

NEWSLETTER

RED DE SEGURIDAD
Y DEFENSA
DE AMÉRICA LATINA



Visite nuestro website: <http://www.resdal.org.ar>

A la hora de sistematizar el relato histórico determinados acontecimientos parecen adquirir un valor fuera de lo común. Exaltados por su significado simbólico o por su trascendencia documental se los identifica como mojones indicativos de etapas diferenciadas o registro de progresión de tendencias. No definen cambios por sí mismos, pero pueden consolidarlos al institucionalizar lo nuevo.

Se podrá decir que la Conferencia Especial de Seguridad (México, Octubre de 2003) no aproximó novedades a lo discutido y trabajado en los últimos años en algunos foros multilaterales. Pero no podrá negarse que impuso nuevo ritmo un proceso que tímidamente se inició años atrás: el de la revisión conceptual e institucional de la arquitectura de seguridad hemisférica. Delineó una agenda, trazó metas y fijó plazos.

Incluso, si se quiere ir un poco más lejos en la valoración, los allí presentes dejaron expresa constancia en los primeros párrafos de la declaración de una conciencia protagónica respecto al proceso. La invocación a Chapultepec (México, 1945) constituye una analogía de enorme significado si se piensa que en aquella oportunidad se dieron pasos decisivos en la gestación del sistema que tendría vigencia en el orden de posguerra.

Este singular acontecimiento es nuestro objeto de estudio para la presente edición especial. ●

Sebastián Muñoz

Boletín RESDAL

Edición especial

Año II Número 13 Noviembre/Diciembre 2003

INDICE

1. La Conferencia Especial sobre Seguridad: expectativas y logros (Gabriel Aguilera Peralta).
2. La nueva seguridad hemisférica. Después de México ¿hacia dónde? (Raúl Benítez Manaut)
3. Comentarios sobre la Conferencia Especial sobre Seguridad (Marcela Donadio)
4. Comentario sobre la "Declaración sobre Seguridad en las Américas" (Gabriel Marcella)
5. Defesa e Segurança Hemisférica: um tema controverso. Notas à Declaração sobre Segurança nas Américas (Suzeley Kalil Mathias)
6. Avances en la Seguridad Interamericana (Oswaldo Jarrin R.)
7. Discurso pronunciado por Francisco Rojas Aravena en almuerzo de Ministros de Relaciones Exteriores, Conferencia Especial de Seguridad. México, 23 de Octubre de 2003 (Francisco Rojas Aravena)

Si desea asociarse a RESDAL, complete el formulario de registración en:

<http://www.resdal.org.ar/main-regis.html>

Consultas y sugerencias: consultas@resdal.org.ar



La Conferencia Especial sobre Seguridad: expectativas y logros.

Por Gabriel Aguilera Peralta.
Viceministro de Relaciones Exteriores de Guatemala.
Este trabajo expresa criterios personales

La Conferencia Hemisférica, como se sabe, obedece a una convocatoria de la Cumbre de las Américas de Santiago de Chile y de Quebec, motivada por la percepción compartida de que tanto el concepto como las instituciones que atendían la seguridad hemisférica precisaban remozamiento. Entre otras reflexiones, destacaba la que recordaba que el sistema vigente se había formado durante la segunda guerra mundial y sus postrimerías, y se había consolidado a lo largo de la guerra fría. Desde luego la arena internacional había cambiado, en particular con el fin de la Unión Soviética y la confrontación de superpotencias. Sin embargo, la seguridad hemisférica no registraba suficientemente esos cambios, ni en su pensamiento ni en su articulación institucional.

En especial se argumentaba por varios actores nacionales y por representaciones de la sociedad civil de muchos países, que el marco general representado por el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, el Pacto de Bogotá y la Junta Interamericana de la Defensa habían cumplido su misión en una época histórica, y precisaban ser reemplazados por entidades acordes con la nueva época. Otras reflexiones más bien apuntaban a su reforma, pero prácticamente nadie se inclinaba por dejarlas como estaban.

Había, por cierto, diversas experiencias de acuerdos subregionales articulados desde paradigmas diferentes. Uno de los más logrados es el del Tratado Marco de Seguridad Democrática de Centroamérica y su mecanismo operativo, la Comisión de Seguridad de Centroamérica, que relativamente temprano, en 1995, estableció el concepto ligado a la democracia y al desarrollo, en una dimensión de cooperación, la agenda multidimensional y las Medidas de Seguridad y Confianza Mutua de segunda generación.

Entre las ideas centrales que se manejaban para el proceso de revisión se incluían el entendimiento partiendo de proposiciones como la de seguridad democrática y seguridad humana, que articulan la seguridad ligada a los valores democráticos y la centralidad de la persona humana; el diseño de una nueva agenda que incorporara temas adicionales a los de seguridad militar y ciudadana, y la búsqueda de una institucionalidad distinta acorde tanto con ese pensamiento como con el mundo de hoy.

La Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA, que recibió el mandato de coordinar el proceso que debería revitalizar y fortalecer las instituciones de seguridad de las Américas y organizar una Conferencia especial sobre la temática, abrió el espacio necesario para un profundo debate en torno a la idea central de revisar lo existente y proponer elaboraciones nuevas.

Sin embargo, los hechos del 11 de septiembre de 2001 introdujeron una variante. El actor con mayor capacidad de incidencia del sistema interamericano, habiendo sido objeto de un ataque directo, sin precedentes, por parte del terrorismo internacional, redefinió su agenda nacional de seguridad en relación a esa amenaza y, por su peso mundial, influyó en que las agendas internacionales (de Naciones Unidas), regionales (entre otras la OEA) y subregionales (por ejemplo la centroamericana) también se orientaran en esa dirección, e incorporó esa variable al debate previo a la Conferencia de Seguridad.

El terrorismo ya figuraba en los listados de amenazas a la seguridad. Se habían realizado dos conferencias especializadas de la OEA sobre el problema, antes de que se creara un organismo especializado, el Comité Interamericano contra el Terrorismo. Pero de ser un elemento más de la agenda, pasó a convertirse en el más importante.

Ello tuvo diversos efectos. Por una parte la formulación del terrorismo como un elemento central en las preocupaciones de seguridad hemisféricas, por otra parte, una nueva apreciación de las instituciones existentes, que ahora se veían como idóneas para organizar la acción conjunta con relación a la nueva amenaza principal.

La Conferencia Especial fue también precedida por la adopción de dos declaraciones que asumieron posición sobre asuntos que ella consideraría: la Declaración de Bridgetown que reconoció la naturaleza multidimensional de la seguridad en el hemisferio y la de Kingston, sobre las preocupaciones de seguridad de los pequeños Estados insulares; ambos instrumentos consolidaron la definición de la agenda amplia.

En todo caso, en los meses que precedieron a la Conferencia surgieron diversas áreas en que se buscaba consenso. Entre ellas la ya mencionada definición conceptual y de la agenda, las diversas representaciones de las amenazas según las peculiaridades de cada actor y la forma de reaccionar ante las mismas, la apreciación de la institucionalidad existente versus la posibilidad de reforma o sustitución, etc.



A la luz de esos antecedentes podemos analizar el principal producto de la Conferencia, la Declaración sobre Seguridad en la Américas. En su parte declarativa, contenida en los párrafos I y II, se ubica el asunto de seguridad con relación a las Cartas de Naciones Unidas y OEA y se definen varios de los puntos en discusión. Entre los principales se encuentran:

- La seguridad se entiende *Inter alia* basada en los valores de la democracia, los derechos humanos, el buen gobierno y la justicia social. También hace referencia a la seguridad humana.
- Se incorpora la relación de la naturaleza diversa y multidimensional, así como se aceptan las amenazas nuevas y no tradicionales, incluyendo aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales, a la vez que se recuerda que las amenazas no tradicionales siguen vigentes.
- Es de destacar el empleo del concepto de arquitectura flexible, asentado en el reconocimiento de que los Estados tienen diferentes perspectivas sobre las amenazas y diversos compromisos internacionales.
- La Carta reafirma su *commitment* con la solidaridad, las medidas de fomento de la confianza, la defensa colectiva y cooperativa, el multilateralismo y el papel del Consejo de Seguridad.

Se puede observar en la parte de la Declaración: “*Valores Compartidos y Enfoques Comunes*” el delicado trabajo diplomático que logró engarzar en forma armónica los intereses de los actores centrales. Ciertamente, desde la existencia de la Carta Democrática Interamericana, era de esperarse que se consolidara la idea de seguridad en ese marco, y que después de Bridgetown y Kingston la agenda incorporara las amenazas nuevas y no tradicionales. La arquitectura flexible es, por otra parte, lo que logra hacer compatibles las diversas visiones de los riesgos que tienen los Estados, así como de la forma de reacción ante los mismos.

La tercera parte declarativa contiene las *Cuestiones institucionales*. Se trata de un segmento breve y que en síntesis establece lo siguiente:

- Consolida el papel de la Comisión de Seguridad Hemisférica (CSH) como coordinadora de la cooperación entre todos los entes que trabajan seguridad y defensa en el Hemisferio.

- Hace referencia a los aportes de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas, el Comité Interamericano contra el Terrorismo, el Comité Consultivo de CIFCA.
- Refiere a los aportes de la Sociedad Civil y pide que se dé consideración a su trabajo.
- Pide al Comité Permanente que, a través de la Comisión de Seguridad Hemisférica, continúe con el examen y evaluación del TIAR y el Pacto de Bogotá y aclare la relación de la JID con la OEA.
- Recomienda que la CSH se reúna periódicamente como “Foro para las Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad” a fin de revisar y evaluar esas medidas.

Como es posible analizar, esta parte no avanza mayormente en cuanto a la revisión y reforma de las instituciones. Posiblemente lo más destacado sea el reafirmar el papel central de la CSH y el mandato de continuar con la revisión, ya iniciada sobre el TIAR, el Pacto de Bogotá y la JID. Es claro que no se logró alcanzar consenso para trabajar sobre una nueva estructura.

A guisa de conclusión, diríamos que la declaración de la Conferencia logró actualizar y modernizar el concepto de seguridad hemisférica en una buena adecuación al pensamiento sobre la materia en nuestro tiempo, al mismo tiempo que tomó en cuenta la realidad post 11/9.

Empero, en cuanto a modificar la institucionalidad, para adecuarla a lo conceptual, el progreso fue muy modesto, quedando en lo esencial ello como una tarea pendiente, suponiéndose que si se acogen para el futuro propuestas como la de preparar una Carta Interamericana de Seguridad, se podría profundizar en esa dirección. ●



La nueva seguridad hemisférica. Después de México ¿hacia dónde?

Por Raúl Benitez Manaut.
Investigador del Centro de Investigaciones sobre América del Norte, UNAM, México. Profesor-Investigador visitante del Centro de Estudios Hemisféricos de la Defensa, National Defense University (CHDS-NDU), Washington, D.C. La opiniones expresadas son personales y no representan el pensamiento del CHDS-NDU.

La Conferencia Especial de Seguridad, organizada por la OEA en México los días 27 y 28 de octubre de 2003, representó un momento culminante de los debates sobre seguridad hemisférica. Se cerró un ciclo de negociaciones entre los 34 gobiernos del hemisferio y se abrió un nuevo período: ¿Hacia dónde se dirige la seguridad hemisférica?, Tomando en cuenta las afirmaciones de la "Declaración sobre Seguridad en Las Américas", ¿qué es la seguridad cuando un conglomerado heterogéneo de naciones tiene distintas prioridades y amenazas? ¿Debe haber acciones concertadas y colectivas, o no?, se preguntan muchos estrategas.

En México se alcanzaron importantes consensos entre las naciones, pero también estuvieron presentes los viejos preceptos de seguridad. Los Estados aun son soberanos en la definición de conceptos y acciones, pero claramente, cuando la declaración distingue las amenazas nuevas de las tradicionales, las "emergentes" tienen carácter colectivo, trascienden las fronteras, sus protagonistas en la mayoría de los casos son actores no-estatales, como el terrorismo interna-

cional y el crimen organizado, y, por ende, obliga a pensar en pasos superiores en materia de cooperación intergubernamental. Claramente el mundo es más inseguro y solos los países no tienen las herramientas para enfrentar los desafíos con éxito.

En la "Declaración sobre Seguridad en Las Américas" se reconoce un amplio catálogo de amenazas, dividiéndolas en varias categorías: tradicionales (las amenazas que se heredan de la guerra fría) y nuevas (las de la post-guerra fría); y desafíos producto de las debilidades económicas y sociales de la región con un impacto directo en la seguridad, como lo son las que se desprenden de condiciones de pobreza y debilidad institucional de los países. Estas amenazas se pueden denominar de seguridad-gobernabilidad. De igual manera, en la declaración se reconocen las llamadas amenazas "duras", encabezadas por el terrorismo, que requieren de gran cooperación entre los gobiernos para enfrentarlas. El conjunto de las amenazas se denominaron desde el año 2002, en la reunión de la OEA realizada en Bridgetown, Barbados, "multidimensionales", por su origen distinto, la distinta importancia para cada país, y las diferentes herramientas para hacerles frente. En la "Declaración sobre Seguridad en Las Américas", las amenazas se enlistan en el orden siguiente:

- 1) Amenazas "duras" a la seguridad: terrorismo, delincuencia organizada transnacional, narcotráfico, corrupción, lavado de dinero, tráfico ilícito de armas;
- 2) Amenazas de origen social con impacto en la seguridad: la pobreza;
- 3) Amenazas provenientes de la naturaleza y la salud: desastres naturales, deterioro del medio ambiente y HIV-SIDA;
- 4) Amenazas contra la integridad de las personas, originadas por causas sociales, pero realizadas por grupos

de crimen organizado, como la trata de personas;

5) Amenazas "On Line": delitos cibernéticos;

6) Amenazas provenientes del transporte de productos peligrosos, desechos tóxicos, petróleo y material radioactivo;

7) La amenaza por la posible posesión de armas de destrucción masiva por personas o grupos terroristas que puedan actuar en el hemisferio.

Por la prioridad diferente que le otorgan los gobiernos a estas amenazas, no se definen en los compromisos asumidos en la Conferencia sobre Seguridad de la OEA los mecanismos específicos de cooperación. Además, entre estas amenazas, corresponden a otras áreas de acción de los gobiernos (diferentes a los gabinetes de seguridad o defensa) su erradicación o enfrentamiento, como son ministerios de salud, combate a la pobreza, etcétera.

La existencia de mecanismos de consulta y consenso en el sistema interamericano (en el seno de la OEA y a través del mecanismo de Cumbres Temáticas), llevan a que sí sea viable avanzar en políticas comunes de seguridad y defensa. La premisa es clara: la agenda de riesgos hemisférica no debe ser impuesta por ninguna nación y todos los países deben asumirla como propia. De lo contrario, sería muy difícil hablar de un "sistema" con responsabilidades simétricas y grados de compromiso para hacer frente a las necesidades nuevas. Claramente, a la principal amenaza emergente, el terrorismo, es muy difícil hacerle frente con el actual sistema, sin embargo, su combate recae en las capacidades de cada país para combatirlo: control de fronteras, sistemas de inteligencia, sistemas de justicia y leyes adecuadas, etcétera. A ello, habría que añadir la cooperación, como claramente está establecida, por ejemplo, entre el gobierno de



Estados Unidos con Canadá y México: los acuerdos de “Fronteras Inteligentes”, firmado con Canadá en diciembre de 2001 y con México en marzo de 2002.

Hay elementos muy importantes que se comparten entre los países del hemisferio que hacen viable la construcción de una agenda de seguridad hemisférica:

- Hoy en día las políticas de seguridad y defensa son implementadas en casi todos los países mediante fórmulas de consenso democrático, por lo que no son sólo políticas del poder ejecutivo de un país, sino son avaladas por el resto del aparato del Estado y la opinión pública.

- Los cuerpos de seguridad pública, las fuerzas armadas y los sistemas de inteligencia han avanzado notablemente en el respeto a los derechos humanos y sus actividades son sujetas a la vigilancia política y pública en casi todos los países. Si bien aun hay deficiencias, los avances cualitativos (legales) y cuantitativos (reales) con respecto al pasado son notables. Se reconoce la necesidad en (casi) todos los países de fortalecer la profesionalización de los sistemas judiciales, policíacos y de despolitizar a las fuerzas armadas.

- Los sistemas políticos, en la gran mayoría de los países del hemisferio, han consolidado formas democráticas de elección de gobernantes y de formulación de políticas de seguridad y defensa. Con distinto grado de evolución según el país, en los países del hemisferio se observa un avance notable en la materia, transformándose profundamente las relaciones cívico-militares a favor de un predominio civil, y favoreciendo la supervisión y control público de las instituciones de seguridad, defensa e inteligencia. En otras palabras, la desmilitarización de

la seguridad, la defensa y la inteligencia es real, lo que varía según el país es la velocidad y el grado de profundidad de las reformas.

Con el ciclo de globalización iniciado hace doce años, se afirmó reiteradamente que las fronteras entre las naciones estaban desapareciendo; que la soberanía se disolvía aceleradamente; y que la geo-economía, a través del comercio, llevaría a procesos de integración sub-regionales y hemisféricos. El hemisferio no tiene el grado de integración que se da en Europa, y es difícil prever que se dirijan las economías y sistemas políticos hacia estructuras multinacionales, donde se sacrifiquen parcelas de soberanía a instancias superiores. Los teóricos de la globalización también señalaron el fin de los sistemas políticos autoritarios, dictatoriales y despóticos, y que la democracia en su versión occidental se impondría. En América Latina estos vaticinios se cumplieron más que en otras partes del mundo. Sin embargo, las variables negativas, derivadas de las debilidades estructurales (económicas, sociales, políticas y culturales) de muchos países, no pudieron evitar que se desarrollaran los fenómenos oscuros de la globalización: el crimen organizado, el terrorismo, el despotismo teológico, los fundamentalismos, movimientos anti-sistémicos radicales, etcétera. Por ello, las amenazas a la seguridad de los países no son convencionales y las estructuras de defensa, de seguridad pública-policíaca y de inteligencia han mostrado grandes limitaciones. El ejemplo de las estadounidenses es más que elocuente, hecho demostrado con los ataques del 11 de septiembre de 2001.

Dado el carácter no convencional, asimétrico y subterráneo de las amenazas, y por la porosidad de las fron-

teras, los países se ven obligados a realizar profundas reformas internas y en sus relaciones con la comunidad internacional (o las “comunidades” internacionales como la del hemisferio occidental). Por ello se imponen reformas institucionales muy profundas y acuerdos multinacionales de cooperación y se revitalizan instituciones como la OEA, por ser el foro interamericano que ha logrado sobrevivir a las condiciones de la postguerra fría, principalmente mediante el desarrollo de las convenciones temáticas contra el terrorismo, el narcotráfico, el tráfico de armas ligeras y la corrupción.

En las distintas sub-regiones del hemisferio, lo que en un primer momento fueron avances en la integración económica y comercial, poco a poco han derivado en necesidad de establecer convenios de defensa y seguridad. Un primer impulso se observó en América Central después del fin de las guerras civiles, estableciéndose foros subregionales de cooperación y la definición de un concepto común, desde 1995, con la firma del Tratado Marco de Seguridad Democrática de Centroamérica. Otro caso donde se dan notables avances es en el Mercosur, con un importante desarrollo de “medidas de confianza mutua”, realización de maniobras militares conjuntas y acuerdos binacionales de seguridad, avanzando notablemente en la distensión y quedando muy pocos conflictos entre países vecinos sin resolver. En los países andinos es donde se dan los “focos rojos” más graves, con la intensificación del conflicto colombiano y muy profundas crisis de gobernabilidad en Venezuela, Ecuador y Bolivia. También muchos países del hemisferio han comenzado a colaborar con los sistemas globales de seguridad, dando un saldo muy positivo para las fuerzas armadas en su participación en misiones de paz bajo la bandera



azul de la ONU, sobre todo para Argentina, Uruguay y Chile. Centroamérica está en este momento revalorando muy intensamente su política militar internacional. Otro campo de acción nuevo es la colaboración militar para ayudar a la población civil cuando es amenazada por catástrofes naturales. El caso de la participación de las fuerzas armadas mexicanas en Centroamérica y Venezuela ha sido muy importante.

En ocasiones estos esfuerzos multinacionales son muy modestos y respondiendo a las urgencias (como los implementados después del 11 de septiembre del 2001), y en ocasiones se van construyendo mediante consultas metódicas y sistemáticas y a través de compromisos de cooperación. Lo que sí es un hecho es que estas fronteras tan abiertas es necesario que sean seguras y para ello la colaboración en defensa y seguridad es obligada. Los medios y los aspectos específicos son lo que está en discusión, no los fines. Por ello, la realización de la Conferencia Especial de Seguridad bajo los auspicios de la OEA, cerró una etapa del camino. Son los gobiernos los que tienen la palabra para concretar acciones y compromisos de cooperación, sea en el ámbito hemisférico o sub-regional, y son las amenazas, cada vez más difíciles de evitar y predecir, las que van marcando en ritmo. Lo que es un hecho es que la "inseguridad" es mayor que antes, y que por tanto, se vuelve urgente levantar el diagnóstico, encontrar la medicina y aplicarla.●

Colaboraron en este número:

- Gabriel Aguilera Peralta** Viceministro de Relaciones Exteriores de Guatemala. Miembro de la Comisión de Seguridad de Centroamérica.
- Raúl Benítez aut** Investigador del Centro de Investigaciones sobre América del Norte, UNAM, México. Profesor-Investigador visitante del Centro de Estudios Hemisféricos de la Defensa, National Defense University (CHDS-NDU), Washington, D.C.
- Marcela Donadio** Presidente de SER en el 2000. Profesora de la Universidad del Salvador, Universidad Nacional de Morón y Universidad Católica Argentina.
- Oswaldo Jarrin R. General (r)** Profesor Investigador FLACSO ECUADOR
- Gabriel Marcella** Profesor de Estrategia, U.S. Army War College, Carlisle, Pennsylvania.
- Sebastián Muñoz** Investigador SER en el 2000- Argentina
- Francisco Rojas Aravena** Director FLACSO-Chile
- Suzeley Kalil ias** Doutora em Ciências Sociais (Unicamp, 1999), professora de Teoria Política e coordenadora do curso de Relações Internacionais da Universidade Estadual Paulista - UNESP, Campus de Franca, e pesquisadora do Grupo de Estudos sobre Defesa e Segurança Internacional (GEDES-UNESP)

Diseño gráfico y compaginación informática

- María Teresa Vera** Directora de Sistemas SER en el 2000- Argentina

Si desea colaborar en el próximo boletín de RESDAL, escriba a: **Lic. Sebastián Muñoz** sebast@resdal.org.ar



Comentarios sobre la Conferencia Especial sobre Seguridad

Por Marcela Donadio.

Presidente de SER en el 2000. Profesora de la Universidad del Salvador, Universidad Nacional de Morón y Universidad Católica Argentina.

La Conferencia Especial sobre Seguridad presenta a las naciones del hemisferio la necesidad de definir posiciones que, a futuro, pueden resultar altamente relevantes en el desarrollo de la seguridad en materia de defensa. Si bien en la última década se ha reconocido la necesidad de la ampliación del concepto de seguridad, las posiciones nacionales deben juzgar cuáles son los instrumentos adecuados para atender cada una de esas dimensiones.

Para nosotros la seguridad es aquella situación en la cual los Estados construyen y mantienen la capacidad de disuadir y si es preciso enfrentar las potenciales amenazas a sus intereses vitales, definidos éstos en función de los intereses de los ciudadanos que representa.

Los debates actuales no se refieren a la necesidad de seguridad de los pueblos, sino a cómo debe ser satisfecha, cuál debe ser el objeto de la acción estatal y cuáles son los instrumentos que deben utilizarse. La principal diferencia teórica radica en considerar al *Estado* o al *individuo* como objeto de la seguridad. Por caso los conceptos de seguridad humana y ciudadana, que hacen hincapié en considerar que son las condiciones de vida de los habitantes, su desarrollo y mejoramiento las que merecen ser objeto de la atención. Sin embargo, y aunque a primera vista estas discusiones teóricas parezcan no tener fin (al menos hasta que se despeje el horizonte de la organización política de las sociedades de las próximas décadas), aún la seguridad humana y ciudadana esperan y desean la acción estatal, tanto en la generación de mejores condiciones de vida como en la provisión de un ambiente seguro en materia de relaciones exteriores, defensa y seguridad pública.

El concepto de seguridad no puede actualmente sostenerse sin considerar que cualquier acción atinente a conseguirla debe contemplar los intereses y condiciones de vida de los ciudadanos que han cedido su potestad individual al Estado. Ello implica un cambio sustancial respecto del antiguo concepto de seguridad nacional (basado en la persecución absoluta de los intereses del Estado), y también que los Estados se esfuerzan por reconocer los intereses ciudadanos, al tiempo que buscan defender lo que es considerado el bien común.

Este es el contexto que lleva a la Declaración de Bridge-town, aprobada por la Asamblea General de la OEA en junio de 2002. En ella, los países americanos declaran la adopción de un concepto multidimensional de la seguridad, reconociendo una diferenciación entre amenazas, preocupaciones y desafíos a la seguridad hemisférica. Es decir, que la misma Declaración reconoce que la naturaleza de los temas a atender es diferente para cada dimensión de la seguridad.

Por ello, la adopción de un concepto multidimensional de la seguridad no implica, de manera alguna, que las soluciones a cada una de ellas sean similares. Entender que todas las dimensiones deben atenderse en última instancia con soluciones de carácter militar (propias de una de las dimensiones) se contraponen de hecho con la naturaleza misma del concepto multidimensional. Es decir, utiliza la ampliación de un concepto para la inclusión de amenazas, pero lo vuelve a restringir cuando al momento de evaluar los instrumentos propone solamente aquellos que hacen a la esencia misma del antiguo concepto de seguridad estatal.

Para resguardar el espíritu de la ampliación del concepto y prevenir desnaturalizaciones en el uso de los instrumentos estatales, algunos temas subyacentes al debate de la conferencia merecen ser especialmente tenidos en cuenta:

- Respecto de la multidimensionalidad de la seguridad: la seguridad es una necesidad humana de carácter complejo, y corresponde a ella una multidimensionalidad analítica, que guía las estrategias y los instrumentos seleccionados por el Estado. Pueden reconocerse al menos cinco dimensiones: la política, la económica, la social, la ambiental, y la defensa (militar). Para cada dimensión deberá derivarse una estrategia que delimite el uso de los instrumentos.

- Los instrumentos correspondientes a cada dimensión: los resultados de la Conferencia refieren que la dimensión a la que corresponde el uso de instrumentos militares es la defensa. De otra manera, la militarización de problemas sociales, económicos y políticos puede constituir el agravamiento de los conflictos en lugar de su solución.

- La soberanía y la intervención internacional: aunque la comunidad internacional se encuentra debatiendo los límites entre soberanía e intervención, la fragilidad de las conclusiones de estos debates muestra que los Estados deben seguir manteniendo para su propia existencia la necesidad de poder resguardar sus políticas soberanas. Ello, principalmente considerado en materia de defensa, si desea hacia el futuro contar con la posibilidad de defender su territorio y sus habitantes.



- La responsabilidad de la Comisión de Seguridad Hemisférica: en este sentido y dados los mandatos de las Cumbres de las Américas, se refiere a las materias de defensa (fortalecimiento de la confianza mutua y prevención de conflictos), y a la lucha contra el terrorismo. La labor de la Comisión tendrá seguramente que referirse a aquellas materias en las que puede utilizarse el concepto de agresión tal como lo han definido las Naciones Unidas: "La agresión es el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de otro Estado, o en cualquier otra forma incompatible con la Carta de las Naciones Unidas" (Resolución 3314 XXIX de la Asamblea General, diciembre de 1974). La declaración de agentes no estatales como fuentes de agresión deberá quedar sujeta a la decisión específica del Consejo de Seguridad.

- La revisión del sistema interamericano: el TIAR, la JID y otros instrumentos deberán ser revisados a la luz de la clara diferenciación entre las dimensiones de la seguridad. Así, estos instrumentos (principalmente los de seguridad colectiva) sólo deben atender la dimensión de la defensa. Para otras amenazas o preocupaciones, debe resaltarse la existencia y competencia de diversas agencias (por ejemplo, la OPS, o la CICAD) que no forman ni deben formar parte del sistema interamericano de seguridad en materia de defensa. ●

Nota del Editor:

Por razones de espacio las declaraciones emanadas de la Conferencia no son incluidas en el cuerpo del Boletín. Si el lector desea consultarlas podrá dirigirse a:

<http://www.resdal.org.ar/main-conf-mex.html>



Comentario sobre la “Declaración Sobre Seguridad en las Américas”.

Por Gabriel Marcella.
Profesor de Estrategia, U.S. Army War College, Carlisle, Pennsylvania. Las opiniones expresadas en este documento no representan el pensamiento ni la política del War College ni de otra entidad del gobierno de los Estados Unidos

En páginas anteriores de RESDAL el colega Dr. Raúl Benítez Manaut observa con acostumbrada elocuencia y diplomacia que “En México se alcanzaron importantes consensos entre las naciones, pero también estuvieron presentes los viejos preceptos de seguridad.” Esta apreciación es muy equilibrada y pone en contexto histórico lo que aconteció. Debe reconocerse que el documento representa un esfuerzo intelectual y diplomático que empezó en 1991, en plena primavera del fin de la Guerra Fría y la esperanza de una época de paz y de nuevo pensamiento sobre seguridad en el hemisferio.

¿Cómo se puede calificar el logro del documento? Primero, es preciso explicar su estructura. La estructura se basa en una ojeada histórica, que hace legítimo un proceso de consenso seguido en elaborar el documento. Luego vienen declaraciones sobre valores compartidos y enfoques comunes, las cuales son afectadas por amenazas *tradicionales* y amenazas *nuevas*, preocupaciones, y otros desafíos (terrorismo, delincuencia, drogas, corrupción, el lavado de activos, contrabando de armas, y las conexiones de estas amenazas con la pobreza

extrema; los desastres naturales, VIH/SIDA, el tráfico ilícito de personas, los ataques a la seguridad cibernética, daños causados por materiales peligrosos o tóxicos, armas de destrucción en masa por terroristas). Para el documento la seguridad es un concepto multidimensional, cosa que mezcla desarrollo con defensa. Después viene el plato fuerte: la lista de 52 compromisos y acciones de cooperación que deben emprender entidades interamericanas existentes. Estos compromisos y acciones son exhortaciones hechas en la primera persona plural: *afirmamos, reafirmamos, reiteramos, enfatizamos, declaramos, prevendremos, refrendamos, reconocemos, condenamos, combatiremos*, etc.

Desde el punto de vista de un observador de estos foros durante los últimos 40 años me parece que el documento tiene más valor académico que político. Dicho en otra forma, los resultados de doce años de repensamiento son bastante magros. El listado de amenazas y de acciones trata de satisfacer a todos los países participantes; por ende es tan abarcante que resulta en satisfacer a pocos. Es tan amplio (por ejemplo, la pobreza extrema como amenaza) que difícilmente se podrán desarrollar planes de acción dentro de una estrategia de seguridad. Además, entre los 52 compromisos y acciones no hay prioridad de importancia que se debe seguir. La primera regla en estrategia es priorizar, diferenciar entre lo urgente y lo importante para entonces aplicar recursos. Además el documento no establece mecanismos para promover la agenda a acciones concretas.

Según el criterio de diversas autoridades que presenciaron el encuentro en México es imperativo subrayar otro punto que disminuye la utilidad y la credibilidad del documento. Lo que no se nota en el documento publicado pero sí que fue cierto es la escasez de asesoramiento militar en el desarrollo

del consenso y de los borradores. Entonces, esta conclusión nos lleva a otra y mucho más pesimista: la declaración corre el riesgo de ser antidemocrática porque no integra el asesoramiento de las fuerzas armadas en la definición de por lo menos las amenazas y de las acciones a seguir para enfrentarlas. Entonces, un documento que define la “democracia representativa” como “indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de los Estados en el Hemisferio” pierde credibilidad. El documento no va a ser tomado en serio dentro de las fuerzas armadas del hemisferio, mientras la brecha de criterios entre norte y sur se va a ampliar.

Los organizadores y los lectores de RESDAL deberían preocuparse. Nos hemos esforzado por varios años en fortalecer los canales de comunicación entre civiles y militares, en promover el concepto de corresponsabilidad en asuntos de defensa y en modernizar las estructuras que gobiernan políticas de seguridad pública y defensa nacional. El motivo de esta labor ha sido no solamente forjar estrategias de defensa más efectivas, sino también fortalecer la democracia. Marginando a los militares de una responsabilidad profesional y constitucional es dar un paso atrás. Este es un grave error que va a tener resonancia en las cancillerías y los ministerios de defensa. A nivel interamericano es otro clavo en el ataúd de la Junta Interamericana de Defensa y al concepto de un brazo militar a la disposición de la OEA. ●



Defesa e Segurança Hemisférica: um tema controverso. **Notas à Declaração sobre Segurança nas Américas**

Por Suzeley Kalil Mathias.

Doutora em Ciências Sociais (Unicamp, 1999), professora de Teoria Política e coordenadora do curso de Relações Internacionais da Universidade Estadual Paulista – UNESP, Campus de Franca, e pesquisadora do Grupo de Estudos sobre Defesa e Segurança Internacional (GEDES-UNESP)

Defesa e Segurança nas Reuniões de Ministros da Defesa

Os ex-ministro Celso Lafer, disse repetidas vezes que, em Política Externa, diferente da doméstica, precisa-se pesar as capacidades dos países. Isto é, se na política interna o desejo pode reverter-se em uma política pública, no plano internacional, é preciso pesar os interesses dos demais países, colocando em primeiro plano as potências hegemônicas.

Os acordos entre países podem ser vistos como exemplo da posição defendida por Lafer. Na busca do consenso necessário para adotar políticas comuns a blocos de países, há que se levar em conta ainda mais o interesse nacional de cada um dos participantes do acordo, nem sempre facilmente revelados nas Atas e Declarações das reuniões.

O objetivo deste pequeno texto é mostrar que não acontece diferente no campo da Defesa Hemisférica. Neste campo específico, a partir de 1995 os ministros da Defesa dos países americanos reúnem-se bianualmente para discutir problemas comuns e propor soluções conjuntas. O objetivo específico aqui colocado é analisar especificamente a Declaração do México, resultado de uma reunião de chefes de Estado no âmbito da Organização dos Estados Americanos e que, portanto, vai além da finalidade específica das reuniões dos ministros para discutir Defesa Hemisférica.

A primeira reunião com a finalidade de discutir os problemas comuns em Defesa e Segurança no hemisfério americano foi uma iniciativa do governo norte-americano e, por isso mesmo, foi realizada em Williamsburg entre 24 e 26 de julho de 1995, e da qual participaram 34 países. Nesta, o centro dos debates foi ocupado pelas chamadas *novas ameaças*. Segundo entendiam os ministros da Defesa dos países americanos, era preciso acatar a característica multidimensional da Segurança, entendida pela Organização dos Estados Americanos como Segurança Humana. Mas isto não bastava, pois já não se tratava apenas de considerar as ameaças tradicionais à Segurança

dos países, mas também de trazer à luz os novos temas que preocupa a todos na região. É assim que o terrorismo, o tráfico de drogas, as imigrações ilegais, a lavagem de dinheiro e a corrupção tornam-se centrais ao debate, transformando-se em consenso entre os países do hemisfério que novos instrumentos deveriam ser pensados para combater essas ameaças. Havia ainda uma demanda dos EUA por vincular os termos Defesa com Segurança Pública, pois na avaliação do então Secretário de Defesa norte-americano, William Perry, eram semelhantes. Entretanto, no resultado final, conhecido como Princípios de Williamsburg, prevaleceu a distinção.

Embora as Cartas finais destas reuniões mereçam uma análise mais detida, dados os limites deste texto, transcrevemos aqui apenas os principais princípios adotados nestas reuniões: a reiteração do compromisso democrático (introduzido pela OEA em 1985), isto é, que a preservação da democracia é condição indispensável de segurança regional; que as Forças Armadas e as forças de segurança são fundamentais para a defesa dos interesses dos Estados democráticos; que esforços seriam feitos para maior transparência nos assuntos de defesa, pois isto contribui para a segurança coletiva; que o narcoterrorismo é uma das principais questões de segurança hemisférica.

A experiência repetiu-se em San Carlos de Bariloche (Argentina), entre 07 e 09 de outubro de 1996, com a presença de 31 países. Nesta, novamente o tema proposto pelos norte-americanos foi a superação da distinção entre Segurança e Defesa (1). Novamente houve resistência, e defesa e segurança seguiram pertencendo a campos separados. Na Declaração Final, os temas dominantes foram: a necessidade de aprofundar medidas de confiança mútua; aprofundar a cooperação interamericana para a manutenção da paz com a preservação da soberania dos Estados; clamaram pelo aumento da participação das nações americanas nas operações de manutenção da paz da ONU, etc.

Com os mesmos propósitos, propostas e resultados, mas com cada vez menos participação de países, essas reuniões repetem-se regularmente até o presente momento. Todavia, é necessário destacar os resultados da mais recente reunião, realizada no Chile entre 19 e 22 de novembro de 2002. A despeito de reproduzirem quase textualmente os pontos mais importantes da Declaração de Manaus (fruto da Reunião realizada nesta cidade da Amazônia brasileira, em 2000), nesta as pressões norte-americanas alcançaram êxito, e defesa e segurança passaram a ser temas indiferenciados, isto é, têm um mesmo significado e, portanto, quase que se reedita as tão mal fadadas Leis de Segurança Nacional, por demais conhecidas de nossos países para serem aqui comentadas. Assim, pela



Declaração de Santiago, é necessário “fortalecer a coordenação interinstitucional e intergovernamental dos regimes de segurança e defesa na região que permitam a proteção da população”, para o qual se propõe “exercícios combinados entre Forças Armadas e de Segurança Pública” (2). Ora, isto significa a perda de anos de discussões sobre a relação entre democracia e Forças Armadas, bem como um retorno ao perigo de deixar em mãos militares o que é essencialmente um problema civil; de tornar missão castrense o que é função policial.

Como os latino-americanos estão cansados de sentir dolorosamente na pele do que se trata, deveria ser óbvio que defesa da soberania pode ter tratamento militar, mas a segurança diz respeito *exclusivamente* ao cumprimento da lei no âmbito nacional. A ordem interna diz respeito à aplicação da lei; a soberania diz respeito à conquista ou manutenção do interesse nacional.

O que se fez em Santiago foi ampliar-se de tal forma o conceito de segurança que qualquer tema, externo ou interno a cada país, pode ter tratamento militar. Assim, num exemplo não tão absurdo aos nossos olhos, se os diversos movimentos sem terra organizassem uma marcha reivindicatória à Brasília ou a Buenos Aires, o governo de plantão poderia colocar as Forças Armadas na rua para deter a manifestação, e com respaldo internacional (3). Portanto, tudo, até acontecimentos prosaicamente não políticos como o namoro dos jovens ou sua definição sexual, pode receber tratamento militar, numa confusão útil para os interesses norte-americanos, mas extremamente perigosa para nossos ainda incipientes regimes democráticos. Trata-se não apenas de um retrocesso do ponto de vista teórico, mas de um precedente perigoso para a vigência da democracia na região.

É interessante observar como são os EUA que, ao mesmo tempo que promovem as reuniões hemisféricas para a discussão da Defesa, também são eles que constituem o maior obstáculo ao consenso e à adoção de medidas comuns no âmbito da segurança internacional. Um exemplo um tanto prosaico que corrobora a visão aqui defendida diz respeito à atuação deste país no conflito do Iraque. Logo após a investida norte-americana a Bagdá, é importante registrar que, a despeito da presença dos soldados em todos os pontos da cidade destruída, os chefes do “governo provisório” apressaram-se em informar que a polícia norte-americana já havia sido convocada para controlar o caos urbano ao mesmo tempo em que se

anunciava a retirada dos *mariners* do local (4). Esta posição adotada, reforça o que aqui foi discutido: a segurança pública não é assunto para as Forças Armadas. Todavia, a grande potência define que esta é missão castrense para os países periféricos, embora não o seja quando se trata de lugares por ela controlados.

Defesa e Segurança Hemisférica: Declaração do México

A *Reunião Especial dos Estados Americanos sobre Defesa e Segurança* foi cercada de expectativas pois, diferente das reuniões dos ministros da Defesa, esta fora indicada pela Cúpula das Américas, realizada em Santiago do Chile em 1998. Esperava-se, por exemplo, que nascesse desta reunião uma solução definitiva para a real relação entre a Junta Interamericana de Defesa (JID) e a Comissão de Segurança Hemisférica, bem como se estabelecesse o papel do Colégio Interamericano de Defesa no âmbito da OEA. Neste último caso, é bom lembrar que ele têm empreendido programas para educação para a paz, estabelecendo em seu seio projetos para a educação de membros das Forças Armadas para cooperação em defesa.

Ambas as expectativas foram frustradas, o que não redundou em um fracasso completo da reunião. Ao contrário, uma análise ainda que ligeira da *Declaração sobre Segurança nas Américas*, mostra que houve consenso para vencer os obstáculos criados na reunião de Santiago (2002), particularmente no que se refere à interferência castrense no âmbito da segurança pública. Do ponto de vista aqui defendido, este foi o grande mérito da reunião: ainda que não restabelecesse a importante diferença entre segurança internacional e interna e os instrumentos específicos para atendê-las, superou-se a indiferenciação perigosa conquistada em Santiago em 2002.

A despeito do documento final da Reunião não rechaçar totalmente a interferência militar na segurança interna, há que se destacar que a posição dos chanceleres da Argentina, Brasil e México, absolutamente contrários à idéia, teve por efeito transferir para cada um dos países a decisão de empregar ou não suas forças armadas na segurança interna: “*Reafirmamos que, no âmbito da paz, da cooperação e da estabilidade alcançadas no Hemisfério, cada Estado americano é livre para determinar seus próprios instrumentos para a defesa, incluindo a missão, o pessoal e as forças armadas e de segurança pública necessárias para a garantia de sua soberania, bem como aderir aos instrumentos jurídicos correspondentes no âmbito das Carta das Nações Unidas e da Organização dos Estados Americanos*” (5).

O tema central continuou a ser o Terrorismo e o Narcotráfico. Entretanto, por não existir uma visão comum sobre a percepção e definição destas ameaças, não atingiu-se o consenso buscado pelos EUA no intuito de promover a *militarização* dos mesmos, o que redundaria na utilização das Forças Armadas em seu combate. A inclusão do Terrorismo e Narcotráfico como temas prioritários, mas para os quais as respostas são múltiplas, pode ser creditado ao governo argentino, cujo Chanceler defendeu justamente a multifacetabilidade destes dois temas.

Para o governo brasileiro, a reunião foi bastante proveitosa, pois a insegurança econômica definida como grande ameaça à segurança hemisférica, tema central dos pronunciamentos dos ministros da Defesa e Relações Exteriores do Brasil, foi plenamente aceita e atingiu-se o seguinte consenso na Declaração Final:

Fortaleceremos os mecanismos e ações de cooperação para enfrentar com urgência a pobreza extrema, a desigualdade e a exclusão social. A solução desta situação inaceitável é uma tarefa primordial dos Estados do Hemisfério, que requer um compromisso e ações contínuas para promover o desenvolvimento econômico e social e a educação, o que deve ser complementado com a coordenação, cooperação e solidariedade entre os Estados e ações das instituições financeiras internacionais, incluindo qualquer mecanismo financeiro inovador que surja nos foros competentes. Também reafirmamos nosso compromisso com o combate à pobreza extrema em nossos Estados adotando e aplicando medidas em conformidade com as Metas de Desenvolvimento do Milênio, o Consenso de Monterrey e a Declaração de Margarita, entre outros, promovendo o desenvolvimento mediante a cooperação econômica do Hemisfério e utilizando plenamente os organismos de desenvolvimento nacionais, regionais e internacionais.

Assim, a grande ameaça que enfrentam os países da região, excetuando-se nosso grande irmão do norte, tornou-se, até à revelia dos EUA, o grande mote das ações dos demais países. Trata-se que trazer para a luz um grave problema para o desenvolvimento dos países e de um grande alimentador da violência, tanto interna quanto externa a cada um dos países. Entende-se que a segurança econômica é condição para a superação da pobreza, das desigualdades e, conseqüentemente, promotora da segurança nas outras esferas da vida em sociedade. Com isso, organismos internacionais especializados na análise das condições econômicas de cada país (com o FMI em primeiro lugar), serão forçados a levar em consideração que a superação das dificuldades de cada e de todos os países do hemisfério no referente ao econômico, é parte da

construção da segurança da região.

No concernente ao que não se avançou, além do já mencionado em relação ao JID e à constituição de um organismo permanente para o acompanhamento da Segurança hemisférica, causou estranheza o fato do TIAR – Tratado Interamericano de Assistência Recíproca – continuar a ser encarado como um dos mecanismos mais importantes para a manutenção da paz na região. O espanto é ainda maior quando recorda-se que este mesmo Tratado foi prontamente denunciado em janeiro de 2002 justamente pelo presidente mexicano. Naquela ocasião, o México defendeu que o TIAR havia sido superado, pois não fora capaz de responder aos atentados de 11 de setembro de 2001 contra um dos Estados membros da OEA, posição diametralmente oposta a adotada pelo então presidente brasileiro, Fernando Henrique Cardoso, que em seguida ao atentado do 11 de setembro, invocou o TIAR para dizer que todos os países das Américas tinham sido alvo de atentados.

Independentemente a qual dos presidentes, do México ou do Brasil, se dê razão, o fato é que o TIAR já havia sido desrespeitado – e, em certa medida, superado – quando da Guerra das Malvinas/Falklands, conflito que envolveu um país-membro da OEA, e que não contou com apoio, sequer neutralidade, dos EUA e de outros Estados menores. Já naquela ocasião, passou-se a discutir quais seriam os mecanismos hemisféricos para a garantia da paz regional.

Outro ponto que merece ser destacado, é que os EUA recusaram-se, por questões de política interna ao seu país, a firmar os parágrafos 21 e 41 da Declaração Final que tratam, respectivamente, da criação no hemisfério de uma *zona livre de minas terrestres*, e da *mudança climática como ameaça*. Em ambos os casos, a justificativa do governo norte-americano para não participar do consenso, foi que o instruído conflita com as políticas adotadas pelo país no âmbito das Nações Unidas.

Em síntese, o que se pode afirmar quanto à reunião sobre Defesa Hemisférica, é que muito pouco se avançou relativamente à temática e às ações práticas para construir um caminho de cooperação em Defesa no âmbito hemisférico. Essa reunião especial, por não criar mecanismos de efetivo e permanente comprometimento da OEA com a questão, parece objetivar a duplicação de *forum* de discussão, o que pode ter o efeito perverso de levar à imobilidade de cada um dos países e destes com relação aos outros em políticas de Defesa.

NEWSLETTER

Edición especial



ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS

**Conferencia Especial
sobre Seguridad**

MÉXICO

27 al 28 de octubre de 2003



Avances en la Seguridad Interamericana

Por Oswaldo Jarrin R. General (r).
Profesor Investigador FLACSO ECUADOR

Los avances logrados por la OEA en la conferencia especial sobre seguridad hemisférica, realizada en México, son significativos, aunque cortos en la expectativa de la readecuación de sus instituciones y mecanismos para que el sistema de seguridad responda con oportunidad y eficacia a las nuevas amenazas que afectan a la estabilidad y la paz en el continente.

La conferencia encumbra los temas de democracia y seguridad en el continente y al mismo tiempo profundiza los contenidos de la Carta Democrática Interamericana firmada en Lima en el año 2001, y de la Declaración de Bridgetown de Junio del año 2002, que al momento constituyen los dos principales referentes para la madurez y convivencia en el sistema internacional americano.

Entre una y otra declaración, se pasó de la valoración de la democracia como esencial para preservar la paz y propiciar el desarrollo, hacia un enfoque multidimensional de la seguridad, mientras que en México se imprime un nuevo aliento y se da continuidad consensuada a la nueva visión conceptual y a la interdependencia de la democracia con una seguridad renovada de responsabilidad multisectorial, que abarca aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales.

Todo esto es alentador por cuanto reduce la incertidumbre y fortalece la practicidad de los valores compartidos de: democracia, subordinación constitucional de las instituciones, justicia social y derechos humanos, según consta en la declaración final y que en esencia constituyen el nervio central de la conducción política de los estados y de una visión de esperanza en la armonía del sistema internacional.

Probablemente sea el inicio del viraje hacia una cultura kantiana en la política internacional, según la teoría social de Keohane, mediante la cual la masa crítica de los estados comienzan a posicionarse como amigos, antes que como rivales, para en base de una autolimitación externa, interdependencia y mecanismos preventivos asegurar la solución pacífica de los conflictos y preservar la paz.

El avance, no obstante se encuentra en la iluminación de las declaraciones y los acuerdos, en base a los cuales se logró el consenso para fundamentar la seguridad en el

respeto a la dignidad, a la libertad y a los derechos de la persona; así como en las condiciones que posea para su desarrollo.

El presidente Fox, por esta razón, en su discurso de clausura promueve revertir la inequidad, la pobreza, la falta de desarrollo, que constituyen en la actualidad las principales amenazas a la estabilidad y a la gobernabilidad. Preocupaciones y desafíos que luego de su reconocimiento y categorización deberán constituir el eje central de la acción política de los gobiernos y de la concertación de los Organismos Internacionales hacia la acción cooperativa.

El centro de la atención y de motivación de la acción colectiva, sin embargo, fueron las denominadas nuevas amenazas de carácter no estatal, identificadas por los 34 países americanos como: el terrorismo, el crimen organizado, el tráfico de armas, que son transnacionales y que actúan en y con redes conexas, para las cuales el sistema interamericano cuenta con diferentes convenios: para combatir el narcotráfico CICAD, contra el terrorismo CICTE y para la fabricación y tráfico ilegal de armas CIFTA; y más instrumentos que deberán ser operacionalizados para su implementación. Cada país de conformidad a su derecho soberano sabrá percibir la gravedad de la amenaza, definir las prioridades y diseñar las estrategias más convenientes en las que deberán intervenir las instituciones de conformidad a su respectiva legislación interna para la garantizar su propia seguridad.

La acción cooperativa, no obstante no avanza más allá de la coordinación de estrategias convergentes, que busquen un tratamiento más focalizado de las nuevas preocupaciones, desafíos y amenazas a la seguridad hemisférica, en vista de la permanente reificación del estado como eje central del sistema de seguridad colectiva, discordante con el nuevo enfoque social y multidimensional de la seguridad incorporado al Sistema de Seguridad Interamericano, porque a pesar de que ***“Ha habido un vigoroso respaldo del multilateralismo como el gran instrumento para hacerle frente a los problemas de seguridad en los tiempos contemporáneos”***, según las expresiones del secretario general César Gaviria, la tarea todavía tiene una larga ruta por recorrer. Hay que definir los mecanismos de cooperación para reducir las vulnerabilidades de los estados y las causas que generan la inseguridad, criterio preventivo que resulta más constructivo y propio de una seguridad común, que encuentre cabida y de sentido a la integración e identificación de los Estados con el sistema.

Quedan pendientes las estrategias coordinadas y planes de acción integrados relacionados con las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos hemisféricos, según el

NEWSLETTER

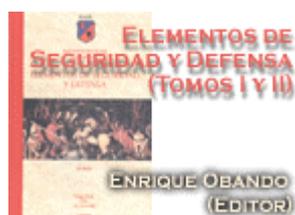
Edición especial



texto de la declaración final, por esta razón la arquitectura del sistema, los mecanismos deberán adecuarse al nuevo concepto y a las nuevas exigencias de un sistema que para permanecer debe renovarse, sin que se desconozca lo imprescindible de su existencia y sin desmayar en la necesidad de enfrentar a los desafíos y a las amenazas a fin de preservar en el hemisferio la estabilidad y la paz, porque nadie está exento de los riesgos ni de los costos de no hacerlo. ●



[http://www.resdal.org.ar/
libro-simoes.html](http://www.resdal.org.ar/libro-simoes.html)



[http://www.resdal.org.ar/
libro_obando.html](http://www.resdal.org.ar/libro_obando.html)

NUEVOS LIBROS



Discurso de Francisco Rojas Aravena en almuerzo de Ministros de Relaciones Exteriores, Conferencia Especial de Seguridad. México, 23 de Octubre de 2003

Por Francisco Rojas Aravena.
Director FLACSO-Chile

Señor Presidente de la Conferencia Especial de Seguridad, Canciller Ernesto Derbez, Señor Secretario General de la OEA, Presidente César Gaviria, Señoras y Señores Cancilleres de las Américas, Señor Presidente de la Comisión de Seguridad Hemisférica, Embajador Miguel Ruiz Cabañas, Señor Vicecanciller Hakim, señores embajadores, delegados plenipotenciarios.

En primer lugar quiero agradecer de manera especial a la Cancillería mexicana la oportunidad de compartir algunas ideas y reflexiones.

FLACSO-Chile, con el apoyo de distintos gobiernos latinoamericanos, en particular con el apoyo del gobierno de Chile y Canadá y también de la OEA y la UNESCO, organizó una serie de encuentros académicos con organizaciones no gubernamentales para presentar recomendaciones a esta Conferencia. Como producto de ello surgieron al menos tres libros: uno que les ha sido entregados a todos ustedes sobre seguridad humana, el segundo que será entregado mañana a los Jefes de Delegación "*La seguridad en las Américas post 11 de septiembre*" y un tercero que es un esfuerzo que hicimos con el Instituto de Paz de los Estados Unidos y el Diálogo Interamericano tendiente a visualizar conflictos tradicionales que pensamos que han sido olvidados pero aún siguen habiendo muchos y muy importantes, "*Conflictos territoriales y democracia en América Latina*".

Al leer el texto del proyecto de declaración y al recorrer nuevamente las recomendaciones que presentamos en el Consejo Permanente el 25 de marzo, siento que los aspectos centrales que efectuamos como recomendaciones han sido incorporados plenamente en este texto.

Nuestra visión podría resumirla esencialmente en cuatro puntos.

Un aspecto central es la reafirmación y la vigencia de los principios consagrados en las Cartas de las Naciones Unidas y de la OEA. Esto fue objeto de un profundo debate en los trabajos preparatorios.

La sección sobre "valores compartidos y enfoques comunes" se organiza en tres puntos: i) el primero define el concepto de seguridad, ii) el siguiente establece los principios y valores que posibilitan coordinar acciones, a saber: "La paz es un valor y un principio en sí mismo y se basa en la democracia, la justicia, el respeto a los derechos humanos, la solidaridad, la seguridad y el respeto al derecho internacional"; iii) el numeral 3 reseña los enfoques comunes reconocidos y los valores en los que se sustentan, se destacan 26.

En el acápite referido a los "compromisos y acciones de cooperación" se numeran 36 áreas de acción. La sección final "cuestiones institucionales", organiza los compromisos en 10 párrafos.

Del análisis de la declaración y a manera de una breve síntesis destaco 4 puntos y remarco 4 referencias en el ámbito conceptual, de diseño, de gestión e institucional.

1. El nuevo escenario de seguridad global requiere respuestas cooperativas; tanto las amenazas tradicionales, en el actual contexto global e interdependiente, como la emergencia de nuevas amenazas evidencian la necesidad del multilateralismo. Este se manifiesta en la definición y el diseño de bienes públicos internacionales. Los valores compartidos que se reconocen y expresa la Declaración muestran hacia dónde debemos avanzar en esos bienes públicos internacionales. La Declaración reafirma el compromiso cooperativo, el sentido solidario y la acción colectiva de las Américas en este campo, por lo tanto la Declaración sustenta y apoya el multilateralismo y con ello deslegitima el unilateralismo y reafirma el derecho internacional.

De igual forma, la resolución de los problemas de la pobreza y el desarrollo requieren de la cooperación y el multilateralismo. En este sentido, la demanda por una mayor coordinación de las entidades del sistema internacional para actuar sobre la situación económica y social de América Latina, constituye una forma efectiva para enfrentar la pobreza, situación de vulnerabilidad que potencia las nuevas amenazas.

2. La democracia y el respeto a los derechos humanos son el eje para la paz y la estabilidad en las Américas. La Declaración reafirma el peso de la democracia y el compromiso en la defensa de los derechos humanos como el valor de los principios que orientan las acciones colectivas y la solidaridad. La Declaración también advierte sobre las vulnerabilidades. La Asamblea General de la OEA, celebrada en Santiago en el 2003, destacó la importancia de la gobernabilidad democrática. Es urgente después de esta Declaración y tomando en consideración otros acuerdos de la OEA, construir un *Plan de Acción para la gobernabilidad*



democrática en las Américas. Esta es una tarea urgente que demandan las sociedades y pueblos con mira a coadyuvar a mitigar la brecha social y temas de inequidad asociados, así como sus efectos en calidad de vida de las personas y en las expresiones políticas.

La consolidación de la democracia y el refuerzo de las capacidades para enfrentar las nuevas amenazas pasan por priorizar el combate a la pobreza y el impulso de acuerdos de integración y cooperación en la región. Esto emerge como un fuerte consenso de los gobiernos y delegaciones participantes en la Conferencia Especial.

3. La agenda tradicional y la nueva agenda son crecientemente transnacionales y multidimensionales. Esto demanda una visión y acción global, pero a la vez una comprensión en problemas locales. Necesitamos comprender de mejor manera el vínculo entre lo local y lo global. En este sentido los temas tradicionales siguen siendo importantes. En 17 oportunidades se usó la fuerza en las Américas en la década del noventa y aún hay más de 16 contenidos abiertos en temas tradicionales ligados a fronteras.

La nueva agenda de inseguridad demanda una acción multilateral de carácter multidimensional y eso lo recoge plenamente la Declaración.

Dada la importancia de la nueva agenda, los Ministros de Relaciones Exteriores y Delegados a la Conferencia Especial de Seguridad destacaron la necesidad de evitar la "securitización" de la agenda del desarrollo. Es así como el Canciller mexicano Ernesto Derbez, fue enfático al señalar "no buscamos, ni podríamos aceptar la militarización de la OEA".

4. Se constató una nueva arquitectura internacional de seguridad. Esto significa reconocer la complejidad de los vínculos globales, regionales, subregionales y bilaterales. La Declaración reafirma los roles de las nuevas entidades, el CICTE, CICAD, por citar dos nuevas entidades. Junto a ellas se desarrollan procesos sustantivos para la paz y la estabilidad, como son las de medidas de confianza mutua, la transparencia o la metodología para hacer homologable el gasto militar y a partir de allí proponer opciones para su reducción, de tal forma que se puedan destinar mayores recursos a la agenda del desarrollo. En este sentido el reconocimiento de esta arquitectura flexible crea una perspectiva estratégica en las Américas que define un sentido de acción concertada en un marco institucional definido y que efectiviza la cooperación. El rol de los países del

Caribe ha sido crucial, la incorporación de la multidimensionalidad y el aporte de la Declaración de Bridgetown quedarán como un eje central en este documento que sintetiza los consensos en seguridad en las Américas.

De la Declaración quisiera remarcar cuatro puntos:

1. **En lo conceptual** generó un avance sustantivo, desarrolló una visión de alcance multilateral incorporó el concepto de seguridad humana. Es decir, tenemos un concepto compartido y amplio, pero a la vez con tareas focalizadas que permiten diferenciar los aspectos militares de los no militares. En el ámbito conceptual consolidan 26 enfoques compartidos que se reconocen como cruciales, literalmente de la letra a) a la z), como se lee en la Declaración.

Es así como en el numeral 2 de la Declaración sobre Seguridad de las Américas se indica: "Nuestra nueva concepción de la seguridad en el Hemisferio es de alcance multidimensional, incluye las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados del Hemisferio, incorpora las prioridades de cada Estado, contribuye a la consolidación de la paz, al desarrollo integral y a la justicia social, y se basa en valores democráticos, el respeto, la promoción y defensa de los derechos humanos, la solidaridad, la cooperación y el respeto a la soberanía nacional".

2. **En el ámbito del diseño** cabe preguntarse ¿por qué es sólo una declaración estatal? Si esta Declaración es firmada por representantes elegidos democráticamente por todos los ciudadanos y habitantes de las Américas, por qué no es al igual como la Declaración del Milenio de Naciones Unidas, una declaración de los pueblos, ciudadanos y estados. Quizás éste es un déficit importante, sobre todo porque la Declaración destaca la democracia y destaca la persona humana como ejes centrales en este acápito, aunque no es plenamente inclusiva.

La Declaración desde el punto de vista del diseño se limita a agradecer a la sociedad civil y a los académicos. Ambos probablemente hemos hecho un aporte importante, pero tenemos aportes más significativos aún en el futuro. En este sentido la Declaración debería reconocer el rol que tiene la "diplomacia de segundo carril" y la vinculación de ésta con la nueva arquitectura flexible de seguridad. En el campo del diseño, tal como se señaló en la mañana, avanzar hacia una Carta de Seguridad de las Américas será el paso siguiente, que consolide acuerdos vinculantes, que se operacionalicen en la arquitectura flexible.

3. **En el ámbito de la gestión** hay un avance evidente, 36 compromisos fueron relevados por los representantes de



los Estados de las Américas. Son 36 los compromisos sustanciales que destacan el accionar en lo regional y lo subregional por lo que le dan un carácter de plan de acción efectivo a la Declaración con miras al futuro.

Quizás en este ámbito valdría la pena pensar cómo volver a mirar el tema de la autonomía, cediendo soberanía para que todos tengamos más soberanía en este mundo global, sobre la base de la integración. Y quizás debería haber un mayor énfasis en la operacionalización de algunos de los compromisos. La creación, por ejemplo, de códigos de conducta podría ser un camino.

4. Finalmente, **en lo institucional** es en donde está el mayor déficit, y también es a la vez el área de mayor desafío.

No obstante, cabe destacar que se generó un camino para la superación del déficit, lo que reconoce la propia Declaración. Se busca fortalecer a la Comisión de Seguridad Hemisférica, se establece que esta arquitectura flexible que incorpora diferentes niveles, tiene plazos establecidos para abordar los temas más complejos, el TIAR, la Junta Interamericana pero no solamente quedarse allí sino buscar respuestas efectivas y eficientes.

Quizás el déficit mayor en nuestro criterio está en no formalizar o no buscar nuevos mecanismos para incorporar a los diversos actores en este debate. Es necesario incorporar de manera permanente a los actores de la sociedad civil, a los representantes parlamentarios, a los empresarios, a las iglesias y también a los académicos.

Cabe resaltar el liderazgo de México en este proceso, la Declaración es un muy buen resultado, marca un salto cualitativo en la modernización del sistema de seguridad en las Américas. Es una guía para la acción multilateral, cooperativa y solidaria en las Américas en pro de la paz. ●

Visite:

ÚLTIMAS PRODUCCIONES
DE LOS MIEMBROS DE LA RED

[http://www.resdal.org.ar/
main-ult.html](http://www.resdal.org.ar/main-ult.html)