

El Debate sobre el Concepto de Seguridad Hemisférica

Isabel Jaramillo Edwards
Investigadora Titular, CEA
Isabel@cea.org.cu
Isajaramillo@hotmail.com

**Paper (DRAFT) presented at LASA 2004 XXV International Congress, October 6-9,
2004, Las Vegas, Nevada, USA**

***429 // INT010 Panel Friday **2:00 - 3:45 pm** Royale Skybox 203: “Seguridad
Humana en América Latina: desafíos y vulnerabilidades”**

Introducción

No encontramos frente a un nuevo ciclo de hegemonía de los Estados Unidos, y frente al desarrollo de una nueva arquitectura global. En este marco cabe considerar hitos como los atentados terroristas de S-11 del 2001, la estrategia preventiva diseñada desde la Administración de GW Bush, Afganistán y la guerra de Irak, la vulneración del derecho internacional y la construcción de una nueva arquitectura global, en un mundo que tiende al multipolarismo pero caracterizado por el unipolarismo militar, y una dinámica internacional en la cual lo que prima son los intereses *ad-hoc*, los intereses de cada uno.

El Entorno

El fin del mundo bipolar abrió un espacio para un nuevo enfoque sobre la seguridad, entendida hasta entonces desde el punto de vista militar clásico. En el Hemisferio Occidental, la ausencia de conflictos bélicos y la integración regional tendían a crear un espacio propicio para la cooperación y la convergencia de intereses.

El Hemisferio se caracteriza por ser una región pacífica en cuanto a la ausencia de conflictos armados entre estado, disminución de las tensiones bilaterales, y subregionales y la solución pacífica negociada de algunos conflictos. Como resultado de los efectos del llamado Consenso de Washington se ha incrementado las tensiones económicas y sociales con el correspondiente impacto en el terreno político-social y el peso del unilateralismo estadounidense es significativo. Es en un marco asimétrico y heterogéneo que transcurre el ejercicio hemisférico, regional y subregional en torno a la redefinición de la seguridad, signada por las necesidades de la inserción internacional en los espacios de la globalización y el impacto de la misma en las sociedades latinoamericanas y caribeñas, donde persisten problemáticas asociadas a la seguridad tradicional, al tiempo que surgen nuevos temas en la agenda, alrededor de los cuales se realizará un debate con multiplicidad de enfoques. Poco a poco, en el marco de un enfoque multidimensional, se han ido decantando algunos puntos de convergencia.

Los aspectos principales que se han derivado del debate – en el marco de las prioridades de cada uno de los países – son: la necesidad de cooperación en asuntos de seguridad y, en un terreno específico y determinante, los bajos niveles de voluntad política para articular una postura unida, que se oriente a concretar esa cooperación.

El concepto de seguridad, en el actual contexto internacional caracterizado por la inestabilidad, se relacionará estrechamente con factores económicos y sociales. Las principales amenazas tradicionales continúan siendo aquellas que tienen su origen antes de la guerra fría y se relacionan con los temas de soberanía y territorio nacional¹, cuestiones que en el continente han tendido a solucionarse por la vía de la negociación y la mediación. Los temas de la agenda son la droga y el narcotráfico, la corrupción, el terrorismo, la migración, los problemas del medio ambiente, la no-proliferación de armamento avanzado, la seguridad nuclear, las medidas de confianza mutua, la gobernabilidad y la estabilidad. En el terreno militar los temas principales se relacionan con el rol y la modernización de las

¹. Francisco Rojas Aravena, *América Latina: Alternativas y Mecanismos de Prevención en Situaciones Vinculadas a la Soberanía Territorial*, **Paz y Seguridad en las Américas** No.14, FLACSO-Chile y Woodrow Wilson Center, Octubre de 1997. Ver también: **Pensamiento Propio**, Nueva Epoca, 14, julio-diciembre 2001, Año 6, Edición Especial Cries-Diálogo Interamericano, dedicado a los conflictos territoriales y limítrofes en América latina y el Caribe.

fuerzas armadas, las relaciones cívico-militares, la participación en operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas, la participación de las fuerzas armadas en la lucha contra el narcotráfico, y los desastres naturales. Están presentes también problemas de antigua data y aquellos derivados de la integración (fronteras, aduanas, etc.)². La reestructuración y homologación de sistemas judiciales, intercambio y articulación entre aparatos policiales y militares, intercambio de inteligencia, etc. en la perspectiva de enfrentar problemas que son de carácter transnacional – el crimen organizado y el narcotráfico y delitos conexos, entre otros - ha sido una parte importante de la cooperación impulsada en el marco intrahemisférico.

La Seguridad Hemisférica

El fin de la guerra fría abrió, desde el enfoque estadounidense, una “nueva etapa de cooperación regional” con América Latina y el Caribe en el terreno militar para “acelerar el progreso socioeconómico de la región”, teniendo como pilar fundamental la seguridad nacional y la defensa de la democracia. En este contexto, se abrían a la consideración de los países del hemisferio temas como la defensa del hemisferio occidental y la redefinición del papel de las fuerzas armadas. América Latina y el Caribe consideraban la posibilidad de una nueva etapa que podría estar enmarcada en la “seguridad cooperativa”.³

Los debates en torno a la seguridad en los 90 se inscriben en este marco, aunque con percepciones diferentes –desde la potencia hegemónica y desde la óptica latinoamericana - en cuanto a la característica de la cooperación misma. La redefinición de la seguridad hemisférica pasaba por diferentes etapas, instancias y niveles de debate, entre ellos la Comisión de Seguridad Hemisférica de OEA. El incremento de la interdependencia y la nueva arquitectura global en construcción y al mismo tiempo, los tratados de libre comercio van imponiendo niveles de seguridad común, o al menos imponen una aproximación a estos temas. Son relevantes al tratamiento del tema, instancias como el sistema interamericano, la Cumbre Iberoamericana; Cumbre de Las Américas; Cumbres subregionales de mandatarios (CARICOM, Centroamérica, MERCOSUR), y en el terreno de la seguridad y defensa, la Cumbre de Ministros de Defensa⁴; las Conferencias de Ejércitos de América (CEA)⁵ y la Conferencia Especial sobre Seguridad Hemisférica.⁶

El origen de la Conferencia Especial Sobre Seguridad -que se realizaría en México en Mayo 2003 y que fue desplazada para octubre del mismo año - se remonta las Cumbres de las Américas II (Santiago de Chile 1998) y III (Quebec 2001) y su mandato se remonta tanto a las Cumbres de Santiago y Quebec como a la Declaración de Bridgetown y resolución 1908/XXXII de la Asamblea General de OEA. Las preocupaciones de seguridad en el hemisferio se mueven en un rango que incluye la diversidad de preocupaciones y en el enfoque multidimensional de la seguridad.

² Con respecto a este último aspecto, ver: S. Flynn, *Beyond Border Control*, **Foreign Affairs**, November/December 2000, pg. 57-68.

³ Ver: Francisco Rojas Aravena, **Williamsburgh: ¿Un Giro definitivo en las relaciones hemisféricas de seguridad?**, Trabajo preparado para ser presentado en el 1er Congreso latinoamericano de Relaciones Internacionales e Investigaciones para la Paz, IRIPAZ, IPRA, CLAIP, Guatemala, Agosto 22-25, 1995.

⁴ Para un balance sobre las Ministeriales de Defensa: Isabel Jaramillo Edwards, **De Williamsburgh a Manaos: Todavía Queda un Largo Camino por Recorrer**, 15 de noviembre de 2000 (inédito)

⁵ La Conferencia de Ejércitos Americanos se reúne desde 1960.

⁶ A realizarse en México en octubre de 2003.

La estrategia de seguridad de Estados Unidos -después del 11 de septiembre de 2001- se basa en dos pilares interrelacionados, en el plano externo e interno: la doctrina preventiva, que priorizará el enfrentamiento al terrorismo; y la seguridad interna (*Homeland Security*).

La cruzada contra el terrorismo y el desplazamiento de la “zona de seguridad hacia afuera”, produjo una serie de cambios en los Estados Unidos que tienen un impacto y se hacen extensivos a la región. Las nuevas legislaciones derivadas de las leyes originadas en el marco de la implementación del “*homeland security*” afectaran al continente en su conjunto. El impacto en el área de las leyes estadounidenses de implementación reciente, como *Homeland Security (PL 107-296)*; *Container Security Initiative (CSI)*⁷, de Noviembre 25, 2002; el *Maritime Transportation Anti-Terrorist Act (PL 107-295)*.⁸; y aquellas relacionadas con seguridad y salud y la respuesta al terrorismo biológico (PL 107-188)⁹ y el concepto de la tercera frontera y los temas del comercio y la agenda de seguridad para el hemisferio.

La reconfiguración de los comandos militares estadounidenses y la creación del Comando Norte¹⁰, reformula la articulación funcional existente hasta ahora en la Cuenca del Caribe. Así se ubica a parte del Caribe insular en el nuevo comando (México, Las Bahamas, Cuba) y parte en el Comando Sur, junto al resto del continente americano.¹¹

Las medidas post septiembre 11, 2001, en el marco del *homeland security*, proyectan la conformación de un perímetro de seguridad de América del Norte, que incluye a los Estados Unidos, Canadá, México – países del TLCAN – y el Caribe y Centroamérica, como parte de la “tercera frontera”. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Estados Unidos, Canadá, México--TLCAN), a pesar de ser un acuerdo comercial que entró en vigor en 1994, por el éxito en el incremento de las relaciones económicas, comerciales, financieras y de cooperación industrial, implica desafíos de seguridad, a pesar de no estar contemplado este rubro en el Tratado. Fundamentalmente, las relaciones de seguridad en el contexto del TLCAN, se dan en el plano bilateral (Estados Unidos-México, Estados Unidos-Canadá). Desde Estados Unidos se percibe como una necesidad ampliar la relación en cuanto a temas de seguridad; México a su vez rechaza que el TLCAN sea un acuerdo de seguridad.¹²

La propuesta de creación de una nueva zona de libre comercio - a través del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y América Central (CAFTA)- abarca cinco

⁷ **Remarks of U.S. Customs Commissioner Robert C. Bonner, Center for Strategic and International Studies, CSIS, August 26, 2002.**

⁸ “Estos puertos extranjeros van a ser evaluados con standards casi idénticos a los de los Estados Unidos. Un elemento importante de la iniciativa es estacionar inspectores de la Aduana de los Estados Unidos en el exterior en puertos de carga y tránsito para inspeccionar carga que se sospecha destinada a los Estados Unidos aun antes que llegue al barco. Las naciones que estén de acuerdo con participar reciben privilegios recíprocos en los puertos estadounidenses.” En: Anthony T. Bryan and Stephen E. Flynn, op. cit. pg. 5

⁹ No solo los países del Caribe serán afectados. En el caso de Chile, ver: “*Guerra al terrorismo podría dañar libertad de comercio*”, **La Hora**, Santiago de Chile, November 15, 2003, pgs.1 and 8.

¹⁰ Para una perspectiva previa a la formación del perímetro de seguridad, ver: Peter Andreas, *La redefinición de las fronteras estadounidenses*, **Foreign Affairs** en español, Vol. 2, No. 1, Primavera 2002, pg. 165-175

¹¹ Ver: *Cooperar por la buena o por la mala*, **La Jornada**, 19 de abril 2002.

¹² Raul Benitez Manaut, *Condicionantes hegemónicos y nacionales a la seguridad hemisférica*, **Taller de Consulta a OSC's y académicos de América Latina y El Caribe sobre la Conferencia Especial de Seguridad de las Américas**, Department of Foreign Affairs and International Trade-Canadá y FLACSO-Chile, Santiago de Chile, 17 de marzo de 2003, pg. 7. Ver desde otra perspectiva: Robert A. Pastor, **Toward a North American Community**, Institute of International Economics, Washington D.C., 2001 y **The Future of North American Integration: Beyond NAFTA**, Peter Hakim and Robert E. Litan, EDS., The Brookings Institution, Washington, 2002

países, clasificados entre los más pobres del mundo, a concretarse en diciembre de 2003 e implementarse comienzos del 2004.¹³ En lo que se refiere a la seguridad, la Administración GW Bush, se apresuraba a plantear la necesidad de reforma de las instituciones de seguridad de América Central. Cabe recordar que el “Tratado Marco de Seguridad Democrática en América Central”, firmado en 1995, incluye compromisos entre los cinco gobiernos para que la seguridad se acompañe del fortalecimiento de la democracia y el estado de derecho; la subordinación de los militares al poder civil; la seguridad de las personas y su propiedad; el combate a la extrema pobreza; el narcotráfico y el crimen organizado; y el desarrollo de medidas de confianza mutua, alerta temprana, control de fronteras, etcétera. Igualmente el tratado incluye la voluntad para la solución pacífica de controversias, y la renuncia al uso de la fuerza para solucionar diferendos internacionales.¹⁴ En el contexto del Tratado Marco de Seguridad Democrática (1995), surge un enfoque multidimensional de la seguridad evidenciado en el Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática (fortalecimiento del poder civil, el pluralismo político, la promoción del desarrollo sostenible, la superación de la pobreza y la pobreza extrema, el respeto y promoción de los derechos humanos, entre otros).¹⁵ La propuesta estadounidense, articulada a la apertura de los mercados, se orienta a la cooperación, la reforma y la reconfiguración capital de las estructuras e instituciones de seguridad en América Central, para enfrentar las amenazas que deben enfrentarse en el s. XXI.¹⁶ Centroamérica, de manera similar al resto del hemisferio, reconoce la necesidad de un aumento en la cooperación en temas de seguridad en la región. Al mismo tiempo, en la medida en que se firme e implemente el TLC con Centroamérica (Diciembre 2003) y dados los nuevos retos transnacionales en materia de seguridad, la reforma de las instituciones de seguridad se transforma en una necesidad. Desde la perspectiva estadounidense, esta reforma “requiere de una mayor cooperación de los gobiernos de la región para enfrentar mas puntualmente las amenazas a la seguridad de este siglo”, sin embargo, no pueden ignorarse las realidades políticas internas y deben tomarse medidas de manera que las dislocaciones producto de estas reformas no contribuyan a la inestabilidad.¹⁷ Estados Unidos ofrecía “ayuda práctica” para la reestructuración de las fuerzas armadas - de manera que sean "más móviles y livianas"- la coordinación de las iniciativas y la reducción del gasto militar, al tiempo que sugería la suscripción de un Acuerdo de Amistad y no Agresión entre los países centroamericanos como instrumento complementario del proceso de integración en la región y en la perspectiva del tratado de libre comercio con esa región, cuestión que, al parecer, no tendría carácter de precondition.¹⁸ En el terreno de la cooperación se concretaba

¹³ Sandra Polaski, **Cómo Concertar un Mejor Tratado Comercial con América Central**, Proyecto de Comercio, Equidad y Desarrollo, Issue Brief, Carnegie Endowment for Peace, Washington DC. Julio del 2003

¹⁴ Firmado el 15 de diciembre de 1995 por los presidentes de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

¹⁵ Guillermo Pacheco G., **Posicionamiento Ante la Reunión, Taller de Consulta a OSC's y académicos de América Latina y El Caribe sobre la Conferencia Especial de Seguridad de las Américas**, Department of Foreign Affairs and International Trade-Canadá y FLACSO-Chile, Santiago de Chile, 17 de marzo de 2003.

¹⁶ **"Shifting Sights: Adapting Central American Security Structures to 21st Century Threats"**, Remarks of Daniel W. Fisk, Deputy Assistant Secretary of State, Bureau of Western Hemisphere Affairs, Center for Strategic and International Studies, June 18, 2003

¹⁷ **"Shifting Sights: Adapting Central American Security Structures to 21st Century Threats"**, op. cit.

¹⁸ Nestor Ikeda, *Plantean un tratado de no agresion en Centroamerica*, **El Nuevo Herald**, 19 de Junio 2003, pg. B02

un acuerdo - similar al *Shiprider Agreement* - con Guatemala¹⁹ que da derecho a las fuerzas estadounidenses a entrar en el espacio aéreo y aguas durante operaciones conjuntas - 'persecución en caliente' - antinarcóticos y se iniciaba el envío de tropas a Irak, desde algunos países centroamericanos, básicamente en funciones de apoyo e insertadas en el contingente español.

La seguridad interna (*homeland security*) afectará también al Caribe. Consecuentemente, algunos consideran que el área será eventualmente parte del perímetro de seguridad de América del Norte, tal como está implícito en el concepto de "tercera frontera". Es relevante entonces considerar que "... algunos gobiernos caribeños han reconocido que es más ventajoso estar adentro y mirar fuera del perímetro de la seguridad estadounidense."²⁰

En el caso de la subregión del Caribe, se ha expresado que la cooperación dentro del marco de CARICOM debería cambiar, básicamente debido a su futura inserción en ALCA,²¹ y preocupaciones por la seguridad de las pequeñas islas-estados han sido reiterados, fundamentalmente en cuanto a la factibilidad/viabilidad económica, cuestión que aumenta la violencia como resultado de las tensiones económicas y sociales y crea inseguridad.²² Al mismo tiempo, el desarrollo continúa siendo un tema relevante en el Caribe, directamente relacionado con la estabilidad interna para cada país del área. El Caribe ha condenado el terrorismo en todas sus formas pero al mismo tiempo insiste que parte de la estrategia debe ser intentar comprender las causas y raíces subyacentes del terrorismo.²³ Al mismo tiempo, los países del Caribe apoyan la necesidad de fortalecer las Naciones Unidas y su papel global. Dado que la seguridad en el Caribe es multidimensional, la promoción de la cooperación y el intercambio entre las agencia gubernamentales e instituciones militares del Caribe – y en el hemisferio en su conjunto – es un imperativo. Los acuerdos bilaterales y las operaciones marítimas conjuntas focalizadas en el crimen organizado y otras actividades ilegales en el hemisferio tienden a crear un entorno seguro. Consecuentemente, los Ministros de CARICOM, ha urgido a la cooperación en medidas anti-narcóticos y anti-crime organizado, compartir información de inteligencia; la coordinación de mecanismos para una cooperación regional sostenida en cuanto a la capacidad de construir en la perspectiva de las instancias y agencias que aplican la ley; la cooperación marítima y un enfoque colectivo al problema de las deportaciones.²⁴ A su vez, en el marco de la Asociación de Estados del Caribe (AEC), son centrales los temas de transporte, comercio y seguridad. La agenda regional de la AEC incluye el tema

¹⁹ *Guatemala Authorizes US Use of Airspace*, Aug 22, 2003, Yahoo! News. Ver también: *Guatemala is getting more like Colombia every day*, **The Economist**, May 15th 2003

²⁰ Anthony T. Bryan and Stephen E. Flynn, "**Free Trade, Smart Borders, and Homeland Security: U.S.- Caribbean Cooperation in a New Era of Vulnerability**" The Dante Fascell North-South Center, Working Paper Series, Paper No. 8, September 2002.

²¹ Trinidad & Tobago y Jamaica han mostrado interés en este tema.

²² También hay otros factores como la influencia de los medios. Ver: Mayra Buvinic and Andrew R. Morrison, "*Living in a More Violent World*", **Foreign Policy**, Spring 2000, pp. 58-73.

²³ En lo que se refiere al terrorismo internacional, Stafford Neil, embajador de Jamaica en Naciones Unidas, reiteraba que Jamaica apoyo la lucha global contra el mismo, pero apuntaba que "Es imperativo que las raíces del terrorismo sean enfrentadas en sus dimensiones políticas, económicas, sociales y psicológicas". Al mismo tiempo, dijo que Jamaica estaba comprometida con los principios de Naciones Unidas y "reafirma su fé" en la organización mundial. Ver: "*Jamaica reaffirms faith in the UN*", **JAMAICA OBSERVER.COM**, September 23, 2002.

²⁴ C. Clarke, "*Caricom security ministers call for cooperation on crime*", **JAMAICA OBSERVER.COM**, June 20, 2002.

de cielos abiertos²⁵ - a debatirse en noviembre 2003 en la Cumbre Regional de la AEC a realizarse en Panamá – de forma facilitar el transporte en la región y también el turismo.

El continente cuenta con iniciativas destinadas a lograr seguridad, que incluyen la entrada en vigor plena del Tratado de Tlatelolco, que crea la primera zona desnuclearizada en un área densamente poblada del mundo; los Compromisos de Mendoza y Cartagena que proscriben las armas químicas y biológicas: la ratificación generalizada de la Convención de Ottawa sobre Minas antipersonal: las Declaraciones de Zona de Paz Sudamericana, de Zona de Paz de Mercosur y de Zona de Paz de la Comunidad Andina y la Carta Democrática Interamericana. Se tiende a la consolidación de América Latina y el Caribe como “zona libre” de armas nucleares, químicas y bacteriológicas y libres de minas antipersonal, y al mismo tiempo se da reconocimiento y complementariedad de acuerdos y esquemas subregionales de Seguridad y de Seguridad en el Hemisferio: Centroamérica, Comunidad Andina, MERCOSUR (donde se consolida una arquitectura flexible en materia de seguridad). Sin embargo, persisten problemas asociados a la seguridad internacional, el unilateralismo y el impacto de la guerra en Irak prescindiendo de la autorización del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en el sistema internacional en su conjunto.²⁶ Al mismo tiempo la fragmentación política de los estados y la modernidad, y el desplazamiento del multilateralismo crea una situación extremadamente sensible en un mundo que – a pesar de las resistencias- tiende a la interdependencia y cooperación.

En el marco del sistema interamericano, las instancias relacionadas con cooperación frente al terrorismo, el problema mundial de las drogas y el crimen organizado transnacional en todas sus manifestaciones, son: Comité Interamericano Contra el Terrorismo (CICTE) y Convención Interamericana Contra el Terrorismo; Problema Mundial de las Drogas y sus Delitos Conexos: (CICAD); Fabricación y tráfico ilícito de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados (CIFTA y CIAD); Lavado de Activos (CICAD); otras manifestaciones del crimen organizado transnacional: reuniones de Ministros de Justicia y Procuradores del Hemisferio-(REMJA) En lo que se refiere a la cooperación frente a otros desafíos estructurales a la Seguridad de los países del Hemisferio, incluye: asistencia mutua frente a desastres naturales (CIRDN), protección del Medio Ambiente (OEA), combate a la pobreza extrema (BID y OPS) y protección de la Salud (OPS).

Las naciones del hemisferio tienen diferencias nacionales y subregionales sobre sus preocupaciones en materia de seguridad, por lo que el enfoque tradicional de seguridad debe ampliarse para reconocer esa realidad. Al mismo tiempo, se reconoce que no es posible jerarquizar en orden de importancia estas preocupaciones sino que todas son legítimas. La hegemonía estadounidense y la imposición de su agenda - con el terrorismo como eje - enrarece el entorno continental ya que compartir las preocupaciones de Estados Unidos no implica abandonar agendas propias o regionales. Pasan a primer plano de la agenda el Terrorismo, el Problema Mundial de las Drogas y el Crimen Organizado Transnacional como Nuevas Amenazas a la Seguridad, como amenazas no tradicionales.

²⁵ *Region Officials Gather For Talks (Trinidad)*, **The Miami Herald**, July 11, 2003

²⁶ Dr. John Grouard Mason, *Les retombées d'une conquête promise*, **Le Debat Stratégique**, No 67, Mars-Avril, 2003, pg. 3-4

El enfoque relacionado con la Seguridad de los Estados se complementará con el de Seguridad Humana²⁷, que incluye seguridad económica, ambiental, de salud, ciudadana, y desde un enfoque más amplio, y en un marco más amplio y no contrapuesto y hasta cierto punto convergente, se propone la Seguridad Integral²⁸. En el marco del debate hemisférico, se percibe que el concepto de seguridad humana, “supera al viejo concepto de seguridad nacional propio de la guerra fría” y que “es importante concebirla como parte de un desarrollo económico integrador y políticamente participativo”²⁹, al mismo tiempo que se estima que con respecto a la seguridad hemisférica, se da la “necesidad de aproximarse a un concepto de seguridad integral”.³⁰

La Conferencia de México se centraría en el desarrollo y/o fortalecimiento de enfoques comunes y mecanismos apropiados para profundizar la cooperación en el hemisferio frente a todas estas preocupaciones³¹.

El Estado del Debate

El debate en torno a la seguridad hemisférica tiene diferentes matices, en correspondencia del país, subregión y región de que se trate y – correspondientemente - los temas de la agenda tendrán mayor o menor peso relativo. Cabe recordar que algunos países del hemisferio tienen sus propias doctrinas de defensa y que la cooperación por parte de los países del hemisferio – gobiernos, fuerzas armadas, agencias de inteligencia y cuerpos de seguridad - se da de acuerdo a las prioridades de cada uno. Un factor relevante es la vulnerabilidad frente a la potencia hegemónica. El ejercicio de la coerción³² orientada a objetivos que no necesariamente son de los actores latinoamericanos y caribeños - como es la imposición de una agenda - también esta presente.

Los puntos de inflexión en el debate han sido primeramente, los atentados terroristas al WTC/Pentágono y la estrategia preventiva; y en segundo lugar, la guerra y ocupación de Irak, realizada por los Estados Unidos y Gran Bretaña, ignorando al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Tanto la estrategia preventiva como la violación de las normas internacionales – clara expresión del unilateralismo estadounidense – fungen como una llamada de atención para los países de América Latina y el Caribe. Por otro lado, la seguridad global y el peso de la seguridad nacional de cada uno de los países del hemisferio no son necesariamente coincidentes: se dan algunas coincidencias en las prioridades de Estados Unidos y América Latina “pero en otros casos hay diferencia notables en las agendas de riesgos de seguridad nacional”.³³

²⁷ El concepto de Seguridad Humana ha sido propuesto por Canadá y actualmente adoptado por Chile y cuenta con consenso significativo en el marco hemisférico.

²⁸ Anteproyecto preliminar de esquema para la declaración política a ser aprobada por la Conferencia especial sobre Seguridad, Ciudad de México, 6-8 Mayo 2003 (Presentado por el Presidente a la Comisión en su reunión celebrada el martes, 25 de febrero de 2003), **Consejo Permanente de la OEA, Comisión de Seguridad Hemisférica**, OEA/Ser. G, CP/CSH.551/03, 27 de febrero, 2002, Original: español.

²⁹ Guillermo Pacheco G, op. cit. pg. 3

³⁰ Guillermo Pacheco G, op. cit. pg. 4

³¹ Anteproyecto op. cit.

³² Sobre la coerción, los niveles y los límites de la misma en la política exterior de Estados Unidos, ver: Daniel Byman (RAND) y Matthew Waxman (RAND), **The Dynamics of Coercion**, Cambridge University Press (UK and USA), RAND, 2002.

³³ “México y Brasil tiene muchas reservas para compartir agenda de EEUU”; el autor destaca la “relativa autonomía de Venezuela y Cuba para diseñar su agenda”. En: Raul Benitez Manaut, *Condicionantes hegemónicos y nacionales a la seguridad hemisférica*, **Taller de Consulta a OSC’s y académicos de**

El acento en el multilateralismo de la parte latinoamericana y caribeña es precisamente un tema de fricción y choca con el unilateralismo estadounidense. Si consideramos que las agendas de seguridad son multidimensionales e incluyen componentes multinacionales, la cooperación es una necesidad. En este marco, las responsabilidades compartidas y la reciprocidad en torno a temas específicos son un requisito. Cabe destacar, que los principales avances en el terreno de la distensión y cooperación en materias de seguridad se dan en el ámbito subregional.

Colombia es un tema recurrente en el debate hemisférico, como lo es, desde otro punto de vista, Venezuela. El caso de Colombia y el Plan Colombia, sirven de catalizador: casi todos comparten la idea de buscar soluciones multinacionales, pero hay diferencias entre los medios y fines. La continua insistencia en una solución militar al conflicto colombiano - favorecida por Estados Unidos y el gobierno de Colombia- contribuía a incrementar las tensiones en la región; Estados Unidos incrementaba su presencia – no necesariamente por la vía de las fuerzas militares – y América Latina seguía insistiendo en una solución negociada³⁴ en la perspectiva de evitar la militarización del área y eventualmente del continente americano. La situación se encuentra paralizada.³⁵ La percepción sobre Venezuela es que presenta “una gran vulnerabilidad en el ámbito hemisférico y tiende cada vez mas a ser percibida como un problema para la seguridad regional, como en el caso de la Región Andina, donde ya se han hecho referencias a la posible “venezolanización” de procesos o conflictos e inclusive podría llegar a ser vista como un problema para la seguridad hemisférica”.³⁶

Uno de los temas en los cuales se ha insistido desde América Latina es el del fomento de medidas de confianza mutua. Se destacan los avances en el terreno de las medidas de Fomento de la Confianza - por medio del Grupo de Río, entre otras instancias- terreno en el cual la región ostenta un liderazgo indiscutible. Son relevantes las Declaraciones de Buenos Aires (1994), Santiago (1995), San Salvador (1998), Miami (2003) y la publicación de los Libros de la Defensa y el desarrollo de las metodologías estandarizadas para medir los gastos de defensa por parte de Chile y Argentina, y que próximamente aplicarán Chile y Perú. Se ha continuado trabajando sobre el tema, como se evidencia en la “Carta Andina para la Paz y la Seguridad y Limitación y Control de los Gastos Destinados a la Defensa Externa” suscrita por los Ministros de Defensa y de Relaciones Exteriores de los cinco países el 17 de junio de 2002 en Lima, así como la Declaración de Zona de Paz Sudamericana efectuada por la II Reunión de Presidentes de América del Sur de Guayaquil en julio del 2002: la Declaración de Zona de Paz de Mercosur, Bolivia y Chile, y la Zona de Paz de la Comunidad Andina de Naciones,

América Latina y El Caribe sobre la Conferencia Especial de Seguridad de las Américas, Department of Foreign Affairs and International Trade-Canadá y FLACSO-Chile, Santiago de Chile, 17 de marzo de 2003

³⁴ Para un enfoque: Pilar Gaitán Pavía, *Anotaciones sobre la Seguridad Regional, “El Plan Colombia” y el conflicto armado interno*, **Taller de Consulta a OSC’s y académicos de América Latina y El Caribe sobre la Conferencia Especial de Seguridad de las Américas**, Department of Foreign Affairs and International Trade-Canadá y FLACSO-Chile, Santiago de Chile, 17 de marzo de 2003, pg. 3

³⁵ Max Manwaring (Compilador) **Colombia’s Ambiguous Wars in Global and Regional Context: Insurgency, Transnational Crime and Terror**, Conference Brief, Strategic Studies Institute, US Army War College, 2002

³⁶ Francine Jácome, *Venezuela Frente a los Retos de la Seguridad Hemisférica*, **Taller de Consulta a OSC’s y académicos de América Latina y El Caribe sobre la Conferencia Especial de Seguridad de las Américas**, Department of Foreign Affairs and International Trade-Canadá y FLACSO-Chile, Santiago de Chile, 17 de marzo de 2003, pg. 6

confirma la voluntad política del área en pro de la paz. Se hace necesario renovados impulsos en este terreno.

En lo que se refiere a enfoques específicos, la postura de Chile, como miembro de la Red de Seguridad Humana, coincide con la de Canadá en cuanto a que la seguridad duradera esta íntimamente ligada a la protección de los derechos de la persona humana y su existencia. La dimensión adquirida por las amenazas a la seguridad requieren de un enfoque integral de cooperación flexible, sustentado en 3 aspectos fundamentales: fortalecimiento de los principios valores y normas de Derecho Internacional, particularmente los desarrollados y practicados por el continente americano como un todo; mejora de la coordinación entre las diversas instancias hemisféricas que llevan a cabo el diálogo sobre la paz y seguridad regionales, y voluntad política para llevar a cabo las reformas necesarias para lograr un sistema de seguridad hemisférico que garantice estabilidad regional a través de confianza mutua y transparencia. Desde algunos enfoques se planteaba un enfoque que combina la Seguridad Internacional, Seguridad Nacional, Seguridad Humana, con la seguridad humana como elemento integrador de un concepto multidimensional por un lado y la de seguridad integral, están presentes en el debate en América Latina. La creciente incertidumbre en cuadro de crisis económica, política y social con la consiguiente ingobernabilidad, “hace más urgente generar un concepto holístico e integrador de seguridad, capaz de recoger las dimensiones de la seguridad tradicional conjuntamente con las nueva amenazas e incorporar los niveles y dimensiones relativos a la persona humana”.³⁷

Entre las preocupaciones existentes están aquellas relacionadas con el posible fortalecimiento institucional, en la perspectiva de mejorar la seguridad, que podría llevar a “situaciones de autoritarismo sobre los cuales existen experiencias no muy gratas”,³⁸ y el asunto de la participación de la sociedad en el tema de seguridad, percibido como “lo único que garantizaría no caer en los riesgos de los abusos de poder, la restricción de los derechos fundamentales y el autoritarismo”.³⁹

Otro nudo del debate es el que se vincula al Sistema Interamericano y el TIAR. Cabe recordar que el TIAR ha sido cuestionado por México, como no relevante en la realidad internacional actual, pero, desde otros enfoques se percibe que “sigue siendo operativo en sus aspectos centrales, en la medida en que necesitamos dar respuesta a aquellos aspectos de seguridad, derivados de las llamadas amenazas tradicionales. Tal vez habrá que comenzar a discutir como deberemos hacer para coordinar hemisféricamente, la lucha contra las llamadas amenazas no tradicionales, ninguna de las cuales, hasta ahora, requiere del uso pleno de los instrumentos militares para conjurarlas.”⁴⁰

³⁷ Francisco Rojas Aravena y Claudia F. Fuentes, *Hacia un Concepto Multidimensional: La Seguridad Humana como Dimension articuladora e integradora*, **Taller de Consulta a OSC's y académicos de América Latina y El Caribe sobre la Conferencia Especial de Seguridad de las Américas**, Department of Foreign Affairs and International Trade-Canadá y FLACSO-Chile, Santiago de Chile, 17 de marzo de 2003

³⁸ Arturo Garcia, *Sobre el tema de Seguridad en Colombia (borrador de trabajo)*, **Taller de Consulta a OSC's y académicos de América Latina y El Caribe sobre la Conferencia Especial de Seguridad de las Américas**, Department of Foreign Affairs and International Trade-Canadá y FLACSO-Chile, Santiago de Chile, 17 de marzo de 2003

³⁹ Arturo Garcia, op. cit.

⁴⁰ Jaime Garreta, RESDAL/SER 2000, **Taller de Consulta a OSC's y académicos de América Latina y El Caribe sobre la Conferencia Especial de Seguridad de las Américas**, Department of Foreign Affairs and International Trade-Canadá y FLACSO-Chile, Santiago de Chile, 17 de marzo de 2003, pg. 3

Uno de los problemas sensibles en los países de América del Sur, es la “expansión vertiginosa de la seguridad privada, poco controlada y fiscalizada, llevando a que sea una de las principales fuentes de abastecimientos de armas al crimen organizado”, producto de la impotencia de las fuerzas de seguridad pública.⁴¹ Por otro lado, se estima que la cooperación a su vez debiera ser funcional a la reducción de los gastos de defensa.⁴²

La agenda de seguridad del Brasil esta orientada fundamentalmente a garantizar la soberanía sobre la amazonía y a prevenir la entrada e instalación en territorio brasileño de actores ilegales transnacionales tales como organizaciones de trafico de drogas y grupos insurgentes. En este sentido, a través de sucesivas administraciones o presidentes, Brasil, con sentido estratégico, ha desarrollado e implementado el Sistema de Vigilancia de la Amazonía (SIVAM) que involucra un esfuerzo interagencias con el empleo de alta tecnología (radares tridimensionales, equipos de interceptación de radio, vigilancia electrónica y aérea, etc.) para monitorear y eventualmente reprimir el movimiento de actores ilegales (traficantes de drogas, gampeiros, guerrilleros, madereros ilegales y traficantes de armas).⁴³ Este tipo de preocupaciones involucra también la cooperación con los vecinos linderos a toda la región amazónica brasileña: Suriname, Guyana Francesa, Guyana, Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia y Paraguay, con los cuales se han firmado acuerdos bilaterales de cooperación para facilitar la cooperación contra el trafico de drogas.⁴⁴ En el ámbito regional, en Mercosur ha primado el tratamiento multilateral del tema seguridad pública. Si con los países andinos y amazónicos prima una agenda militarizada orientada a temas de control territorial, con el Cono Sur prima una agenda orientada hacia el intercambio de inteligencia policial y prevención y represión de delitos. Desde mediados de la década del 90 tema tales como el trafico de drogas, personas, armas, órganos y materiales radioactivos, así como el terrorismo han sido sistemáticamente tratado en las reuniones del Grupo de Ministros de Justicia e Interior del Mercosur. Falta todavía formalizar y operacionalizar mecanismos de flexibilización para el intercambio de información entre agencias directamente involucradas en la prevención y represión de estos delitos.⁴⁵

En el ámbito centroamericano, se percibe que “la tutela del ejercicio de la democracia y la imposición de pautas” constituye un proceso peligroso” ya que “la democracia se construye desde dentro, las actitudes injerencistas son inadmisibles ya que pueden contribuirá soluciones apresuradas e insostenibles o a expresiones sociales y políticas insospechadas.”⁴⁶ En cuanto a la **seguridad humana**, se plantea “supera al viejo concepto de seguridad nacional propio de la guerra fría” y ..”es importante concebirla como parte de un desarrollo económico integrador y políticamente participativo”.⁴⁷ En el

⁴¹ Pablo Gabriel Dreyfus, *Los problemas de un país continental: la seguridad brasileña en el siglo XXI*, **Taller de Consulta a OSC’s y académicos de América Latina y El Caribe sobre la Conferencia Especial de Seguridad de las Américas**, Department of Foreign Affairs and International Trade-Canadá y FLACSO-Chile, Santiago de Chile, 17 de marzo de 2003, pg.4

⁴² Jaime Garreta, op. cit. pg. 5

⁴³ Pablo Gabriel Dreyfus, op. cit. pg. 5

⁴⁴ Pablo Gabriel Dreyfus, op. cit.

⁴⁵ Pablo Gabriel Dreyfus, op. cit. pg. 8

⁴⁶ Guillermo Pacheco G. en: **Taller de Consulta a OSC’s y académicos de América Latina y El Caribe sobre la Conferencia Especial de Seguridad de las Américas**, Department of Foreign Affairs and International Trade-Canadá y FLACSO-Chile, Santiago de Chile, 17 de marzo de 2003.

⁴⁷ Guillermo Pacheco G, op. cit. pg. 3

plano hemisférico, se propone desde algunos ámbitos la “necesidad de aproximarse a un concepto de seguridad integral”.⁴⁸

La Conferencia de Seguridad de México 2003⁴⁹

Los países de la región, en el terreno de la seguridad hemisférica cuentan con tratados, convenciones e instancias desarrolladas a través de años: el Tratado de Tlatelolco, que crea la primera zona habitada del planeta sin armas nucleares; la Declaración de Mendoza que junto al Compromiso de Cartagena, destacan la voluntad de la región para establecer un área libre de armas químicas y bacteriológicas. La amplia adhesión y cumplimiento a las obligaciones emanadas del Tratado para la No Proliferación de Armas Nucleares (TNP), del Tratado para la Prohibición completa de los Ensayos Nucleares (TPCEN) y aquellos acuerdos internacionales que prohíben las armas de destrucción masiva, tales como la Convención para la Prohibición de las Armas Químicas y la Convención que prohíbe las Armas Bacteriológicas, como claro ejemplo de la voluntad política del hemisferio para evitar la producción, proliferación y utilización de este tipo de armas. En materia de armas convencionales se evidencia idéntico compromiso: la Convención Interamericana sobre Transparencia en la Adquisición de Armas Convencionales; la Convención Interamericana contra la Fabricación y Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros materiales relacionados, así como en el cumplimiento de las obligaciones impuestas por el registro de Armas Convencionales de Naciones Unidas, propósitos que han hecho suyos el Grupo de Río y la Comunidad Andina de Naciones, entre otros grupos de concertación regional.

El hemisferio cuenta con instituciones y mecanismos por donde transcurre y se desarrolla el diálogo interamericano: Las Cumbres de las Américas, La Asamblea General de OEA, las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas, las Conferencias de Ministros de Justicia de las Américas. Los mecanismos son varios. La Comisión Interamericana Contra el Abuso de Drogas (CICAD), el Comité Interamericano Contra el Terrorismo (CICTE) el Comité Consultivo de la Convención Interamericana Contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados (CIFTA), el Comité Interamericano de Reducción de Desastres Naturales (CIRDN) y el Mecanismo de Seguimiento de la Aplicación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, permiten llevar a la práctica los acuerdos políticos alcanzados. Fuera del marco interamericano se cuenta con las contribuciones que complementan la arquitectura regional de paz y seguridad: el Grupo de Río, el Tratado Marco de Seguridad Democrática de América Central, El Sistema Regional de Seguridad del Caribe, el Mercosur, Bolivia y Chile, como instancia de coordinación política regional, la Declaración de Zona de Paz Sudamericana realizada por los Jefes de Estado de Sudamérica, la Declaración de Zona de Paz del Mercado Común del Sur, Bolivia y Chile, y la Carta Andina para la Paz y la Seguridad de la Comunidad Andina de Naciones.

La Conferencia de Seguridad de México estaba programada para Mayo de 2003 y fue pospuesta para Octubre 2003, dado los desacuerdos intrahemisféricos existentes. La agenda de la conferencia no ha sido definida en detalle aun, pero su mandato incluirá, no

⁴⁸ Guillermo Pacheco G, op. cit. pg. 4

⁴⁹ La Conferencia de Seguridad de México estaba programada para Mayo de 2003 y fue pospuesta para Octubre 2003, dado los desacuerdos intrahemisféricos existentes.

solo aspectos tradicionales de la seguridad sino también las nuevas amenazas multidimensionales que las Américas y la comunidad internacional enfrentan actualmente.

El origen de la Conferencia Especial Sobre Seguridad se remonta las Cumbres de las Américas II (Santiago de Chile 1998) y III (Quebec 2001) y su mandato se remonta tanto a las Cumbres de Santiago y Quebec como a la Declaración de Bridgetown y resolución 1908/XXXII de la Asamblea General.⁵⁰

Así como Septiembre 11, 2001 y, en otro nivel, la guerra unilateralmente iniciada contra Irak y su posterior ocupación, han cambiado las coordenadas de la política exterior estadounidense, en el ámbito global parecería estarse intentado la disolución –por un golpe de fuerza- del sistema internacional construido en el s. XX,⁵¹ con el consiguiente impacto en América Latina y el Caribe.

México se había planteado la obsolescencia del TIAR, pero moderaba un tanto su postura, a fines del 2001. Las opiniones encontradas entre México y los Estados Unidos con respecto a la guerra en Irak⁵² y los cambios en la Secretaria de Relaciones Exteriores - la salida de Gustavo Iruegas, Subsecretario de Relaciones Exteriores⁵³ - creaban un entorno poco propicio para la Conferencia de Seguridad. Al referirse a la misma, Iruegas planteaba que debía “impedirse que un país imponga su agenda” y destacaba que con el TIAR ya no se pueden enfrentar las amenazas a la seguridad y es necesario entender y asumir que las preocupaciones sobre temas que no cubren los viejos conceptos, también afectan la seguridad de los pueblos. Al referirse a la Conferencia misma, decía que “si bien la declaración que surja de la conferencia no tendrá efectos vinculatorios ni tiene el propósito de crear nuevos mecanismos de seguridad continental, el funcionario resaltó que el documento tiene un propósito político de alto nivel”.⁵⁴ En el terreno de temas específicos, México se opone a la integración de fuerzas armadas con fines de seguridad hemisférica, así como a "otros elementos" que lesionen la soberanía de las naciones.⁵⁵ Al mismo tiempo, las naciones del área deben buscar acuerdos de colaboración "más allá del enfoque tradicional", relativo a una época en que prevalecían "posiciones autoritarias y hasta cierto punto intervencionistas".⁵⁶ La delegación mexicana en la Conferencia Especial de Seguridad Hemisférica, planteará como elemento central de política exterior, el respeto que tiene cada estado soberano a su autodeterminación. En ese foro estará en juego "la discusión de la efectividad de los organismos internacionales, la colaboración de igual a igual, la multilateralidad en la toma de decisiones y la resolución pacífica de las

⁵⁰ Anteproyecto preliminar de esquema para la declaración política a ser aprobada por la Conferencia especial sobre Seguridad, Ciudad de México, 6-8 Mayo 2003 (Presentado por el Presidente a la Comisión en su reunión celebrada el martes, 25 de febrero de 2003), **Consejo Permanente de la OEA, Comisión de Seguridad Hemisférica**, OEA/Ser. G, CP/CSH.551/03, 27 de febrero, 2002, Original: español.

⁵¹ Dr. John Grouard Mason, op. cit.

⁵² *Mexico, the United States and Iraq*, **The Economist**, Febrero 27, 2003 y Andres Oppenheimer, Bush putting Mexican president on hold, **The Miami Herald**, Marzo 27, 2003, Pg. A18

⁵³ Georgina Saldierna, *Se realizará en el DF encuentro hemisférico sobre seguridad*, **La Jornada**, México D.F., 4 de abril de 2003

⁵⁴ Gustavo Iruegas, citado en: Georgina Saldierna, op. cit.

⁵⁵ Contralmirante Conrado Aparicio Blanco, presidente de la Comisión de Estudios Especiales de la Armada citado en: Jesus Aranda, *Propondrá un enfoque multilateral del tema, según el contralmirante Aparicio Blanco: México rechazará la integración militar internacional para seguridad hemisférica*, **La Jornada**, México D.F. 25 de junio de 2003

⁵⁶ Contralmirante Conrado Aparicio Blanco, presidente de la Comisión de Estudios Especiales de la Armada, op. cit.

controversias". México "es promotor de que prevalezca un enfoque multidimensional, un mecanismo de cooperación, de diálogo" y "deben definirse claramente cuáles son los principios y los valores compartidos, cuáles son los enfoques comunes que podemos tener". La potenciación de los canales formales como Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos (OEA) son parte de este enfoque. La idea del gobierno mexicano es que en la conferencia se asuman compromisos políticos y haya reconocimiento de todas las naciones de que la seguridad en el hemisferio va más allá de las amenazas tradicionales⁵⁷

Entre las propuestas para la próxima Conferencia Especial Sobre Seguridad, se planteaba que (1) la referida Conferencia otorgue un mandato al Consejo Permanente de OEA para constituir un grupo de trabajo de composición abierta que, considerando los consensos existentes se aboque a la elaboración de una Carta de Seguridad Hemisférica que defina un nuevo concepto de esta, cooperativo, colectivo y flexible, y que señale los medios y mecanismos más idóneos de cooperación y solidaridad que permitan llevar a la práctica dicho concepto; y (2) Dice relación con la Junta Interamericana de Defensa JID. No podemos esperar mas para iniciar un estudio con detenimiento de dicha institución que cuenta con los medios, pero no los mandatos, para desarrollar una labor que muchos países han sugerido como asesoría profesional en materias de seguridad y defensa, al nivel de una OEA que quiere enfrentar adecuadamente los desafíos del tercer milenio.⁵⁸

Entre los argumentos esgrimidos para potenciar la Conferencia de Seguridad, esta el que evalúa que la región tiene la oportunidad de construir un Régimen Internacional Multilateral de Seguridad Internacional en las Américas. Esta podrá enfrentar las dimensiones tradicionales de seguridad estatal, la emergencia de nuevas amenazas, diseñar cursos de acción concertados y contribuir a abrir espacios para la resolución de conflictos internacionales.⁵⁹

El nuevo esquema debe comenzar a construirse a partir de un proceso gradual, flexible, y de cooperación y debe basarse en tres pilares básicos: pilar jurídico, pilar institucional, pilar de cooperación política reforzada. Lograr este esquema dependera de los Estados del continente en la medida en que sean capaces de cumplir con un conjunto de parametros de convergencia, transparencia y cooperacion, que agrupados por etapas, guien a los países en su esfuerzo por contribuir en la medida de sus capacidades individuales a la construcción de un hemisferio mas justo estable y seguro.⁶⁰ Al mismo tiempo, los estados del hemisferio reconocen la responsabilidad principal que cabe al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales y su papel, conjuntamente con OEA, para contribuir a la seguridad y estabilidad de las Américas y por otra parte, el Derecho Internacional Humanitario - entre ellos la Convención de Ginebra de

⁵⁷ Contralmirante Conrado Aparicio Blanco, presidente de la Comisión de Estudios Especiales de la Armada, op. cit.

⁵⁸ **Hacia la Conferencia Especial de Seguridad de Mexico**, FLACSO, Santiago, 17 de marzo 2003

⁵⁹ Francisco Rojas Aravena y Claudia F. Fuentes, *Hacia un Concepto Multidimensional: La Seguridad Humana como Dimension articuladora e integradora*, **Taller de Consulta a OSC's y académicos de América Latina y El Caribe sobre la Conferencia Especial de Seguridad de las Américas**, Department of Foreign Affairs and International Trade-Canadá y FLACSO-Chile, Santiago de Chile, 17 de marzo de 2003

⁶⁰ *NON PAPER, Declaracion de Mexico Sobre Seguridad Hemisferica*, pg. 11

en: **Taller de Consulta a OSC's y académicos de América Latina y El Caribe sobre la Conferencia Especial de Seguridad de las Américas**, Department of Foreign Affairs and International Trade-Canadá y FLACSO-Chile, Santiago de Chile, 17 de marzo de 2003

1949 y sus Protocolos Adicionales- como norma fundamental de conducta para los países de la región.

En el terreno político, los estados del continente coinciden en que los desafíos y amenazas a la seguridad que enfrentan justifica el inicio de un esfuerzo conjunto para armonizar los mecanismos existentes y superar la actual situación de dispersión, en la perspectiva de perfeccionar y hacer más eficiente, coherente y orgánico el sistema interamericano de seguridad como un todo. Una **cooperación política reforzada** debe tener su máxima expresión en la Cumbre de las Américas, donde se ejercita la voluntad política de los estados y de la que deben surgir los mandatos y orientaciones para la mejor estructuración del sistema de seguridad hemisférica. El trabajo sustantivo de seguimiento y generación de propuestas debe desarrollarse a través de OEA. La Reunión Especial Sobre Seguridad Hemisférica debiera conferir un mandato al Consejo Permanente de OEA para constituir un grupo de trabajo de composición abierta que, considerando los acuerdos de la V Reunión de Ministros de Defensa de las Américas, la 2ª Reunión de alto Nivel sobre Preocupaciones Especiales de Seguridad de los Pequeños Estados Insulares, la próxima Reunión de Expertos sobre Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad Mutuas, la próxima reunión del CICTE y la Declaración Política que se adopte en México, se aboque a la elaboración de una Carta de Seguridad Hemisférica que defina un concepto de ésta más amplio flexible y señale los medios y mecanismos idóneos de cooperación y solidaridad que permitan llevar a la practica dicho concepto.⁶¹

La diversidad de percepciones existentes entre los estados sobre las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a su seguridad y las diferencias nacionales y subregionales en materia de seguridad, estuvieron presentes en la conferencia, así como también la ampliación de la concepción tradicional, que se ha visto ampliada **a otros espacios como la seguridad pública y la seguridad humana**. La revisión de mecanismos para hacer frente a la nueva realidad y el diseño de un Nuevo **Enfoque Multidimensional** de la seguridad en el Hemisferio estarán presente. Sin embargo, el elemento fundamental de la conferencia – invocado en foros académicos y otros, es la necesidad de “un nuevo espíritu de empresa común impulsado por el compromiso y la voluntad política de adoptar las decisiones que exige el momento histórico”.⁶²

La interrogante fundamental frente a la conferencia, fue en que medida se lograría aunar la voluntad política necesaria para concretar un nuevo enfoque que no atentase contra los legítimos derechos e intereses de los estados y que – al mismo tiempo lograra rescatar el multilateralismo.

A pesar de la adopción de un concepto de seguridad multidimensional, el debate en torno a la seguridad persiste.

Reflexiones Puntuales

- La globalización y la interdependencia implican un reposicionamiento geopolítico e inserción internacional de cada país con los consecuentes retos que esto implica. Después de los lamentables sucesos de Septiembre 11, 2001, se ha acentuado esta dinámica, que se hace aún más perceptible: lo que primará serán los intereses de cada uno. En este marco, se hace necesario identificar los espacios y los límites de los

⁶¹ NON PAPER, *Declaracion de Mexico Sobre Seguridad Hemisférica*, op. cit. pg. 15

⁶² NON PAPER, *Declaracion de Mexico Sobre Seguridad Hemisferica*, op. cit. pg. 5,

mismos, en la perspectiva de una agenda que no sea impuesta por los Estados Unidos, y que considere los intereses de cada uno.

- Para enfocar el tema de la cooperación, se hace necesario considerar aspectos como intereses, asimetrías y sobre todo, respeto mutuo, en la perspectiva de cimentar las bases para una cooperación sólida y continuada. Al mismo tiempo, es ineludible rescatar el multilateralismo como un eje creador de consenso y enfoques comunes que propicien un entorno que tienda a considerar equitativamente los intereses de cada uno.
- A mediados de los '90s, los Estados Unidos sugirió que la cooperación fuera el centro de su política hemisférica. El reconocimiento de la necesidad de cooperación estaba acompañado de algunos obstáculos. En el caso de los Estados Unidos y América Latina y El Caribe, un elemento esencial a enfrentar con realismo es el legado de desconfianza y fragmentación –cuyos antecedentes están en los siglos XIX y XX – y un incremento en el potencial regional para la inestabilidad. Es en este marco que debemos considerar los encuentros y desencuentros entre los Estados Unidos y América Latina y El Caribe para enmarcar el debate en cuanto a la definición de seguridad en un contexto asimétrico como es el interamericano. Tanto la nueva arquitectura global como la nueva arquitectura institucional en el plano hemisférico, regional y subregional presentan pocos rasgos benevolentes o benéficos⁶³ que favorezcan a América Latina y especialmente el Caribe, y siguen pesando considerablemente las asimetrías y desbalances
- La expansión de estrategias preventivas a otros actores del entorno internacional, tiende a complejizar las relaciones interestatales. En este marco, la cooperación – como elemento fundamental – se enrarece a partir de medidas de fuerza y la relativa ausencia de incentivos, a pesar de que la lógica competitiva en el terreno de la seguridad es difícilmente eliminable. Al mismo tiempo, ignorar las asimetrías no contribuye a fomentar las condiciones de confianza que contribuya a un entorno propicia para la cooperación. Sin embargo, un enfoque a partir de intereses que respete afinidades y particularidades en la lógica de responsabilidades compartidas, contribuiría a fomentar una cooperación efectiva.
- La estrategia de prevención es expansiva y al mismo tiempo provoca una tendencia hacia el incremento de la capacidad disuasiva especialmente en los países pequeños. Al mismo tiempo, esto abre nuevas rutas a escaladas en el terreno del armamentismo en detrimento del desarrollo y – en el plano interno de las sociedades- a tendencia neo-autoritaristas. La militarización de la problemática de seguridad no contribuye a la seguridad de sociedades afectadas por la pobreza y la fragmentación social.
- La reformulación de la seguridad – a partir del *homeland security* – resulta en una extensión virtual de las fronteras estadounidenses. En lo que se refiere a temas de seguridad, la reconfiguración de los comandos militares de los Estados Unidos y la

⁶³ Para una perspectiva en este sentido, ver: Jessica Byron, La Subregión de la Caricom/Cariforum en el periodo 1999-2000: *¿Hacia un nuevo modelo de gobernabilidad regional?*, **Anuario de la Integración Regional en el Gran Caribe 2001**, No 2, CRIES, Invesp, CIEI, Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela, 2001.

creación del Comando Norte⁶⁴ (Estados Unidos, Canadá, México, Las Bahamas y Cuba), reformula la articulación funcional existente hasta ahora en la Cuenca del Caribe; el resto del Caribe insular y continente sigue siendo parte del Comando Sur.

- El apoyo brindado por la región a los Estados Unidos después del 11 de Septiembre 2001, se ha ido matizando y articulando paulatinamente. Cabe considerar que la cooperación y la sumisión no son conceptos equivalentes ni globalmente ni en el contexto hemisférico y se hace necesario establecer una diferencia.
- La priorización de los temas de seguridad y vinculados frontera – y asociados a la integración - en un hecho⁶⁵. Consecuentemente, tanto la frontera terrestre con Canadá y México, como la “Tercera Frontera” con el Caribe pasan a ser críticas. Parte de los controles relacionados con fronteras se relacionaran, en esta etapa, con el desarrollo de políticas de control del mercado informal transfronterizo dondequiera que se encuentre, como norma para la organización y regulación de la economía y comercio globalizado.
- La cooperación en la protección de los mares, el espacio y los recursos brinda una perspectiva amplia al concepto de vecindad en el hemisferio. Los intereses comunes en cuanto a la protección del medio ambiente y la necesidad compartida de acceder al desarrollo tecnológico, junto a la voluntad política de complementarse mutuamente, transforma el concepto de vecindad en una interrelación más compleja.⁶⁶
- Los elementos que conspiraron contra una visión de seguridad hemisférica, estuvieron relacionados con: la imposición de la agenda, las percepciones de amenaza a una escala diferente para cada país, región, subregión, las dinámicas regionales con características propias, y la tendencia a la ‘balkanización’ del continente. A partir de estos elementos, la construcción de una estrategia de seguridad regional integral, consensuada y viable, no contó con la voluntad política necesaria.
- A pesar de la adopción por parte del sistema interamericano de un concepto multidimensional de seguridad, el debate no ha terminado y siguen estando presentes el tema de la seguridad humana, la seguridad integral, etc. En este marco, el concepto de la seguridad humana, se percibe desde muchos ámbitos como una postura alternativa, frente al unilateralismo estadounidense. Sin embargo, el concepto es generalmente considerado con cautela y percibido como un imponderable, por múltiples razones, siendo la más importante que podría utilizarse como argumento para intervenciones humanitarias. Es el caso de Cuba, por ejemplo, que mantiene un firme apego al principio de no intervención y cuestiona la doctrina de intervención humanitaria, entre otras cuestiones a partir de la imposibilidad de su aplicación consecuente en el mundo actual. Chile y Argentina tienen una posición diferente en cuanto al tema de la intervención humanitaria, considerándola una posibilidad en circunstancias específicas. Por otro lado, en América Latina hay consenso sobre el tema intervención y de hecho,

⁶⁴ Para una perspectiva previa a la formación del perímetro de seguridad, ver: Peter Andreas, op. cit.

⁶⁵ Isabel Jaramillo Edwards, *Los atentados terroristas al WTC y el Pentágono: Punto de Inflexión en las Relaciones Interamericanas*, **Fuerzas Armadas y Sociedad**, Año 16, No. 3 y 4, Flacso-Chile, julio-diciembre 2001, pg. 14-29

⁶⁶ Francisco Rojas Aravena, Director, FLACSO-CHILE, ha desarrollado el tema de la vecindad.

la recelo que genera el concepto de seguridad humana no es ajena a este hecho.

- Desde una perspectiva estratégica, cabe señalar que los conceptos de seguridad son diferentes: así Canadá enfoca el tema a partir de la seguridad humana, México desde una perspectiva de seguridad integral y desde el Caribe (Haiti) prima una concepción enmarcada en la perspectiva de ONU. Es importante señalar que en el contexto de un conflicto, se hace necesario reforzar los esfuerzos para lograr una cooperación internacional para lograr la solución pacífica a los problemas internacionales de orden humanitario y de cumplir, en la acción y propósito con los principios básicos y las normas vigentes de la ley internacional y otras normas y standards, en particular las incluidas en las instancias pertinentes de ONU.⁶⁷

⁶⁷ That is: accountability for war crimes, the realization and protection of the rights of national or ethnic minorities, and the protection of the civilian population and civilian installations in cases of military operations. Ver: Respect for the purposes and principles contained in the Charter of the UN to achieve international cooperation in promoting and encouraging respect for human rights and for fundamental freedoms and in solving international problems of a humanitarian character. **United Nations General Assembly**, 56th Session, 3rd. Committee, Agenda item 119 (b), November 16, 2001, A/C.3/56/L.45