



Subtema I

Desarrollar Mecanismos para Fortalecer la Paz, la Seguridad y la Cooperación en el Hemisferio

PAÍS RELATOR: ECUADOR

PAÍSES CORRELADORES: COLOMBIA Y PERÚ

PAÍS MODERADOR: CHILE



DESARROLLAR MECANISMOS PARA FORTALECER LA PAZ, LA SEGURIDAD Y LA COOPERACIÓN EN EL HEMISFERIO

El proceso de diálogo sobre los principales retos que afronta el continente americano con relación a la situación de seguridad -desarrollado en las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas- ha sido enriquecedor y extenso. Hoy enfrentamos el gran desafío de promover fórmulas certeras que procuren el establecimiento de mecanismos que preserven la paz, la seguridad y la cooperación.

A más de sesenta años de la creación de la Junta Interamericana de Defensa- JID (1942), la adopción del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca-TIAR (1947) y de la fundación de la Organización de Estados Americanos-OEA (1948), observamos la transformación del sistema de seguridad interamericano, marcado fundamentalmente por un nuevo enfoque de la seguridad hemisférica, así como por la generación de sistemas subregionales que se adaptan a las realidades y concepciones propias de la seguridad y la defensa.

Este renovado énfasis a nivel subregional y una importante presencia de las políticas nacionales, ha dado paso al posicionamiento de la defensa en las agendas de integración y ha favorecido los avances en la institucionalidad del sector, como es el caso de las medidas de confianza, la elaboración de libros blancos y la cooperación militar en operaciones de mantenimiento de paz.

A pesar de que la Declaración de Seguridad de las Américas (2003) abarca una serie de factores considerados *nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos de naturaleza diversa*¹, así como el *derecho soberano que cada Estado tiene para identificar sus propias prioridades de seguridad*², la aplicación del concepto de la multidimensionalidad ha sido una tarea difícil a la hora de convertirlo en políticas públicas e implementar estrategias de cooperación entre los gobiernos y las organizaciones internacionales así como en la elección de los medios adecuados para enfrentar esas nuevas amenazas.

La amplia gama de agendas subregionales y nacionales de seguridad, evidencia el imperativo para los Estados y los mecanismos de concertación política de marcar diferencias en sus prioridades a la hora de enfrentar las amenazas. A esto se suma las distintas capacidades institucionales con que cuentan cada uno de los Estados para responder a las situaciones de Seguridad.

¹ II Valores Compartidos y Enfoques Comunes. 4. m)

² II Valores Compartidos y Enfoques Comunes. 4. a)



Nos encontramos en una región que experimenta un reducido nivel de percepción de amenaza interestatal, motivada fundamentalmente por el incremento de la cooperación, el debilitamiento de las visiones de confrontación y la ausencia de doctrinas ofensivas en las fuerzas armadas. En efecto, en el continente las medidas de confianza mutua, las reuniones de Ministros de Defensa y los distintos compromisos a nivel de la OEA dan cuenta de la voluntad de erradicar las hipótesis de conflicto y promover la transparencia en materia de políticas de defensa.

Entre las acciones más importantes en el continente americano están la adopción de Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad contenidas en la Declaración de Santiago (1995), la Declaración de San Salvador (1998) y el Consenso de Miami (2003), así como la Declaración de Seguridad de las Américas (2003). En el ámbito subregional este espíritu se ha traducido en numerosos compromisos en el Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR, el MERCOSUR, la Comunidad Andina, el SICA o el Sistema de Seguridad Regional del Caribe, con acciones concretas como la publicación de los Libros Blancos de la Defensa, orientados a crear transparencia y conocimiento mutuo.

Lamentablemente, existen otros factores que inciden directamente en la seguridad de nuestras sociedades y están vinculados a la presencia de organizaciones al margen de la ley, los delitos transnacionales como el narcotráfico y el lavado de dinero, el tráfico de personas o el tráfico ilícito de armas; todos ellos, además, como detonadores de altos índices de violencia e inestabilidad interna y afectación al Estado de Derecho.

En este contexto, se hace necesario ofrecer una mirada amplia de la situación de seguridad del continente que favorezca criterios de flexibilidad frente a las distintas visiones y tenga en cuenta el impacto diferenciado de las amenazas, con el objetivo de determinar las medidas más adecuadas para enfrentarlas.

Los mecanismos efectivos que se propongan para responder a las situaciones de riesgo de forma cooperativa deberían tener en cuenta las siguientes consideraciones:

A nivel regional la Organización de Estados Americanos a través de la Comisión de Seguridad Hemisférica y la Secretaría de Seguridad Multidimensional, ha promovido el establecimiento de Medidas de Confianza Mutua, transparencia de armamentos y gastos militares, así como el desarrollo de Libros Blancos. A nivel subregional son múltiples los foros e instancias de discusión y diálogo, pero se hace necesario desarrollar mecanismos de verificación de los impactos, avances y resultados.

Gestionar mecanismos efectivos para fortalecer la Paz, la Seguridad y Cooperación en el continente, requiere en primer término, de una evaluación objetiva y permanente sobre los



principales factores endógenos y exógenos que condicionan la operatividad y aplicabilidad de dichos mecanismos.

Es necesario avanzar en la institucionalización y profesionalización del sector de seguridad y defensa en la región como un componente fundamental de la consolidación del orden democrático.

La compra y adquisición de equipo militar y el creciente gasto en algunos países, ha generado percepciones negativas en la opinión pública y especializada, incluso llegando a debatirse sobre la posibilidad de estar inmersos en una carrera armamentista³.

Existe potencial para el desarrollo de conflictos asociados a las amenazas emergentes. Si bien se identifican tendencias generales al respecto en todo el continente, existen dinámicas específicas en las subregiones que deben ser analizadas de manera particular.

Es preciso implementar mecanismos concretos de prevención de conflictos, con instrumentos de alerta temprana y de gestión de crisis.

Sin duda, la aplicación de Medidas de Confianza Mutua constituye un medio importante a emprender, puesto que la generación de confianza es esencial para propiciar políticas de cooperación.

Las medidas de confianza implementadas en las Declaraciones de Santiago (1995) y San Salvador (1998) y de Miami (2003) constituyen un aporte importante en la consolidación de la paz y seguridad. Dichos documentos incorporan medidas militares y generales, en las primeras se aprecia un componente fuerte de intercambio de información referente a: Registro de Armas Convencionales, Informe Estandarizado Internacional de Gastos Militares, notificación previa de ejercicios militares, información de Políticas de Defensa, invitación de observadores para ejercicios militares, visitas a instalaciones militares. Entre las medidas generales, se encuentra la cooperación en caso de desastres naturales, la realización de seminarios, cursos y estudios sobre medidas de fomento de la confianza mutua y la seguridad, cooperación entre legisladores, entre otras.

Como lo indica el Informe de la Junta Interamericana de Defensa (JID) con relación al examen de “*los avances en la implementación de la Declaración sobre Seguridad en las Américas*” (enero de 2010), respecto a las Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad reportadas a la OEA en febrero de 2009, solo el 33% de los Estados Miembros de la JID y el 26% de los Estados pertenecientes a la OEA entregaron sus informes, así

³ BBC Mundo, Juan Paullier ¿Carrera armamentista sudamericana? – 10/09/2009



también, concluye que los países le dan una mayor preponderancia a las medidas bilaterales y regionales⁴.

Señala el documento, que la nueva codificación aprobada en 2009, en la que se enumeran 36 medidas de carácter general, promovieron el incremento en la entrega de informes, a un 50% de los Estados Miembros de la JID y a un 44% de los Estados Miembros de la OEA.

De lo anterior se puede advertir, que si bien se han realizado las gestiones correspondientes para alentar a los Estados a entregar los informes y se ha elaborado una nueva codificación, aún es difícil evaluar el impacto real que han tenido las Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad en la relación entre los Estados Miembros.

Este proceso lento de implementación a nivel continental y la necesidad de contar con mecanismos efectivos frente a los hechos que afectan la confianza, han impulsado acuerdos bilaterales y multilaterales de carácter subregional que toman como referente el contenido en las declaraciones enunciadas y los documentos de amplio alcance como el relativo a gastos de defensa de las Naciones Unidas.

Dichos acuerdos no suponen el reemplazo de las instancias hemisféricas o una superposición de sus principios, y más bien la creación de mecanismos regionales de fomento de la confianza debe ser alentada como un complemento. El desafío del sistema interamericano radica en buscar los medios para lograr intereses comunes y permitir una adecuada interacción entre todas las instancias, con el único objetivo de obtener beneficios de las experiencias y buenas prácticas.

La experiencia a nivel subregional es rica y abundante. El MERCOSUR instancia de integración económica y crecientemente política, contribuye de manera importante a la creación de condiciones propicias para un clima de confianza y cooperación. En efecto, en la década de los 90's se desarrollaron medidas de confianza a nivel bilateral y la declaración de esta subregión como zona de paz⁵.

Por su parte la Comunidad Andina de Naciones (CAN) ha reiterado por medio de diversas declaraciones la necesidad de adoptar medidas conjuntas para el fomento de una cultura de paz y de solución pacífica de controversias, el fomento de la confianza, especialmente en

⁴ Acciones relacionadas con: A. Medidas de Fomento a la Confianza y Seguridad (MFCS). PAG. 4

⁵ Declaración Política del MERCOSUR, Bolivia y Chile como Zona de Paz. Ushuaia, República de Argentina, 25 de julio de 1998.



las zonas fronterizas, la limitación de armamentos y el desarrollo de nuevas concepciones regionales de seguridad⁶.

Los Estados del Caribe, a través del Sistema de Seguridad Regional, promueven la cooperación en situaciones que afecten a la seguridad, así también la acción colectiva frente a un ataque armado⁷. Con base a las preocupaciones de seguridad de los Estados han acentuado su trabajo en el área del comercio, el turismo, el tráfico ilegal de drogas, el desarrollo sostenible, la prevención de desastres y el fortalecimiento de las medidas de confianza en la subregión.

En el proceso de integración centroamericana, se impulsó un nuevo modelo de seguridad regional establecido en el Tratado Marco de Seguridad Democrática⁸ que considera cuatro áreas: a) Estado de Derecho; b) Seguridad de las Personas y Bienes; c) Seguridad Regional; d) Organización e Institucionalidad, constituyéndose en el principal referente del enfoque multidimensional de la seguridad.

Es en el contexto del Consejo de Defensa Suramericano (CDS)⁹, *instancia de consulta, cooperación y coordinación en materia de Defensa* de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), donde se ha trabajado procedimientos de aplicación de las Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad, adoptadas en la Reunión Extraordinaria de Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa, las mismas que se refieren a: 1) Intercambio de Información y Transparencia de: Sistemas de Defensa y Gastos de Defensa; 2) Actividades Intra y Extrarregionales; 3) Medidas en el Ámbito de la Seguridad; 4) Garantías; 5) Cumplimiento y Verificación.

Los mencionados procedimientos fueron elaborados con base en la realidad suramericana y en ciertos elementos de la experiencia Europea, así como también en instrumentos existentes en el marco de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos respecto a gastos militares y transferencia de armas convencionales.

⁶ 1) Declaración de San Francisco de Quito sobre Establecimiento y Desarrollo de Paz Andina. Suscrita por los Presidentes de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela en Quito el 12 de julio de 2004. 2) Compromiso de Lima Carta Andina para la Paz y la Seguridad. Limitación y control de los Gastos destinados a la Defensa Externa. Suscrita por los Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. 17 de junio de 2008.

⁷ Tratado estableciendo el Sistema de Seguridad Regional. St. Georges-Granada. 5 de marzo de 1996

⁸ Suscrito por los Gobiernos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá en San Pedro de Sula, República de Honduras, el 15 de diciembre de 1995.

⁹ Creación del Consejo de Defensa Suramericano, por los Jefes y Jefas de Estado de UNASUR, en San Salvador de Bahía – Brasil el 16 de diciembre de 2008.



El Consejo de Defensa Suramericano asumió como compromiso el impulsar medidas que sean aplicables, efectivas y sujetas a evaluación, cuentan con procedimientos claros, con fechas específicas de entrega al país que ejerza la Presidencia Pro Tempore del CDS, a excepción de las medidas en el Ámbito de la Seguridad, que deberán ser evaluadas por los Cancilleres para que definan la instancia responsable en UNASUR de su materialización.

Lo más importante de este proceso es el diálogo político que hizo posible la adopción de las medidas y aprobación de los procedimientos de aplicación, generando un ambiente confianza favorable para la cooperación. El proceso de confianza iniciado en Suramérica pretende fortalecer el sistema de seguridad regional, y en lo posible ser un precedente para la construcción de una agenda amplia de medidas de confianza que establezca las asimetrías existentes.

A fin de fortalecer el espacio de diálogo y concertación en el ámbito interamericano y aportar al redimensionamiento estratégico en seguridad, es imperativo promover la institucionalización de un mecanismo de alerta temprana que facilite la prevención de conflictos. Su diseño debería sustentarse sobre bases técnicas y teóricas, y su funcionamiento articulado a los diferentes procesos impulsados en las subregiones como los mecanismos de confianza y cooperación.

La alerta temprana apoya el análisis de las señales de un posible conflicto o de las catástrofes humanitarias y basada en ello, se pueden estimular acciones oportunas.

Asimismo, es preciso fortalecer los mecanismos de gestión de crisis, hacerlos efectivos y posibilitar su activación inmediatamente se origine la crisis. Solo un adecuado tratamiento en el seno de la comunidad hemisférica permitirá evitar su escalonamiento, distensionar a las partes involucradas y garantizar la paz y la seguridad internacionales.

Las amenazas a la seguridad que hoy enfrentamos deben verse como desafíos colectivos en los que la gestión multilateral debe ser concebida bajo formas tempranas de cooperación, previamente consensuadas entre los actores y coherentes con el derecho soberano que cada Estado tiene para identificar sus propias prioridades de seguridad.

Solo la confianza y el trabajo cooperativo nos permitirán alcanzar una paz duradera y la posibilidad de encarar los retos del futuro.