



MISION PERMANENTE DE PANAMA
ORGANIZACION DE LOS ESTADOS AMERICANOS
WASHINGTON, D.C.

La Misión Permanente de Panamá saluda atentamente a la Comisión de Seguridad Hemisférica en la ocasión de remitirle las respuestas del Gobierno Panameño al cuestionario sobre los Nuevos Enfoques de la Seguridad Hemisférica.

La Misión Permanente de Panamá aprovecha la oportunidad para reiterar a la Comisión de Seguridad Hemisférica las seguridades de su mayor consideración.

Washington, 14 de noviembre de 2001



REPÚBLICA DE PANAMÁ
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
Dirección General de Política Exterior
Unidad de Análisis de Política Exterior

**CUESTIONARIO SOBRE NUEVOS ENFOQUES
DE LA SEGURIDAD HEMISFÉRICA**

(Aprobado por la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA
en su reunión celebrada el 2 de marzo de 2001)

I. CONCEPTOS DE SEGURIDAD

1. a) A juicio de su gobierno, cuáles son los principios rectores actuales de la seguridad hemisférica?

El proceso de la Cumbre de las Américas ha introducido una nueva generación de principios rectores en el Sistema Interamericano de Seguridad y Defensa Hemisférica, a saber: la seguridad humana como elemento central de la seguridad integral del Estado-nación, a lo cual se le agrega, además de los aspectos clásicos político-militares, conceptos mucho más inclusivos, que abarcan las dimensiones económicas, sociales, culturales, y medioambientales. En síntesis, el Gobierno de la República de Panamá considera que actualmente el principio de la seguridad humana es el eje de la seguridad integral de la seguridad hemisférica, tal como Panamá lo ha incorporado en los "Fundamentos de la Política Panameña de Seguridad", adoptados en junio de 2000. Sin embargo, subsisten en el Sistema Interamericano principios de la "doctrina de la seguridad nacional" todavía vigentes, los cuales tienen que ser superados pues guardan relación con el contexto de "Guerra Fría".

b) A juicio de su gobierno, cuáles deberían ser los principios rectores del concepto de seguridad hemisférica si ser adoptados por el Sistema Interamericano y cuál sería la mejor manera de aplicar estos principios?

Consideramos que los principios rectores del concepto de seguridad y defensa hemisférica a ser adoptados por el Sistema Interamericano deben fundamentarse en el marco integral de la institucionalidad democrática, teniendo como referencia central y vital la seguridad del individuo/persona/ciudadano/ser humano a quien el sistema democrático tiene la obligación, por vía de contrato social, de

brindarle un sentido de seguridad básico en torno a las preocupaciones acerca de la vida diaria tales como la seguridad en el empleo, la seguridad del ingreso, la seguridad en la salud, la seguridad de la educación, la seguridad del medio ambiente, la seguridad respecto a su integridad física, respecto de la violencia en todas sus formas, manifestaciones y origen. Así lo entiende y esboza el Gobierno Nacional en los "Fundamentos de la Política Panameña de Seguridad" (junio de 2000), adoptando la "Doctrina de la Seguridad Humana" como el "marco conceptual y filosófico de la Seguridad Integral de la República de Panamá", tal como lo concibe el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) como componente del "desarrollo humano sostenible" (ver documento adjunto, pág. 4) como nuevo paradigma del desarrollo mundial que coloca al ser humano como sujeto del desarrollo y al crecimiento económico como un medio y no como un fin. Esto tiene el objetivo de facilitar que las personas desarrollen plenamente sus capacidades humanas y aprovechar al máximo las mismas en todas las esferas: económica, social, cultural y política, protegiendo al mismo tiempo las opciones y medios a utilizar por las futuras generaciones.

En efecto, se señala en los "Fundamentos" que "la adopción de la Doctrina de la Seguridad Humana, coloca a la persona y a las comunidades de base, con sus correspondientes oportunidades e inalienables derechos, como el punto de referencia inequívoco de la responsabilidad y finalidad de la Seguridad Integral. Ella apunta, por lo tanto, a la creación de condiciones jurídicas, culturales y políticas para que ese patrimonio no sea vulnerado ni sacrificado y para que la seguridad del territorio y del Estado se constituyan en un medio para proteger los intereses y satisfacer las necesidades de la población" (pág. 4).

En concordancia con los lineamientos teóricos actuales, el concepto básico de seguridad se redefine sobre las siguientes "nuevas percepciones":

- La seguridad humana debe ser asequible a todas las personas del mundo ya sean de países ricos o pobres.
- El ataque a la seguridad de las personas en cualquier parte del mundo, probablemente involucraría a todos los países.
- La atención a las amenazas de seguridad es menos costosa y de mayor nivel humanitario cuando se hace de abajo (comunidades de base, sociedad civil) hacia arriba en vez de lo contrario.
- La mayoría de las personas comprenden intuitivamente el significado de seguridad.

Por orden de consistencia, creemos que la mejor manera de aplicar estos principios sería entendiendo los mismos en su naturaleza/concepción/percepción integral; es decir, haciendo énfasis en su carácter multidimensional, diferenciado, armónico, democrático y multilateral, tal como lo fundamenta el Gobierno de la República en los "Fundamentos de la Política Panameña de Seguridad" (ver "Fundamentos", adjunto, pág. 3-4).

2. Cuáles son, a juicio de su gobierno, los enfoques comunes que pueden utilizar los Estados Miembros para hacer frente a esos riesgos, amenazas y desafíos a la seguridad?

Los enfoques comunes deben partir, primeramente, de una visión clara de consenso hemisférico sobre los "nuevos" riesgos, amenazas y desafíos a la seguridad en un contexto de globalización no sólo económica, pero también de la tecnología de las comunicaciones, la cultura, la política, las ideas, etc. y cómo estos factores influyen en la dinámica de las sociedades y los individuos que las conforman. En esta perspectiva abarcadora, consideramos que el tratamiento de la persona humana, como sujeto vital con necesidades, aspiraciones y expectativas -no un objeto- del proceso de "desarrollo sostenible", debe ser; repetimos, la figura central del nuevo o los nuevos enfoques de la seguridad hemisférica frente a riesgos, amenazas y desafíos a la misma.

3. Cuáles son, a juicio de su gobierno, los riesgos, amenazas y desafíos que confronta la seguridad en el Hemisferio? En este contexto, cuáles son, a juicio de su gobierno, las consecuencias políticas que suscitan las denominadas "nuevas amenazas" a la seguridad hemisférica?

Consideramos que los riesgos, amenazas y desafíos que confronta la seguridad en el Hemisferio son precisamente aquéllos que afectan la seguridad humana en el marco de la institucionalidad democrática: el crimen transnacional organizado en todas sus manifestaciones y formas, el narcotráfico, el tráfico ilícito de armas, los desastres naturales, el terrorismo en todas sus manifestaciones y formas, el lavado de dinero, los flujos de inmigrantes ilegales, la inseguridad laboral, los niveles desiguales de ingreso, el insuficiente acceso a la salud, la educación, la vivienda o cuando menos a la vivienda decente, entre otros. Las consecuencias políticas se evidencian en la inestabilidad e impacto negativo que estas amenazas producen en la institucionalidad democrática de nuestras sociedades.

II. INSTRUMENTOS

4. A juicio de su gobierno, dispone la OEA de los instrumentos necesarios para la prevención y resolución de conflictos y la solución pacífica de controversias? Cuáles son, a juicio de su gobierno, esos instrumentos?

Creemos que jurídicamente el Sistema Interamericano dispone de esos instrumentos consignados principalmente en el Pacto de Bogotá de 1948, son numerosos y depende de la voluntad política de los Estados su utilización o no. Sin embargo, a nuestro criterio, el asunto no es de cantidad, sino de la calidad y adaptabilidad innovadora que los mismos u otros adicionales puedan ofrecer dentro de la dinámica evolutiva de las instituciones del Sistema Interamericano de seguridad hemisférica ("la nueva arquitectura institucional del sistema"). En particular, cabe considerar la introducción de mecanismos que faciliten las negociaciones en aquellos conflictos en los que haya más de dos actores enfrentados, también conocidos como "conflictos con múltiples actores".

5. a)Cuál es la opinión de su gobierno respecto al Tratado de Río?

Con fundamento en los criterios contenidos en la "Política Exterior Panameña frente al Terrorismo Internacional" de fecha 15 de octubre de 2001, el Gobierno establece su posición al respecto: "Panamá es parte del TIAR y, en consecuencia, está obligada a respetar los compromisos y obligaciones establecidos en el mismo. Y esta obligación subsiste no sólo para Panamá, sino para todos los Estados parte del TIAR hasta tanto se desvinculen formalmente del Tratado mediante el procedimiento de la denuncia", la cual se hace efectiva, según el propio Tratado, transcurridos dos (2) años a partir de la fecha de notificación formal de la misma. Sin embargo, según se desprende del mismo documento, el Gobierno de la República quiere "contribuir a diseñar un nuevo esquema de seguridad hemisférica cónsono con las realidades de nuestro tiempo y basado en el modelo de seguridad humana", lo cual requiere una reforma sustancial de dicho Tratado o incluso, su reemplazo por un nuevo instrumento regional elaborado en el marco de las reformas institucionales al sistema de seguridad hemisférica.

b) El Tratado de Río ha sido suscrito o ratificado por su gobierno?

El TIAR ha sido suscrito y ratificado por el Estado panameño mediante Ley de la República No. 73 de 19 de diciembre de 1947.

c) El Protocolo de Reformas de 1975 del Tratado de Río ha sido suscrito o ratificado por su gobierno?

El Protocolo de Reformas al TIAR de 1975 ha sido suscrito por el Estado panameño, pero no ha sido ratificado. Al suscribirlo, Panamá hizo la siguiente Declaración: "La firma de este Protocolo de Reformas al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca se hace a reserva de que la aceptación del nuevo texto sólo podrá ser hecha de conformidad con las disposiciones constitucionales panameñas concernientes a la ratificación de Tratados, y entretanto Panamá no aceptará ninguna cláusula nueva que pueda contravenir los mandatos de la Constitución Política de la República de Panamá o los intereses nacionales."

d) Existen impedimentos legales a la ratificación por parte de su gobierno?

Referirse a la "Declaración de Reserva" antes citada.

6. a)Cuál es la opinión de su gobierno respecto al Pacto de Bogotá?

El mismo debe ser adecuado a la realidad y necesidades actuales con miras a revitalizar y fortalecer los mecanismos de solución pacífica de conflictos y controversias y otros que de manera innovadora y práctica se pudieran utilizar. En particular, como mencionamos en el punto cuatro (4), cabe considerar la introducción de mecanismos que faciliten las negociaciones en aquellos conflictos en los que haya más de dos actores enfrentados, también conocidos como "conflictos con múltiples actores".

b) El Pacto de Bogotá ha sido suscrito o ratificado por su gobierno?

El mismo fue ratificado mediante Ley de la República No. 38 de fecha 7 de marzo de 1951.

c) Existen impedimentos legales a la ratificación por parte de su gobierno?

N/A

III. INSTITUCIONES Y PROCESOS

7. a)Cuál es la opinión de su gobierno respecto a la Junta Interamericana de Defensa?

Panamá, como país desmilitarizado, a la fecha no participa en la Junta Interamericana de Defensa (JID).

La JID, como el TIAR, es una institución producto de la "Guerra Fría". Al igual que el resto de las instituciones e instrumentos del Sistema Interamericano de Seguridad y Defensa Hemisférica, la JID debe ser objeto de reformas institucionales. En particular, durante la guerra fría la Junta gozó de una autonomía que respondía a la política imperante en un momento histórico muy diferente al actual. Por ello, en atención a los nuevos tiempos, debe adecuarse la función de la JID dentro de la estructura del Sistema Interamericano de Seguridad con el propósito de que la Junta responda a la Comisión de Seguridad Hemisférica en calidad de organismo técnico asesor.

b) Tiene su gobierno la intención de ingresar a su país en la JID?

No.

c) A juicio de su gobierno, debe reforzarse la relación entre la OEA y la JID, y de ser así, de qué modo?

Como idea de avanzada, se podría establecer un mecanismo o canal de coordinación único y flexible para implementar los mandatos de la Cumbre de las Américas, de las Conferencias Ministeriales de Defensa, las reuniones de los altos mandos de los ejércitos, fuerzas aéreas y marinas de las Américas, las conferencias especializadas sobre seguridad a través de la Comisión de Seguridad Hemisférica con la asesoría técnica de la Junta Interamericana de Defensa. En este sentido, la idea es establecer un canal único que recoja todos los procesos y sus resultados institucionales en materia de seguridad y defensa en el ámbito hemisférico. En el mismo contexto, estos señalamientos son válidos y se complementan con el punto No. 9 (infra).

A nuestro criterio, esta relación no sólo debe reforzarse intrainstitucionalmente -hasta ahora la JID y el Colegio Interamericano de Defensa (CID), institución académica afiliada a la Junta, han operado como entes cuasi-autónomos-, sino que su misión y visión deben readecuarse funcionalmente para responder a las nuevas necesidades; por ejemplo, incorporando más funcionarios civiles y

expertos en su estructura institucional o complementando, en el caso del CID, sus programas y actividades con los de instituciones de formación académica y centros de investigación del continente.

8. A juicio de su gobierno, cómo contribuyen a la agenda de seguridad hemisférica:

- a) la conferencia de ministros de defensa y las reuniones de los altos mandos de los ejércitos, fuerzas aéreas y marinas de las Américas;
- b) el Sistema de Seguridad Regional (SSR) de los Estados del Caribe Oriental y la Comisión de Seguridad de Centroamérica, y otros procesos y acuerdos regionales y subregionales en materia de seguridad?

Sobre el particular, cabe preguntarse si cantidad es sinónimo de calidad, eficiencia y eficacia institucional en el marco hemisférico. ¿Existe una coordinación adecuada y efectiva entre estos instrumentos subregionales y los regionales? Creemos que este no es el caso, y antes de proseguir con la proliferación y difusión de estos acuerdos, debemos poner atención a la posible dualidad, superposición, autonomía relativa de los mismos en relación al tratamiento simultáneo -quizás no diferenciado- de una misma temática funcional: la defensa y seguridad hemisférica. En síntesis, la palabra y acción clave es la coordinación "jerárquica" en el proceso de toma de decisiones por los mismos actores en los diferentes espacios subregionales.

9. A juicio de su gobierno, debería establecerse una relación más estrecha entre esas conferencias y reuniones y la OEA, y de ser así, de qué modo?

En consistencia con lo esbozado en el punto 7(c), se podría establecer un mecanismo o canal de coordinación único para implementar los mandatos de la Cumbre de las Américas, de las Conferencias Ministeriales de Defensa, de las reuniones de los altos mandos de los ejércitos, fuerzas aéreas y marinas de las Américas, las conferencias especializadas sobre seguridad, a través de la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA con la asesoría técnica de la Junta Interamericana de Defensa. La idea es establecer y formalizar un mecanismo de coordinación único y flexible para canalizar por una sola vía todos los procesos vigentes y sus resultados institucionales en materia de seguridad y defensa en el ámbito hemisférico.

Como sucede en la negociación del ALCA, los acuerdos sub-regionales (Asociación de Estados del Caribe-CARICOM, MERCOSUR,

Comunidad Andina, Centroamérica, NAFTA) podrían tener una representación como bloque, lo cual facilitaría el proceso de ejecución de lo acordado y evitaría en gran medida dualidades que resultan en pérdida de tiempo, recursos y energías. Gráfica e idealmente, el mecanismo creado podríamos verlo como una "correa de transmisión" con múltiples engranajes que funcionan armónicamente en el tratamiento de los diversos temas de la agenda de seguridad hemisférica.

IV. CONFERENCIA ESPECIAL SOBRE SEGURIDAD

10. a) Cuál es la opinión de su gobierno respecto del cumplimiento de los mandatos de la Asamblea General sobre la Conferencia Especial sobre Seguridad emanados de la Segunda Cumbre de las Américas?

El cumplimiento de los mandatos de la Asamblea General en relación a la Conferencia Especial sobre Seguridad se ha dado a un ritmo normal y productivo, sin la presión impuesta por los acontecimientos del 11 de septiembre pasado, lo cual determinó en gran medida la decisión de la OEA de celebrar la Conferencia el próximo año en vez del 2004, según el mandato original de la III Cumbre de las Américas.

Somos de la opinión que la Conferencia Especial sobre Seguridad que se llevará a cabo en el año 2002 y que debe tener como norte la creación de una nueva arquitectura de defensa y seguridad hemisférica, la Comisión de Seguridad Hemisférica, con el respaldo del Consejo Permanente de la OEA y los Estados miembros tendrán que hacer un esfuerzo ingente por completar todos los estudios, los análisis y el proceso de consultas previos -el cual debe incluir a la sociedad civil hemisférica al igual que en el proceso del ALCA-, para la preparación de los documentos finales a ser considerados en la Conferencia Especial sobre Seguridad.

El Gobierno de Panamá, que preside actualmente la Comisión de Seguridad Hemisférica, pondrá todo su empeño para el logro de este objetivo, haciendo énfasis en los resultados esperados puntualizados en el parágrafo (c).

b) A juicio de su gobierno, cuál debería ser el nivel de representación en la Conferencia Especial sobre Seguridad?

La representación debería ser a nivel ministerial, con la participación activa de ministros relaciones exteriores. de

defensa/seguridad/gobernación/del interior/Gobierno y Justicia y representantes de los entes de seguridad pública y defensa nacional, tanto civiles y policiales, como militares.

c) A juicio de su gobierno, cuáles deberían ser los resultados y porqué?

Después de los acontecimientos del 11 de septiembre en los Estados Unidos, las expectativas en torno a los resultados de la Conferencia Especial sobre Seguridad Hemisférica son muy altas, máxime cuando en atención a esos sucesos la misma se adelantó del 2004 al 2002. Para estar a la altura de la oportunidad y el reto que nos presenta, los resultados deben ser concretos en los siguientes campos considerados en el contexto de las reformas a las instituciones del Sistema Interamericano de seguridad hemisférica ("nueva arquitectura institucional"): Pacto de Bogotá, TIAR, Junta Interamericana de Defensa, Colegio Interamericano de Defensa, Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, la interacción jerárquica entre el sistema hemisférico y las decisiones del Consejo de Seguridad de la ONU, la interacción entre las instituciones hemisféricas y los acuerdos/mecanismos subregionales.

El Gobierno de Panamá considera que no se debe caer en el error de hacer de la lucha contra el terrorismo el tema central de la seguridad hemisférica al punto de marginar otros temas de importancia, situación que de darse conllevaría el peligro de replicar lo sucedido a nivel continental durante la guerra fría cuando la lucha contra la "amenaza comunista" impidió que se atendieran adecuadamente muchos otros temas relevantes en materia de seguridad y defensa.

Los debates de la Conferencia no deben soslayar, entre otros temas, los siguientes:

- El diálogo social como elemento de paz interna.
- Una cultura de paz, justicia y respeto a los derechos humanos que, entre otras cosas, estimule la convivencia armoniosa entre los diversos grupos étnicos, culturales y religiosos.
- La subordinación de los estamentos policiales y militares a autoridades civiles que gocen de legitimidad democrática
- El énfasis en el gasto/inversión en seguridad pública para cubrir la "deuda social" como medio de garantizar la seguridad humana.
- Si bien en la coyuntura actual la satisfacción de las necesidades del hemisferio en materia de defensa y seguridad pueden requerir de un incremento del gasto en materia de seguridad (capacitación,

inteligencia, equipos de comunicación, etc.), ello es compatible con una disminución en el gasto en sistemas defensivos tradicionales y costosos, por lo que debe darse una disminución en términos reales del gasto militar en los países del continente generando "dividendos de la paz" que puedan destinarse a la inversión social de conformidad con lo que recomienda la Doctrina de Seguridad Humana.

- La interacción entre el sistema de seguridad y defensa y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

La representación de Panamá destacará asimismo la necesidad de que las medidas que en materia de seguridad y defensa requiera el hemisferio han de concebirse y ejecutarse sin menoscabar las garantías individuales, los derechos humanos, la democracia y el propio Estado de derecho.

Documento de referencia:

-República de Panamá, Ministerio de Gobierno y Justicia: **Fundamentos de la Política Panameña de Seguridad**, Panamá, 21 de junio de 2000 (Resolución de Gabinete No. 34 de 21 de junio de 2000).

ACH/ec

Panamá, 2-nov.-01.