

La seguridad en la agenda de cooperación política sudamericana*

ALLAN WAGNER**

INTRODUCCIÓN

La consolidación de la paz y la seguridad en la región andina es uno de los objetivos de la Política Exterior Común adoptada por la Comunidad Andina. Por su parte, los presidentes sudamericanos acordaron en la Cumbre de Brasilia, en agosto del año 2000, el establecimiento de una Zona de Paz en el espacio sudamericano.

El objeto del presente trabajo es analizar las posibilidades de establecer dicha Zona Sudamericana de Paz, a partir de los instrumentos comunitarios existentes sobre la materia tanto en la Comunidad Andina como en el MERCOSUR, así como las condiciones previas y los requisitos que ella debiera tener para alcanzar sus fines.

LA SEGURIDAD REGIONAL EN LOS TEXTOS

El Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de la Comunidad Andina, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 16 (a) del Acuerdo de Cartagena, modificado por el Protocolo de Trujillo, adoptó la Decisión 458 titulada "Lineamientos de la Política Exterior Común". En dicha Decisión se establece, como uno de los principios en

* Ponencia presentada en el coloquio sobre "Seguridad e integración en la subregión andina", Centro Andino de Estudios Internacionales (CAEI), Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, 6 de marzo de 2001.

** Presidente del Centro Peruano de Estudios Internacionales, CEPEI, y asesor de la Secretaría General de la Comunidad Andina de Naciones.

que se sustenta la PEC, “la paz y seguridad subregional e internacional y la solución pacífica de controversias” y, entre sus objetivos, se encuentra “el fortalecimiento de la paz y seguridad en la Comunidad Andina”.

Asimismo, en el área de acción política de la PEC se señala:

e) *Seguridad y fomento de la confianza*

Adoptar medidas conjuntas para el fomento de una cultura de paz y de solución pacífica de controversias, el fomento de la confianza, especialmente en las zonas fronterizas, la limitación de armamentos y el desarrollo de nuevas concepciones regionales de seguridad democrática.

Por otro lado, en la reunión de presidentes de los países sudamericanos, realizada a fines de agosto del año 2000 en Brasilia, se ha dado un decisivo impulso a la construcción de un espacio sudamericano de integración y cooperación.

El Comunicado de Brasilia establece, entre los cinco ejes temáticos a través de los cuales se construirá ese espacio, tres que son directamente relevantes al tema de análisis: la cooperación política, la seguridad y la lucha contra las drogas.

Asimismo, los presidentes sudamericanos expresaron en dicho Comunicado que “la paz, la democracia y la integración constituyen elementos indispensables para garantizar el desarrollo y la seguridad en la región”, en lo que se advierte la estrecha interrelación entre tales elementos.

A fin de poner en práctica dicho postulado, en el párrafo 5 del Comunicado de Brasilia los presidentes señalaron:

Los presidentes acordaron crear una Zona de Paz sudamericana y, para ello, instruirán a sus respectivos ministros de Relaciones Exteriores a adoptar las medidas necesarias para poner en práctica esta decisión.

Los jefes de Estado agregaron, al respecto, que:

Los presidentes estimularán igualmente la profundización del diálogo sobre seguridad en América de Sur, teniendo en cuenta los aspectos humano, económico y social.

Los siguientes pronunciamientos contenidos en el Comunicado de Brasilia son también pertinentes al tema de la seguridad:

Los presidentes de América del Sur reafirman en esta ocasión su adhesión al principio de la solución pacífica y negociada de las controversias, en oposición al uso de la fuerza –o amenaza de su uso– contra cualquier Estado, en observancia de las normas pertinentes del Derecho Internacional. (párrafo 4, *in fine*)

“La paz, la democracia y la integración constituyen elementos indispensables para garantizar el desarrollo y la seguridad en la región”.

El respeto decidido a los valores de la democracia representativa y de sus procedimientos, de los Derechos Humanos, del Derecho Internacional, del desarme y de la no proliferación de armas de destrucción masiva constituye base esencial del proceso de cooperación e integración en que están empeñados los países sudamericanos. (párrafo 6).

Por último, la sección del Comunicado de Brasilia correspondiente a las conclusiones y recomendaciones contiene seis extensos párrafos relativos al tema “drogas ilícitas y delitos conexos”, entre los cuales, a efectos de nuestro análisis, destaca el siguiente:

Los presidentes de América del Sur enfatizaron su preocupación por el problema de las drogas ilícitas y de los delitos conexos en la región, el cual –según realidades nacionales específicas– puede estar asociado a cuestiones tales como el contrabando, el tráfico ilícito de armas y el terrorismo. Se trata de amenazas que representan riesgos para la seguridad misma de las estructuras políticas, económicas y sociales de los países sudamericanos. El compromiso de los poderes del Estado y del conjunto de la sociedad civil es esencial en la lucha contra estos problemas. (párrafo 47).

LOS INSTRUMENTOS COMUNITARIOS

Si se compara los instrumentos comunitarios que existen en materia de seguridad, la Declaración de Ushuaia de 1998 del MERCOSUR y la Declaración de Galápagos de la Comunidad Andina de 1989, vemos que hay apreciables coincidencias por lo que ambos instrumentos proporcionan una base para concretar el objetivo señalado por los presidentes de establecer una Zona Sudamericana de Paz.

La Declaración de Ushuaia directamente establece una Zona de Paz entre el MERCOSUR, Bolivia y Chile, y señala algunos lineamientos referidos, por ejemplo, al fortalecimiento de mecanismos de consulta y cooperación sobre temas de seguridad y defensa existentes y su progresiva articulación; la cooperación en el ámbito de las medidas de fomento de la confianza; apoyo en los foros internacionales del desarme nuclear y la no proliferación de armas nucleares y otras de destrucción en masa. Destaca el acuerdo concreto por el que se dispone ampliar y sistematizar la información que los países proveen al Registro de Armas Convencionales de Naciones Unidas y establecer una metodología uniforme para la información a fin de aumentar la transparencia y la confianza.

En el caso de la Declaración de Galápagos, los objetivos en materia de seguridad están enfocados, fundamentalmente, a los aspectos referidos al fomento de la confianza y tienen que ver con el establecimiento de procedimientos prácticos para evitar o superar incidentes fronterizos; intercambio de información y encuentros regulares entre Fuerzas Armadas; coordinación de políticas para la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo; cooperación de las Fuerzas Armadas en proyectos de desarrollo de interés común, entre otros.

El cuadro comparativo de la siguiente página permite apreciar las similitudes existentes entre la Declaración de Ushuaia del MERCOSUR y la Declaración de Galápagos de la Comunidad Andina:

LA NATURALEZA CAMBIANTE DE LOS CONFLICTOS

La construcción de una Zona Sudamericana de Paz debe tener en cuenta la evolución que ha tenido la conflictividad internacional en las décadas recientes, como consecuencia principalmente del fin de la Guerra Fría, el proceso de globalización internacional y la creciente concentración urbana de la población.

De acuerdo con un importante estudio realizado por el profesor Peter Wallensteen, de la Universidad de Uppsala,¹ se puede apreciar que durante el período 1989-98 hubo 108 conflictos armados en 73 lugares del mundo. De éstos, 92 fueron intraestatales, 9 fueron intraes-

Declaración de Ushuaia (1998)

- Declarar al MERCOSUR, Bolivia y Chile como Zona de Paz y libre de armas de destrucción en masa.
- Fortalecer los mecanismos de consulta y cooperación sobre temas de seguridad y defensa existentes y promover su progresiva articulación.
- Avanzar en la cooperación en el ámbito de las medidas de fomento de la confianza.
- Apoyar en los foros internacionales el desarme nuclear y la no proliferación de armas nucleares y otras de destrucción en masa.
- Ampliar y sistematizar la información que se provee al Registro de Armas Convencionales de la ONU y establecer una metodología uniforme para la información a fin de aumentar la transparencia y la confianza.
- Apoyar las labores de la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA, en particular el mandato de la segunda Cumbre de las Américas.
- Estimular la cooperación para el uso pacífico y seguro de la energía nuclear y de la ciencia y tecnología espacial.

Declaración de Galápagos (1989)

- Adoptar medidas de fomento de la confianza en los campos de la cooperación política, económica y militar.
- Establecimiento de procedimientos prácticos para evitar o superar incidentes fronterizos.
- Intercambio de informaciones y encuentros regulares entre las Fuerzas Armadas.
- Coordinación de políticas para la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo.
- Cooperación de las FFAA. en proyectos de desarrollo de interés común.
- Celebrar reuniones de Altos mandos Militares para evaluar la aplicación de estas medidas.
- Promover conjuntamente la consecución de los objetivos y el cumplimiento de los compromisos establecidos en el tratado de Tlatelolco y en el TNP.
- Promover iniciativas regionales para una respuesta a la relación entre desarme y desarrollo.
- Acordar medidas conjuntas ante la adopción de medidas coercitivas por terceros.
- Compatibilizar los planes nacionales de desarrollo con los requerimientos de la seguridad ecológica y concertar posiciones comunes en foros.
- Lograr la seguridad alimentaria regional y establecer mecanismos para atender situaciones de emergencia.
- Colaborar en la prevención y represión del terrorismo, tráfico ilícito de armas y actos de piratería aérea y concertar acciones conjuntas en foros internacionales.

tatales con intervención foránea y solamente 7 fueron interestatales.²

La mayoría de los mencionados conflictos armados tuvieron lugar en África y Asia. Así pues, 34 conflictos se produjeron en África, 30 en Asia, 13 en América, 20 en Europa y 11 en el Medio Oriente. De esos conflictos, 62 tuvieron por objeto la captura del gobierno y 56 la posesión de territorios.

Del análisis efectuado por el profesor Wallensteen también se puede apreciar que en América, de los 11 conflictos listados, solo uno, el conflicto del Cenepa entre Perú y Ecuador, fue por una disputa ter-

ritorial en tanto que en las restantes regiones ha sido mayor el número de conflictos que tuvieron por objeto la captura y posesión de territorios (16 de 4 en Europa, 20 de 10 en Asia, 20 de 13 en África y 6 de 5 en el Medio Oriente). Además, el conflicto

La construcción de una Zona Sudamericana de Paz debe tener en cuenta la evolución que ha tenido la conflictividad internacional en las décadas recientes.

- del Cenepa fue el único de carácter interestatal registrado en América durante la década analizada por el profesor Wallensteen, lo que sí guarda proporción con el tipo de conflictividad registrada en las demás regiones.

De lo expuesto se puede deducir que se encuentran en recesión los conflictos entre Estados y que la conflictividad actual es fundamentalmente de carácter intraestatal. Las causas de estos conflictos internos pueden hallarse en el resurgimiento de los nacionalismos (por ejemplo, los casos de Bosnia y Kosovo); crisis de gobernabilidad (caso de varios países en África); o en demandas sociales insatisfechas (situaciones comunes en América Latina).

El profesor Raimo Väyrynen, de la Universidad de Georgetown, llama la atención que, además de la predominancia actual de los conflictos intraestatales, el crimen internacional organizado constituye una conflictividad emergente, cuya rápida expansión está estrechamente vinculada al crecimiento de la violencia urbana, que se articula internacionalmente. Sus causas se pueden hallar en el creciente desempleo y expansión del sector informal de la economía, la acelerada

urbanización, las migraciones o, incluso, en las nuevas tecnologías que escapan al control del Estado (por ejemplo, el crimen por Internet).³

LA CONFLICTIVIDAD EN LA REGIÓN ANDINA

Una vez superada la disputa fronteriza entre el Perú y Ecuador mediante los Acuerdos de Paz de Brasilia, la única situación territorial pendiente entre los países andinos es la delimitación de espacios marítimos en el Golfo de Venezuela que, si bien ha generado tensiones entre Colombia y Venezuela, no ha llegado a constituirse en un *casus bellum*.

Por consiguiente, la conflictividad en la región andina es actualmente de carácter intraestatal, al igual que la tendencia general en el mundo, y también se encuentra fuertemente presente aquella que emana del crimen organizado, en particular el tráfico de drogas.

El Gobierno de Colombia iniciará en breve la ejecución del Plan Colombia, cuyo objeto principal es combatir el narcotráfico. El referido Plan contempla básicamente tres “módulos”, el primero de ellos destinado a la adquisición de 60 helicópteros sofisticados de los Estados Unidos y al apoyo a las operaciones militares contra los narcotraficantes; un segundo módulo destinado al desarrollo de cultivos alternativos; y un tercer módulo destinado a apoyar el diálogo de paz mediante ayuda humanitaria a favor de las poblaciones afectadas por la acción de la guerrilla. El Plan contempla un monto total de US\$ 7 500 millones, de los cuales US\$ 4 000 serán aportados por el Gobierno de Colombia, US\$ 1 300 millones por los Estados Unidos y el resto por otros donantes.

El Plan Colombia, si bien está enfocado principalmente a la lucha contra el narcotráfico, tiene un alcance amplio cuyo objetivo final es establecer condiciones para la paz interna en ese país, al suprimir la fuente de abastecimiento financiero a la guerrilla. Es decir, daría viabilidad al proceso de paz colombiano.

El logro de la paz interna en Colombia es un objetivo vigorosamente apoyado y compartido por todos sus socios andinos. Igualmente, la lucha contra el narcotráfico es un compromiso común. Sin em-

bargo, es posible que el referido Plan, a lo largo de su ejecución, pueda tener repercusiones diversas en Colombia y en sus países vecinos, las cuales podrían generar tensiones y afectar el proceso de integración.

Existe preocupación por el “desborde” que pudiera tener el Plan hacia los países vecinos, como podría ser el traslado de cultivos ilícitos y laboratorios, el uso de territorios contiguos como refugio o como base de ataques por los beligerantes, migraciones forzadas de personas desplazadas por la violencia, problemas ecológicos derivados de la utilización de productos químicos u orgánicos para la destrucción de cultivos, así como alentar el resurgimiento de focos de violencia afines en los países vecinos, sobre todo cuando se inicien próximamente las operaciones militares.

El establecimiento de un diálogo político fluido entre los cinco países andinos permitiría disipar a tiempo tales tensiones y generar una dinámica de cooperación que permita alcanzar los objetivos deseados y fortalecer el proceso de integración andino.

EXPERIENCIAS INTERNACIONALES SOBRE ZONAS DE PAZ

Hasta el momento la experiencia internacional en el establecimiento de Zonas de Paz no es muy alentadora.

En efecto, el embajador Hugo Palma, experto peruano en materia de seguridad, señala que, si se toma las experiencias del Océano Índico en 1978, del Caribe en 1979 y del Atlántico Sur en 1986, se puede apreciar que existen imprecisiones geográficas, doctrinales y jurídicas en relación con el concepto de Zona de Paz. Por otro lado, advierte que ha existido una sobrevaloración de la decisión política respecto de su establecimiento, frente a los compromisos concretos que los países participantes han asumido en el contexto de esas Zonas de Paz. Otra dificultad es la superposición de acuerdos militares con estas Zonas, lo que afecta y desnaturaliza sus fines.⁴

Por su parte, el distinguido jurista Héctor Gros Espiell decía: “Hasta hoy las dos Zonas de Paz –las del Índico y del Caribe– creadas

por la Asamblea General de las Naciones Unidas, son simplemente entelequias jurídicas, dos bellas expresiones de loables objetivos, que no han logrado resultados positivos y no han sido capaces de asegurar ni promover la paz en la región”.⁵

Cabe señalar que actualmente se está desarrollando entre Argentina, Chile y Brasil una cooperación importante en materia de seguridad, que va desde el fomento de la confianza hasta la cooperación entre fuerzas militares y la co-producción de equipos. Asimismo, existen diversos mecanismos de fomento de la confianza, de carácter bilateral, entre los países andinos, que comprenden reuniones periódicas de altos mandos militares, programas de cooperación e intercambio entre escuelas militares, así como mecanismos de consulta y cooperación entre autoridades fronterizas, entre otros.

Esas experiencias son importantes para construir sobre ellas esquemas de seguridad más amplios en el plano sudamericano.

ELEMENTOS PARA UNA ZONA SUDAMERICANA DE PAZ

De acuerdo al análisis efectuado, para el establecimiento de una Zona Sudamericana de Paz será necesario hacer previamente cambios importantes en lo que se podría denominar la “cultura prevaleciente” en materia de seguridad en los países de la región, así como definir oportunamente aspectos jurídicos y operativos indispensables para que la zona posea consistencia.

En particular, será necesario, a nuestro juicio:

Profundizar el diálogo y la concertación política

Una cooperación política efectiva entre los países sudamericanos es indispensable para procesar de manera positiva las tensiones que pudieran derivarse del desborde de problemas internos, resolver en forma pacífica las escasas disputas pendientes de base territorial, y encontrar soluciones aceptables a los problemas de carácter histórico.

Desarrollar nuevas concepciones de seguridad

Las concepciones de seguridad que estaban vinculadas a una

conflictividad de tipo interestatal deben ser cambiadas por otras ligadas a la conflictividad actual, eminentemente de carácter intraestatal, y deben además incorporar el cambio profundo que se está produciendo en nuestras sociedades nacionales y en el sistema internacional, por el cual se ha puesto a la persona humana como preocupación central en la agenda internacional, antes circunscrita a los intereses de los Estados.

En ese sentido, es necesario actualizar las concepciones de seguridad que durante décadas han inspirado la formulación de las políticas de defensa en la región. Luego de la *doctrina de seguridad nacional*, que justificó la intromisión de las Fuerzas Armadas en la política y la irrupción de regímenes militares con violaciones masivas de Derechos Humanos, ya felizmente superada en la mayoría de los países latinoamericanos, es necesario consolidar una noción de seguridad democrática, entendida ésta como un sistema bajo estricto control constitucional y cuyo objetivo central es la seguridad de la persona humana. Asimismo, es necesario trascender de los sistemas de seguridad defensiva hacia concepciones de seguridad cooperativa, que consideran la paz como un bien común y su mantenimiento una responsabilidad compartida.

Esto significa un cambio fundamental en las cuestiones de seguridad pues ya no se trata solamente de la seguridad del Estado sino de la seguridad de la persona humana. El concepto de seguridad democrática y, en el mismo sentido, el concepto de seguridad humana, son mucho más ricos y profundos porque abordan la problemática social y las causas que originan la inseguridad ciudadana.

Reexaminar las relaciones civiles-militares

Es necesario remover los factores que han determinado la constante irrupción de los militares en la política, así como las prácticas de cooptación de las Fuerzas Armadas por la clase política.

La seguridad democrática implica, entre otras cosas, que tanto los civiles como los militares son ciudadanos antes que nada y que, por lo tanto, poseen los mismos derechos y obligaciones. La igualdad ante la ley debe expresarse en la revisión de los fueros privativos militares, así como permitir a los militares el ejercicio del sufragio y el de-

recho a postular a cargos electivos. Asimismo, la seguridad democrática significa que las Fuerzas Armadas deben estar sujetas a un estricto control constitucional y que la formación militar debe inculcar los valores democráticos. Igualmente, hace necesario que los civiles se compenetren con los aspectos de seguridad y compartan responsabilidades en la formulación de políticas de defensa y orden interno.

Al mismo tiempo se requiere de una cooperación política para que los países sudamericanos se ayuden mutuamente a resolver sus conflictos internos y evitar sus repercusiones en otros países de la región. Al respecto, cabe preguntarse si no debería haber surgido un esquema de cooperación para atender la situación que confronta Colombia, lo que lamentablemente hasta el momento no ha ocurrido.

Luchar conjuntamente contra el crimen organizado

En especial, será necesario impulsar la cooperación política sudamericana para combatir el problema de las drogas, en la forma establecida en el Comunicado de Brasilia, lo que deberá abarcar aspectos relativos no solo a la interdicción del tráfico ilícito sino también aspectos vinculados a la prevención, el desarrollo alternativo, el control de precursores químicos y el lavado de dinero, entre otros.

El establecimiento de un diálogo político fluido entre los cinco países andinos permitiría disipar a tiempo tales tensiones y generar una dinámica de cooperación.

Asimismo, la lucha conjunta contra la corrupción, que se ha venido extendiendo en la región, constituye un factor de gran importancia para la seguridad, la gobernabilidad democrática y el desarrollo de la región.

Definir aspectos jurídicos y operativos

A fin de superar las deficiencias observadas en otras experiencias internacionales en materia de Zonas de Paz y dar solidez jurídica y consistencia conceptual a la Zona Sudamericana de Paz será necesario, entre otros aspectos:

- establecer con precisión el ámbito geográfico que abarcará;
- definir sus objetivos a corto y mediano plazo;

- establecer los mecanismos que permitan articular los esfuerzos que se vienen adelantando en esta materia al interior de la Comunidad Andina y del MERCOSUR, así como en los restantes países sudamericanos;
- incorporar medios que garanticen la solución pacífica de las disputas;
- definir procedimientos para poner transparencia en las adquisiciones de armamentos y presupuestos militares;
- promover medidas para el fomento de la confianza; y
- precisar las vinculaciones de la zona con esquemas de seguridad existentes en el hemisferio, en particular el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca y los trabajos que se vienen realizando en el ámbito de las Cumbres de las Américas.

NOTAS

1. Peter Wallensteen y Margareta Sollenberg, "Armed Conflict 1989-98", en *Journal of Peace Research*, vol. 36, Sage Publications, Londres, 1999.

2. De acuerdo con la metodología empleada por el Departamento de Investigación sobre Paz y Conflictos, que dirige el profesor Wallensteen, se consideran conflictos armados aquellos en los cuales se han producido al menos 20 muertes vinculadas a combates durante un año. Los conflictos son divididos en tres categorías: *conflictos armados menores*, cuando el número de muertes relacionados con combates es menor de 1 000; *conflictos armados intermedios*, cuando hay más de 1 000 muertes vinculadas a combates, pero menos de 1 000 durante algún año del conflicto; y *guerras*, cuando hay más de 1 000 muertes relacionadas con combates en todos los años del conflicto. El conflicto del Cenepa entre Ecuador y el Perú, de 1995, es considerado un *conflicto armado menor*.

3. Raimo Väyrynen, "New wars and Old Diplomacy: a Global Dilemma", conferencia dictada en el Centro Peruano de Estudios Internacionales (CEPEI), Lima, 1999.

4. Hugo Palma, *Seguridad, Desarme y Cooperación Internacional*, Ignacio Prado Pastor (edit.), Lima, 1992.

5. Héctor Gros Espiell, *El Concepto de Zona de Paz*, Comisión Sudamericana de Paz, Santiago, 1988, citado por Hugo Palma, *op. cit.*