

# **La Declaración sobre Seguridad en las Américas: alcances y desafíos**

**Loreta Telleria Escobar**

**RESDAL**

Washington 4 de febrero de 2010

## **Introducción**

La exposición pretende contribuir, desde una perspectiva académica, al debate sobre la aplicación del concepto de Seguridad Multidimensional utilizado en la Declaración de Seguridad en las Américas, haciendo énfasis en dos ámbitos: los alcances (conceptuales, metodológicos, institucionales y operativos), y los desafíos, que la OEA a través de la Comisión de Seguridad Hemisférica y la Secretaria de Seguridad Multidimensional deberían, dentro esta perspectiva, considerar en el futuro inmediato.

## **1. Alcances:**

### **1.1 Conceptual**

- En el ámbito conceptual la seguridad Multidimensional es un concepto susceptible a varias interpretaciones. Por un lado, es tomado como la ampliación del tema de seguridad a todos los ámbitos de la vida humana, y se teme por una posible securitización, entre tanto se mantenga una misma arquitectura institucional; y por otro lado, se tiene la concepción de que la seguridad no es tarea exclusiva de los cuerpos de fuerza pública, sino es tarea de todos, gobiernos y sociedad trabajando conjuntamente para resolver los problemas que aquejan a la seguridad, sean estos políticos, sociales o económicos.
- Esto último implica un cambio del concepto mismo de seguridad. Lo que en estricto sentido significaría la sumatoria de los conceptos y concepciones de seguridad que aparecieron en las últimas décadas, luego de la caída del muro de Berlín, la

recuperación de las democracias en varios de los países latinoamericanos y los hechos del 11 de septiembre de 2001, me refiero a los conceptos de seguridad cooperativa, seguridad colectiva, seguridad humana, seguridad ciudadana, seguridad pública, seguridad económica, etc.

- El problema radica en que si bien la seguridad puede estar relacionada con todos los ámbitos de la vida humana, el reconocerlo supone una nueva mirada al problema de la inseguridad, lo que no implica tener las capacidades para solucionar esta problemática. En realidad, lo Multidimensional se convierte en un paraguas que cubre todo, pero en los hechos es incapaz de proteger ese todo.

## **1.2 Metodológico**

- A pesar de que la Declaración reconoce la soberanía de cada Estado en materia de definición de políticas de defensa y seguridad, El esquema de trabajo que expresa la declaración se convierte en un listado de prioridades hemisféricas muy amplias y generales, sin reconocimiento explícito de las características propias que tiene cada región y subregión en el hemisferio en temas de seguridad, en todas las dimensiones descritas en la declaración.
- Bajo este último punto, se debe tener en cuenta que:
  - a) En varios de los estados latinoamericanos, la agenda política lidera la agenda de seguridad, lo que supone en algunos países, que no son pocos, una continua reforma y cambio de agenda de seguridad, de acuerdo a los cambios políticos y de gobierno que tienen, marcados, entre otras

cosas, por crisis de gobernabilidad que predisponen a tener una región inestable.

- b) Las estrategias de cooperación en el ámbito de seguridad entre los países de la región se dan bajo esquemas de intereses, principalmente económicos, es así que la cooperación en temas como medidas de confianza mutua, estrategias combinadas, etc. Supone la alianza de países con determinadas similitudes entre si, sean estas económicas o políticas, Lo que presenta una arquitectura de cooperación e integración muy dispar en el hemisferio, que refleja concepciones de seguridad también diferentes a nivel de grupos de países.
- c) Y por otro lado, la tendencia ideológica que en último tiempo están asumiendo varios países en la región, no solo hace diferentes las políticas de seguridad entre países de tendencia ideológica diferente, sino las hace opuestas. Para algunos la seguridad puede conseguirse con el apoyo, cooperación o tutelaje, como se conciba, de países con gran poderío económico militar como Estados Unidos, y para otros, la seguridad tiene su fundamento ideológico en la soberanía y la no injerencia externa.
- Finalmente, en el ámbito metodológico se debe entender que bajo esta heterogénea y compleja realidad, es muy difícil hacer operativo un concepto de seguridad hemisférico, desde arriba para abajo; posiblemente sería importante trabajar en un concepto desde abajo para arriba. En tanto que cada país pueda ser capaz de construir un concepto de seguridad adecuado a sus intereses y peculiaridades, será posible elaborar un concepto hemisférico que

en la medida que sea operativo, posiblemente no será tan amplio como el que actualmente existe. Así como a nivel hemisférico es muy difícil y casi imposible abarcar todos los ámbitos de la seguridad multidimensional, a nivel de cada país es necesario redefinir el concepto de seguridad, las políticas, los actores y las instituciones involucradas. Muchos países ya han definido este marco conceptual-operativo, algunos avanzan lentamente y otros todavía siguen manejando conceptos tradicionales de seguridad. Es precisamente este escenario diverso lo que define la complejidad conceptual y metodológica del concepto de seguridad multidimensional a nivel hemisférico.

### **1.3 Institucional**

- El alcance de la Declaración, bajo la perspectiva de involucrar a las instituciones relacionadas con el tema de seguridad multidimensional para trabajar coordinadamente sobre el tema, es muy acotado, considerando que en casi todos los países la incorporación de un nuevo concepto de seguridad no implica la construcción de nuevas instituciones. Teniendo en cuenta que las instituciones son, especialmente las de seguridad y defensa, organismos que rehúsan el cambio y de lenta adaptación, es difícil incorporar estas concepciones y formas de trabajo nuevas, más aún cuando esto implica la coordinación con otras instituciones con las que nunca habían coordinado nada anteriormente. Ejemplo: la seguridad multidimensional identifica como amenaza el crimen transnacional, en la que deben actuar conjuntamente, dada la estrategia, policía, fuerzas armadas, grupos de inteligencia, etc. Cómo ejecutar esta estrategia con dos instituciones como la policía y las fuerzas armadas que mantienen una histórica competencia institucional en varios de

nuestros países?, y lo mismo pasa con la lucha contra el narcotráfico, desastres naturales, lavado de dinero, y muchas otras amenazas, donde existen una diversidad de instituciones involucradas.

- Por otra parte, el ámbito institucional es de gran importancia no sólo a nivel de cada país componente del sistema americano, sino de las instituciones creadas por este sistema en temas de seguridad, tal es el caso del TIAR y la JID. A pesar que la Declaración asume en su última parte continuar un proceso de examen y evaluación de estas instituciones, es muy difícil encarar esta tarea principalmente por dos motivos. 1) Son instituciones creadas en un escenario histórico con características distintas al actual periodo, por lo tanto, lo más adecuado sería evaluar que instituciones ayudarían mejor a definir el actual proceso y cómo deberían hacerlo. 2) Bajo el actual escenario regional, que implica una serie de heterogeneidades políticas y económicas, es complicado trabajar bajo un esquema institucional que ha demostrado en ocasiones ser obsoleto e inadecuado.
- En otro ámbito, esta heretogeneidad regional se manifiesta en el surgimiento de diversas estructuras de seguridad a nivel subregional, tal es el caso del Consejo Sudamericano de defensa en el marco de la UNASUR, los procesos al interior del ALBA, el MERCOSUR, etc. La no conexión directa de estos niveles de integración subregional en temas de seguridad, y la arquitectura institucional que respalda la Declaración como es la OEA y su Comisión de Seguridad Hemisférica, refleja no solo diferentes concepciones, sino también una innecesaria duplicación de esfuerzos.

## 1.4 Operativo

En el campo operativo se observa que el concepto de seguridad multidimensional que surge en la Declaración, y que mantiene la característica de ser poco manejable en los ámbitos metodológico e institucional, acarrea consigo dificultades operativas, que pueden observarse concretamente en dos casos específicos.

- **Primero. El caso Haití.** En este caso es innegable que el trabajo de las Misiones de Paz representan un gran esfuerzo, no sólo por mantener y construir la paz en espacios debilitados social y políticamente, sino por crear mecanismos de cooperación entre países al trabajar por un tercero de manera conjunta, es el caso de las misiones combinadas. Sin embargo, pese al largo tiempo que implicó trabajar en esta tarea, lo que ocurrió en Haití el pasado mes hizo que el país mostrará que todavía es vulnerable. Tal vez se trabajó en mejorar las condiciones de seguridad y estabilidad del país, pero no se pudo trabajar en una de las dimensiones reconocidas en el concepto de seguridad multidimensional, como es el tema de los desastres naturales. Haití no estaba mínimamente preparada para enfrentar este tipo de desastre, y lo más complicado del tema, es aceptar que esto podría haber echado por tierra todo el trabajo realizado por las Misiones de Paz.
- **Segundo. El caso Honduras.** Honduras puso en la agenda hemisférica una amenaza que se pensaba superada, el del golpe militar producto de una crisis de principios y valores democráticos, respaldados por una concepción moderna de autoridad política sobre los ámbitos militares y una estricta subordinación militar. Este escenario causado por una amenaza

tradicional “no nueva”, demostró dos cosas: no solo no estaba ausente del escenario político, sino que todavía los mecanismos creados en el hemisferio para evitarlos o contenerlos eran insuficientes.

Haití y Honduras son muestras muy claras de que existen ámbitos a nivel regional y subregional en temas de seguridad, que aún necesitan más debate y reflexión, y que posiblemente deban ser tratados desde enfoques diferentes a los abordados hasta el momento.

## 2. Desafíos

- **Contextualización conceptual.** Necesario para redefinir la problemática de la seguridad y cómo va ser encarada en el futuro, si se va mantener un concepto general, o se va tender hacia un concepto más operativo, en la medida que los países lo reconozcan así.
- **Re ingeniería institucional y Redefinición de actores.** Capaz de formar instituciones tanto en el ámbito hemisférico, regional y subregional que sumen esfuerzos para la construcción de un escenario de seguridad más sólido y eficaz. Esta nueva arquitectura institucional debería construirse paralelamente a los esfuerzos nacionales por reformar sus instituciones de seguridad, bajo principios democráticos. Una tarea es indisoluble de la otra.

Todo esto debería realizarse a través de un debate en varios niveles, tanto dentro del marco institucional existente como de la diplomacia de cumbres, siendo un ámbito importante en este marco, la Conferencia de Ministros de Defensa, por la representación política que implica. La

próxima reunión puede servir para marcar una agenda urgente en temas de defensa relacionada con todos los ámbitos descritos anteriormente.

Finalmente, es importante señalar que el gran desafío sigue siendo poder incorporar a la sociedad en el debate y construcción de la seguridad. La sociedad todavía se percibe ajena a esta tarea a pesar de ser el sector más vulnerable. En la medida en que esta percepción se cambie se habrá trabajado por hacer de la seguridad no un privilegio de pocos entendidos, sino un trabajo coordinado de todos los involucrados.

Gracias