

**PRESENTACION DE RICARDO SANTAMARIA, ASESOR DEL
SECRETARIO GENERAL DE LA ORGANIZACION DE LOS
ESTADOS AMERICANOS ANTE EL FORO SOBRE CONVIVENCIA
Y SEGURIDAD CIUDADANA EN EL ISTSMO
CENTROAMERICANO, HAITI Y REPUBLICA DOMINICANA
San Salvador, 4 de junio de 1998**

A lo largo de sus cincuenta años de existencia, la OEA no sólo ha fortalecido sus instrumentos para la defensa y promoción de la democracia en el hemisferio, sino que también ha desarrollado su capacidad para el manejo de conflictos. En este tema la OEA actúa en tres etapas distintas y no necesariamente encadenadas: diplomacia preventiva, manejo de crisis y gestión posterior al conflicto. En todos los casos el objetivo final es el mismo: defender el sistema democrático; afianzar las conquistas democráticas que se realizan en los países y fortalecer sus instituciones representativas. Pero también, propender por la solución pacífica de los conflictos.

La diplomacia preventiva actúa tanto para eliminar tensiones entre países, como para ayudar a los gobiernos a hacerle frente a los conflictos internos. Para disminuir tensiones, a lo largo de toda la década de los noventa y particularmente desde 1995, los países miembros de la OEA han realizado dos reuniones sobre medidas de fomento de la confianza y la seguridad: la primera en Santiago de Chile y la segunda en San Salvador. Producto de estas reuniones los países miembros de la OEA convinieron una serie de medidas que tienen como objetivo fortalecer la confianza y la transparencia.

La discusión del tema de las medidas de fomento de la confianza y la seguridad entró a formar parte de la agenda de la Organización de los Estados Americanos en 1993, cuando

la Asamblea General de la Organización aprobó una resolución en el sentido de iniciar un proceso de consultas sobre seguridad hemisférica, teniendo en cuenta las nuevas realidades mundiales. De ese proceso resultó la convocatoria de una reunión de expertos nacionales del hemisferio que se realizó en Buenos Aires, Argentina, en marzo de 1994 y la realización de la Primera Conferencia Regional sobre Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad, celebrada en Santiago de Chile en noviembre de 1995.

En esta última reunión se expidió la Declaración de Santiago que recopiló, por primera vez, el conjunto de medidas de fomento de la confianza que aplican las naciones de este hemisferio. Ellas son las siguientes: la gradual adopción de acuerdos sobre notificación previa de ejercicios militares; invitación de observadores y visitas a instalaciones militares; ampliación de la información que los Estados remiten al Registro de Armas Convencionales y en el Informe Estandarizado Internacional sobre Gastos Militares de las Naciones Unidas; intercambio de información en materia de políticas y doctrinas de defensa; consideración de un proceso de consultas con miras a avanzar en la limitación de armas convencionales; celebración de una reunión de alto nivel sobre las preocupaciones especiales de seguridad de los pequeños Estados insulares y el apoyo de sus esfuerzos; realización de una reunión de parlamentarios y de seminarios y cursos de difusión y capacitación; realización de un programa de educación para la paz; desarrollo de actividades que promuevan la cooperación entre países vecinos en sus zonas fronterizas y el desarrollo de programas de cooperación que atienda las preocupaciones que generan la ocurrencia de desastres naturales y el transporte marítimo de desechos nucleares y otros desechos.

Posteriormente, en 1996 y 1997, la Asamblea General de la Organización aprobó las siguientes medidas de fomento de la confianza: llamado a implementar la moratoria en la producción, uso y transferencia de todas las minas terrestres antipersonales en el Hemisferio Occidental e informar cuando así lo hayan hecho; distribución de un registro integrado y completo sobre el número aproximado de minas antipersonales que tienen los países en sus arsenales, el número de minas que han sido removidas durante el último año y los planes para la remoción de las restantes; intercambio de información sobre políticas, leyes y procedimientos administrativos nacionales que rigen la transferencia y adquisición de armas; y la creación de un registro de expertos sobre medidas de fomento de la confianza y seguridad.

Más adelante, entre el 26 y el 28 de febrero de 1998, se celebró en San Salvador, El Salvador, la Segunda Conferencia Regional sobre Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad. En dicha reunión, se ratificaron las medidas aprobadas en Santiago de Chile y se expidió una nueva declaración en la que recomiendan a los países la aplicación de nuevas medidas tales como: estimular contactos y cooperación entre legisladores sobre medidas de fomento de la confianza y temas relacionados con la paz y la seguridad hemisférica; extender a los institutos de formación diplomática, academias militares, centros de investigación, y universidades, los seminarios, cursos y estudios contemplados en las Declaraciones de Santiago y San Salvador, 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, en dichas actividades; identificar y desarrollar actividades que promuevan la cooperación entre países vecinos en sus zonas fronterizas; promover el intercambio de información, entre otros, a través de la publicación de libros de la defensa o documentos oficiales, según sea el caso, que permita una mayor transparencia en materia de políticas de defensa de cada país, así como sobre la organización, estructura, tamaño y composición de las fuerzas armadas; estimular la realización de estudios tendientes a avanzar en el establecimiento de una metodología común que facilite la comparación del gasto militar en la región, teniendo en cuenta, entre otros, el Informe Estandarizado Internacional sobre Gastos Militares de las Naciones Unidas; desarrollar un programa de cooperación para atender las preocupaciones presentadas por el transporte marítimo de desechos nucleares y otros desechos, así como cooperar y coordinar en los foros internacionales pertinentes para el fortalecimiento de las normas que regulan este transporte y su seguridad; continuar apoyando los esfuerzos de los pequeños Estados insulares para atender sus preocupaciones especiales de seguridad, incluyendo aquellas de naturaleza económica, financiera y del medio ambiente; continuar con las consultas e intercambios de ideas dentro del Hemisferio para avanzar en la limitación y el control de armas convencionales en la región; y mejorar y ampliar la información que los Estados miembros remiten al Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas, a fin de fortalecer la contribución del Hemisferio a los objetivos de dicho registro, en cumplimiento de las resoluciones pertinentes de la Asamblea General de la ONU.

De todas estas medidas hay que decir, en primera instancia, que son de carácter voluntario y que los países la aplican de la manera que consideran más adecuada. Los Estados miembros de la OEA, libremente, envían la información que al respecto consideran pertinente, la cual se recibe en la Comisión de Seguridad Hemisférica y se distribuye, tal como llega, a todas las Misiones Permanentes.

Esto evidencia el ritmo con el que se ha avanzado en la adopción de medidas de confianza, lo cual ha contribuido grandemente a crear las condiciones para abordar el tema del control de armas convencionales. Cabe recordar que América Latina desde hace 25 años se convirtió en la primera región libre de armas nucleares al suscribir el Tratado de Tlatelolco.

En cuanto al manejo de las crisis, en 1991 los países miembros de la OEA dieron un paso muy significativo al aprobar la resolución 1080, que faculta al Secretario General de la Organización para convocar al Consejo Permanente o la Asamblea General de forma inmediata, cuando se produzcan interrupciones abruptas o irregulares de cualquier gobierno de la región elegido democráticamente, y tomar acciones dentro del marco de la Carta de la Organización. El procedimiento ha sido invocado en cuatro oportunidades, para responder a los acontecimientos que tuvieron lugar en Haití en 1991, Perú en 1992, Guatemala en 1993 y Paraguay en 1996.

En el caso de Haití se aplicó esta resolución como consecuencia del golpe de Estado ocurrido el 30 de septiembre de 1991. Tres días más tarde se reunieron en Washington

los Cancilleres de los países miembros y decidieron reconocer como único gobierno legítimo el del Presidente Aristide, exigiendo su inmediata restitución y la plena vigencia del estado de Derecho. A partir de ese momento y por tres años, se escalaron las presiones diplomáticas, políticas, económicas y militares, impulsadas en coordinación con el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, que culminaron con el retorno del gobierno de Aristide.

Este es un caso muy significativo por tres aspectos: en primer lugar, porque la OEA reaccionó en defensa de la democracia respondiendo a criterios objetivos acordados por todos sus países miembros. En segundo lugar, porque quedó claro que los países miembros de la OEA reconocen el monopolio del uso de la fuerza en manos de la Organización de las Naciones Unidas. Y en tercer lugar, porque demostró que se pueden alcanzar niveles adecuados de cooperación entre organismos internacionales, en este caso entre la ONU y la OEA.

En 1992, la Organización adoptó otro mecanismo conocido como el Protocolo de Washington, en el cual se estableció que "un Estado miembro de la Organización, cuyo gobierno democráticamente constituido haya sido derrocado por la fuerza, puede ser suspendido del derecho de participar en los consejos de la Organización". Este instrumento entró en vigencia hace pocos meses y debe cumplir similares objetivos a los de la que la resolución 1080: constituirse en una medida disuasiva para impedir rupturas democráticas en los países o, una vez producidas, generar una situación insostenible de aislamiento político y diplomático que presione lo suficiente para normalizar la situación.

En actividades post-conflicto la OEA en los últimos años ha jugado un papel importante en actividades como vigilancia del cese al fuego, desarme y desmovilización de grupos armados en Nicaragua y Suriname entre 1989 y 1992; ayuda a refugiados en Nicaragua, Haití y Honduras entre 1990 y 1995; asistencia humanitaria en Haití en 1995; solución de conflictos a nivel de comunidad en Guatemala entre 1995 y 1996; y observación de los derechos humanos en Haití y Centroamérica. Sobre estas actividades post-conflicto, hay tres experiencias que son muy significativas.

En primer lugar, la Misión Internacional Civil que desde hace más de cinco años trabaja en Haití e involucra los esfuerzos conjuntos de la OEA y la ONU. El segundo lugar, la Comisión Internacional de Apoyo y Verificación de Nicaragua cuyo mandato concluyó en junio del año pasado arrojando muy exitosos resultados. La principal tarea de la Misión consistió en el reintegro de 22.000 combatientes que aun estaban armados y que solo de una manera gradual se fueron reincorporando a la vida civil. Y en tercer lugar, la Misión Especial a Suriname que se inició en 1992 y hoy continúa vigente. Fue constituida al término de la guerra civil que sacudió a ese país y ha cumplido una muy importante labor en campos como apoyo técnico a las instituciones electorales; asesoría a las organizaciones comunitarias indígenas; elaboración de estudios especializados sobre población, recursos naturales y medio ambiente y en general, una muy variada gama de actividades de fortalecimiento institucional.

Finalmente hay que mencionar el importante papel que juega la Unidad para la Promoción de la Democracia de la OEA, la cual cumple distintas tareas de promoción y defensa de la democracia, entre las que se destaca la realización de múltiples misiones de observación electoral para garantizar la celebración de elecciones libres y transparentes. Así mismo, esta Unidad coordina, en asocio con la Junta Interamericana de Defensa, los proyectos de desminado en Nicaragua, Honduras, Costa Rica y Guatemala, actividad que representa uno de los aspectos más importantes llevados a cabo en estos países, luego de la finalización del conflicto que sufrieron.

Con respecto a los nuevos factores que, en la actualidad amenazan la estabilidad democrática y la seguridad de la región, quisiera entonces referirme a los temas del incremento de la violencia y el deterioro de la seguridad ciudadana, por estar directamente ligados con los asuntos que hoy nos reúnen.

De hecho, en muchos países del hemisferio existe en la actualidad una creciente preocupación por el aumento de la delincuencia que se ha observado en los últimos años. Las evidencias son amplias. Estudios académicos, estadísticas criminales, investigaciones periodísticas y encuestas de opinión consistentemente muestran que la población percibe al ascenso de la criminalidad común, de la violencia y el aumento de la inseguridad en general, como uno de los problemas más agudos de estos días y sin duda, como una amenaza que se cierne sobre la estabilidad de las instituciones democráticas.

Según estadísticas confiables la violencia ha tenido una tendencia creciente y generalizada tanto en el continente como en el Caribe en los últimos años. Los niveles de asesinatos para América Latina, que se habían mantenido en un rango relativamente estable por varias décadas, se han elevado drásticamente. En la actualidad, según estudios del BID, América Latina y el Caribe tiene una tasa promedio de casi 30 asesinatos por cada 100.000 personas por año, lo cual es más del doble que cualquier otra región del mundo, y es seis veces mayor que el promedio de todo el mundo. Aunque, en el Caribe la situación es comparativamente menos grave que en el continente, el problema también es creciente.

No hay explicaciones simples ni generalizaciones aceptables al porqué del ascenso del crimen común, el que de manera creciente se expresa en hechos de violencia. Las causas son variadas, y los especialistas en el tema señalan un amplio espectro de posibles causas, las que podrían agruparse en cuatro grandes conjuntos: la incapacidad del sector productivo para absorber a la población en capacidad de trabajar sumada al crecimiento demográfico; la pobreza; el deterioro de los comportamientos sociales y la existencia de una "cultura de la violencia"; y los desajustes temporales de la estructura política derivados de la transición a la democracia.

Sin embargo, más allá de las estadísticas y de las dimensiones exactas del crecimiento del crimen y la violencia en cada país, las consecuencias de esta situación se reflejan en una percepción específica de las personas respecto al Estado. Se trata de un sentimiento

generalizado en el cual los ciudadanos perciben que las instituciones no están dándoles protección a su vida, ni garantías a sus actividades diarias, ni seguridad a sus bienes.

La inseguridad afecta el nivel de bienestar de los ciudadanos y su calidad de vida; erosiona la capacidad de gobierno y la credibilidad pública en las instituciones, impide realizar plenamente los principios democráticos; y se vuelve un factor negativo para la inversión en la región.

Consciente de ello, desde 1994, el actual Secretario General de la Organización, Cesar Gaviria, afirmó que una de las urgencias más sentidas en materia de seguridad es la lucha contra la delincuencia común y la criminalidad. Y no hay duda de que es necesario actuar desde la perspectiva multilateral. Por eso, desde ese entonces, la Asamblea General de la Organización ha producido una serie de resoluciones en donde manifiesta su voluntad de propiciar el intercambio de experiencias en la prevención y la lucha contra la delincuencia y estudiar posibles acciones encaminadas a mejorar las condiciones de la seguridad ciudadana.

El paso más importante que se ha dado recientemente en la materia lo tomó la Asamblea de Caracas en el mes de junio pasado, cuando encomendó al Consejo Permanente que organice una reunión de expertos gubernamentales que ofrezca las bases para que la OEA pueda desarrollar un programa multilateral en este campo. Además, la Asamblea solicitó a la Secretaría General que prepare un informe sobre experiencias relevantes a nivel internacional en materia de lucha contra el crimen y prevención de la delincuencia.

Estos mandatos de la Asamblea no son otra cosa que el reflejo de las preocupaciones de los países y de la disposición de abordar la problemática de la criminalidad común desde la perspectiva de la cooperación internacional.

De esta manera, en los próximos años la Organización de Estados Americanos abordará esta temática de la prevención del crimen y la delincuencia común, buscando aproximaciones multilaterales de diversa índole que sean complemento efectivo de las acciones que cada país tiene en ejecución.