, seguridad personal, ambiental, comunitario o cultural y político, integrando necesariamente elementos de desarrollo para el logro de la paz social.

La seguridad humana no debe considerarse contradictoria con la seguridad de los Estados. Se trata más bien de una manera distinta y superior de interpretarla mediante la reorientación del énfasis hacia las necesidades de seguridad de las personas, sin perder de vista que precisan también una garantía de seguridad frente, por ejemplo, a la eventualidad de un ataque externo, pero sin agotarse en ello. En su aspecto operativo deberá referirse a asuntos como los derechos humanos y libertades fundamentales, el creciente tráfico y utilización de armas pequeñas, la producción y tráfico ilícito de drogas, las minas antipersonal, la corrupción y la impunidad, la violencia generalizada y la facilitación del logro del desarrollo humano.

La viabilidad del concepto depende del insustituible sustento político de la democracia. En la Asamblea General de la OEA en Windsor, el Canciller de Canadá señaló: "Todos nuestros ciudadanos deben tener la posibilidad de vivir en sociedades que reflejen sus intereses, satisfagan sus legítimas aspiraciones y garanticen una participación efectiva en la vida política, económica y social de nuestros países. Esta es la piedra angular de la seguridad humana". Por su parte, el Jefe de la Delegación de Estados Unidos consideró que el concepto apunta a la dignidad y valor inherentes al individuo, principio del que derivan las libertades y derechos relativos a democracia, derechos humanos y responsabilidad del Estado de proteger a sus ciudadanos. Se preguntó: ¿Por dónde comenzamos a definir la seguridad humana? En una palabra: democracia.

Las instituciones democráticas fuertes proveen el único cimiento sólido de la compleja arquitectura a la seguridad humana. Al fortalecer las instituciones de justicia y democracia y mejorar el buen ejercicio del gobierno, protegemos los derechos humanos, mejoramos la seguridad pública y hacemos posible el logro de una vida mejor para todos nuestros ciudadanos.

Solución Pacífica de Controversias

Algunos piensan que los conflictos no ocurren porque "la disuasión" funciona. No obstante, hay otras razones por las cuales no proliferan los conflictos clásicos: el peso del derecho internacional, la relación costo-beneficio ya que el conflicto puede ser un pésimo negocio, la mayor interdependencia económica, el crecimiento de la institucionalidad democrática, el posible deterioro de la imagen internacional y las presiones internacionales contrarias al conflicto.

El considerable número de problemas y diferencias internacionales que se resuelven pacíficamente de acuerdo a derecho, pasa por completo desapercibido frente a las diferencias que llevan al conflicto que reciben, contrariamente, enorme publicidad. La relativa ausencia de conflictos clásicos entre Estados no se debe pues a la falta de problemas ni, necesariamente, a la eficacia de la disuasión.

Para dejar atrás la hipótesis de conflicto y los aprestos bélicos es preciso la estricta observancia del derecho internacional y cumplimiento de los compromisos asumidos, solución pacífica de las diferencias y no uso de la fuerza; concertación política y consulta diplomática; integración económica, social y cultural, políticas y medidas de fomento de la confianza; acuerdos de desarrollo fronterizo conjunto; comisiones de vecindad; vinculación y cooperación militar; y, finalmente, diseños de lineamientos de seguridad cooperativa en función de las necesidades de los Estados medianos y pequeños, y de las subregionales y regionales.

En el plano interno se requiere elementos como: estado de derecho, decisiones políticas, superación de ambigüedades en las relaciones civiles-militares, adecuada formulación de roles y misiones para las fuerzas armadas, cabal observancia del respeto a los derechos humanos, no utilización de la fuerza armada para fines políticos partidarios, no recuperación de los niveles de gasto militar alcanzados hace años y educación para la paz. Se requiere también un cambio cualitativo en la manera como los liderazgos políticos, social y académico entienden sus responsabilidades en material de paz, seguridad y desarrollo.

En nuevas condiciones de seguridad puede ser necesario redimensionar y reorganizar las fuerzas armadas, que deben mantenerse esencialmente profesionales, evitándose cualquier deformación de roles que puedan llevar a su crecimiento indefinido. Las fuerzas armadas del futuro deben ser profesionales, modernas, eficaces y adaptables a nuevos roles y misiones pero ello no significa que deban ser desmesuradas o excesivamente costosas.

Para los países latinoamericanos y caribeños, la posesión de grandes fuerzas militares no garantiza la seguridad ni el bienestar y más bien, deben adoptar visiones estratégicas que promuevan la estabilidad de todos los países. Para esto será necesario desarrollar y profundizar las medidas de seguridad y confianza; mantener los acuerdos sobre las armas que no deben poseerse y, si posible, ampliar su número; mantener el equilibrio estratégico relativo; desarrollar el estudio, comparación, comprensión mutua y compatibilización de las doctrinas estratégicas. El planeamiento estratégico-militar deberá hacerse a partir de una base disuasivo-defensiva, lo que supone doctrina, instrucción, armamento, equipo, logística, aptos para disuadir y no capaces de proyectar fuerza militar fuera del propio territorio; así como descartar la posibilidad de fuerzas supranacionales.

En consecuencia, gobiernos, instituciones y sectores sociales pueden considerar la pronta aplicación de propuestas para la mayor difusión de informaciones sobre asuntos de seguridad y defensa y la formación de civiles, el tratamiento de estos temas a nivel bilateral y en grupos como la CAN, el MERCOSUR y el Grupo de Río, darles tratamiento político como asuntos de Estado y no exclusivamente del gobierno o militares, apoyar al Centro Regional de Desarme y Desarrollo de las Naciones Unidas y promover la realización de estudios e investigaciones con participación civil al interior de los países y entre ellos.

A partir de la paz internacional que se disfruta, la tarea en la actualidad es avanzar hacia formas de seguridad externa e interna que sean democráticas, políticamente definidas, socialmente apoyadas y económicamente menos costosas. América Latina y

especialmente América del Sur tienen, como pocas regiones en desarrollo, la posibilidad de alcanzar mayor seguridad, desarrollo y bienestar para sus poblaciones. Transformar esa posibilidad en realidad es responsabilidad esencialmente política, pero también académica y social.

Notas

[1] Diccionario de Términos Filosóficos. Francois Robert. Acento Editorial. Madrid. 1994