



Dialogue on
Globalization

BRIEFING PAPERS
FES COLOMBIA

**Seguridad en las Américas, los desafíos
Post Conferencia:
Operacionalizar los consensos y articular los
conceptos**

FRANCISCO ROJAS ARAVENA

1 Introducción

El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas debió establecer una misión de imposición de la paz en Haití para evitar una guerra civil y su desborde a países vecinos. En México y Centroamérica se incrementan los muertos diariamente por combates entre pandillas rivales – *maras* –, las que poseen un carácter transnacional. Para buscar el imperio de la ley, el gobierno de Brasil decidió el envío de tropas a Río de Janeiro y así detener la ola de violencia ligada al narcotráfico, el que está haciendo uso de armas de guerra. En Colombia, las autoridades anunciaron el desarrollo del „Plan Patriota” con el fin de recuperar territorios, en manos de la guerrilla, donde el Estado ha perdido jurisdicción de desde hace décadas. Esta decisión causa temor en los vecinos, particularmente en Ecuador por el desborde del conflicto. En medio de la polarización político-social venezolana, el gobierno detuvo a casi un centenar de paramilitares colombianos acusados de subvertir el orden en su país. En Bolivia, en un contexto de inestabilidad, las fuerzas armadas se acuartelan en protesta por el traspaso de un juicio a militares a la jurisdicción civil; esto ocurre cuando se desarrollan movilizaciones en contra de las políticas del Presidente Mesa. La reivindicación marítima boliviana frente a Chile ha fracturado del diálogo entre ambas naciones. Argentina está inmersa en una crisis energética cuyos efectos se hacen sentir en los países vecinos. Con Chile ha significado abrir un debate político-diplomático y técnico sobre el cumplimiento de los contratos y el respeto de los compromisos suscritos. Desde Estados Unidos se coloca como eje de las amenazas provenientes de la región al narcotráfico, al cual se lo vincula con organizaciones criminales internacionales, las que poseerían vínculos con organizaciones extremistas y terroristas del medio oriente.

La situación descrita muestra como en las Américas, con sus 35 países, se entrecruzan las agendas de seguridad y gobernabilidad, defensa y desarrollo; impulsadas por un amplio abanico de actores y en un contexto de fuerte relacionamiento de variables internacionales y domésticas. El foco de atención latinoamericano y caribeño es el ámbito hemisférico y subregional. Sólo Brasil se percibe como actor global y regional; de allí que promueva iniciativas como G-3/BISA (Brasil, India Sudáfrica) y la del espacio estratégico sudamericano. Cuatro subregiones caracterizan América Latina y el Caribe: En el

norte, el Caribe – hispano e inglés – y Centroamérica (7 países) mas México. Estas subregiones constituyen un área amplia denominada la Cuenca del Caribe. En Sudamérica, dos áreas la definen: los países andinos (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela) y el MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay); a ellos se suman Bolivia y Chile como países asociados.

2 Seguridad internacional: ¿dónde se ubica América Latina?

En esta etapa de post guerra fría y post 11 de septiembre, no existe una visión clara y compartida por los distintos actores internacionales sobre cuáles son las principales tendencias del sistema internacional. Los atentados del 11 de septiembre 2001, en Estados Unidos y las secuencias de los ataques terroristas hasta llegar al 11 de marzo 2004, en Madrid, ubican la principal amenaza en el terrorismo transnacional de alcance global. Esta es la amenaza más común más importante percibida por el conjunto de los Estados miembros de Naciones Unidas. Sin embargo, la percepción de cercanía y/o inminencia de esta amenaza varía radicalmente en las distintas regiones del mundo. Desde el punto de vista estructural, se percibe una política de Estados Unidos que busca consolidar su hegemonía, establecer una distancia de poder material – *hard power* – de tal magnitud que no tenga contrapeso. Esta afecta sus posibilidades de ocupar un instrumento esencial de poder como es la influencia – *soft power*. Esta rejerarquización global se efectúa desde fuera de los mecanismos institucionales tradicionales de carácter multilateral. Estados Unidos impulsa una capacidad de control global desinstitucionalizada, sobre la base de „coaliciones ad hoc”. Esto se ha traducido en el desarrollo de una política de *unilateralismo radical* que posee como instrumento la intervención y ataques anticipatorios. No es evidente si esto corresponde a una política de Estado de largo plazo o bien esta definición de política es la expresión de una administración específica, la administración George W. Bush Jr. El sistema internacional – incluida América Latina y el Caribe – a través del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, otorgó amplios poderes a la más grande coalición estatal, liderada por los Estados Unidos, en contra del terrorismo, para lo cual autorizó la intervención en Afganistán. Sin embargo, para la administración Bush Jr. no fue

suficiente. Su obsesión con Irak lo llevó a romper la coalición y a ejercitar su poder unilateral, con graves consecuencias para la cooperación multilateral, la estabilidad en la zona e incluso respecto a la estabilidad en los valores del petróleo a nivel internacional. A un año de la intervención en Irak se ha demostrado de manera efectiva que por muy grande que sea el *hard power* de Estados Unidos, requiere de legitimidad, surgida del multilateralismo institucionalizado, e incluso apoyo material para poder alcanzar la paz y la estabilidad tanto política, económica como social en Irak; como en cualquier otro conflicto.

Las Américas es el área de mayor influencia de los EE.UU. Sin embargo, su atención y prioridad de la región es muy baja. América Latina juega un rol marginal en los asuntos internacionales; la propia región ha buscado y decidido tener una posición marginal en cuestiones estratégicas. Esta zona se define como de paz, no proliferante, libre de armamentos nucleares, vectores y misiles estratégicos y de armas químicas y biológicas. Aunado a lo anterior, América Latina y el Caribe es el área con el menor gasto militar en el mundo. América Latina no constituye una amenaza para ningún actor internacional y, por el contrario, ella contribuye de manera efectiva a la estabilidad global a través de su participación en operaciones de mantenimiento de la paz, acordadas en Naciones Unidas.

La paz no se mantiene por sí sola, uno o más Estados deben asumir la responsabilidad y soportar el peso que requiere mantenerla. En las Américas es insuficiente la voluntad de América Latina de preservar la estabilidad y la paz, se necesita también la de los Estados Unidos. El cambio de orientación en la política estadounidense hacia la conformación de un „multilateralismo a la carta” y un proceso de intervención unilateral fuera de los marcos de la legitimidad de la ONU pone en tensión las oportunidades para la cooperación para la paz. Más aún, Estados Unidos promueve asociaciones que fragmentan a la región. Esta se dividió respecto de Irak, siete países rechazaron la invasión, siete la apoyaron y de estos, cuatro enviaron contingentes militares simbólicos (El Salvador, Honduras, Nicaragua y República Dominicana). Las políticas de los Estados Unidos hacia la región son percibidas como un impulso a la militarización de los conflictos y la „securitización” de la agenda. La opción para

América Latina frente a estas tendencias, y a la incidencia externo/interna de los Estados Unidos en cada uno de los países puede ser, o bien: a) fragmentarse aún más buscando ventajas puntuales para cada uno de los países; o, b) establecer mecanismos efectivos de diálogo, con altos grados de transparencia para abordar los temas de interés común. El proceso de integración comercial de las Américas (ALCA) no logra consenso y la región se divide entre si rechazarlo o apoyarlo. Brasil es el gran detractor.

Con relación a la reforma de las Naciones Unidas, la región no tiene posiciones concertadas. Se reafirman los principios y propósitos que señalan que debe existir „más democracia”, más „participación” en las decisiones, en especial del Consejo de Seguridad. Se indica que la ONU debe ser reestructurada a fin de asegurar un mejor equilibrio y representatividad. Al menos tres países, Argentina, Brasil y México, han declarado que buscan una silla permanente, en el caso que el Consejo se ampliase. La competencia paraliza el diálogo y las propuestas.

Frente a la emergencia de nuevas amenazas, desterritorializadas, de carácter asimétrico y transnacional como es el terrorismo de alcance global, América Latina puede presentar algunas vulnerabilidades, pero no es base logística desde el cual se planifiquen acciones de terrorismo global, pese a las imputaciones estadounidenses en este sentido. Toda la evidencia alcanzada, desde los ataques del 11 de septiembre de 2001, muestra que en América Latina no operan células vinculadas al terrorismo global. Este es un tema sobre el cual es importante continuar la colaboración e intercambio de información para prevenir el uso del territorio latinoamericano para atacar a Estados Unidos, la Unión Europea o sus intereses.

3 La seguridad del Estado: cambios acelerados

El Estado sigue siendo el actor principal en el sistema internacional, pero no es el único. Hoy debe compartir espacios de poder y de cooperación con actores no estatales, organizaciones de la sociedad civil, empresas multi y transnacionales e incluso con el individuo. Este es un cambio fundamental en los relacionamientos tanto regionales como globales. Tradicionalmente la seguridad del Estado estaba radicada en torno a dos

aspectos fundamentales: a) la cohesión interna para organizar las relaciones de poder domésticas, con la conformación de un gobierno capaz de darle imperio a la ley, en un territorio determinado y sobre el conjunto de la población; b) relaciones entre Estados soberanos, tanto de competencia como de cooperación. Estos dos aspectos han cambiado de manera sustantiva en el mundo y en América Latina. En muchos casos en un mismo territorio se encuentran en competencia distintos actores que fragmentan la sociedad; tal es el caso de Haití, Centroamérica y Venezuela. También, las demandas de los pueblos y sociedades que no son satisfechas por la acción estatal generan vulnerabilidades sobre la seguridad doméstica y en las capacidades de gobernabilidad; las situaciones de Bolivia, Ecuador y Perú, además de Centroamérica ejemplifican este punto. Por otra parte, el foco de atención principal en las relaciones interestatales se vincula a las capacidades de decisión soberana y con la plena integridad territorial. En este último aspecto es donde tradicionalmente se colocó el foco en la atención a las percepciones de amenazas en seguridad. En América Latina la paz interestatal es su mayor capital, el cual debe ser preservado. En la región las vulnerabilidades domésticas constituyen la principal amenaza a la seguridad del Estado. La incapacidad de satisfacer las demandas y necesidades de la gente dificultan establecer una institucionalidad democrática efectiva; pasar de la *democracia electoral* a la *democracia ciudadana*, como indica el informe del PNUD, 2004.

Los avances en las relaciones de seguridad y defensa, en la década de los noventa, fueron el resultado de la resolución de los principales contenciosos fronterizos interestatales – Argentina-Chile, Perú-Ecuador, Chile-Perú, Salvador-Honduras – o cuando se terminó la competencia militar estratégica entre los principales actores; en especial la nuclear entre Argentina y Brasil. Los acuerdos y la cooperación han consolidado una situación de estabilidad interestatal amplia posibilitando el que Sudamérica se declare como una Zona de Paz.

La mantención de medidas proactivas tendientes a consolidar la paz interestatal es una tarea continua. En la medida en que los procesos de complementación económica no se transformen en procesos de asociación e integración que posean una fuerte densidad, será necesario

prestar atención a todos aquellos aspectos vinculados a la soberanía territorial, la delimitación de fronteras y el balance estratégico. Los conflictos tradicionales mantienen su presencia. En efecto, existe una cantidad muy importante de contenciosos ligados al eje soberano territorial. En todas las subregiones se detectan más de cuarenta situaciones de contenciosos limítrofes con reivindicaciones territoriales y/o problemas de delimitación tanto marítimas como terrestres. Entre los que están activos se destacan: Belice – Guatemala, Bolivia – Chile, Honduras – Nicaragua, Colombia – Nicaragua, Costa Rica – Nicaragua, Colombia – Venezuela, Venezuela – Guyana, Argentina – Gran Bretaña, Estados Unidos – Cuba. También, existe otra importante cantidad de contenciosos inactivos. La experiencia de la década de los noventa muestra que el uso de la fuerza en temas limítrofes fue muy amplio. En más de 25 oportunidades hubo demostraciones de uso de la fuerza por medio del despliegue militar efectivo y la disposición para usar la fuerza. En el caso de Ecuador-Perú, en 1995, hubo una corta guerra, que requirió de una activa mediación internacional para detenerla. Esta involucró por medio de la MOMEPE (Misión de Observadores Militares Ecuador-Perú) a EE.UU. Argentina, Brasil y Chile.

En consideración de estos hechos es necesario establecer mecanismos específicos tanto para reconocer las disputas, proponer alternativas de solución y desarrollar medidas efectivas que promuevan un clima de estabilidad y confianza. La institucionalidad regional – creada en la guerra fría – aun es débil; no existen mecanismos de alerta temprana. En cambio, donde sí se han producido avances importantes es en las medidas de fomento de la confianza y la seguridad (MFCyS) por medio de ellas se ha avanzado desde medidas protocolares hasta ejercicios militares conjuntos, es un proceso que lleva una década de implementación. Al menos 21 estados han informado de la realización de MFCyS, principalmente las referidas a intercambios de información y visitas a instalaciones militares. Un importante grupo de países de la región ha explicitado sus políticas de defensa y seguridad, por medio de los Libros de Defensa: Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Guatemala y Perú. También se ha incrementado la transparencia sobre el gasto militar, sobre la base de fuentes nacionales con una metodología estandarizada.

darizada. Una iniciativa Argentino-Chilena, a la que se ha sumado Perú y que cuenta con el apoyo de CEPAL, permitirá generar un marco comparativo del gasto militar. Esta es un área en la cual las posibilidades de expansión a nivel regional son muy grandes. Un mejor conocimiento reduce las desconfianzas originadas en torno al gasto militar y los procesos de adquisiciones.

La principal percepción de amenaza – no obstante lo señalado – dejó de estar radicada en las disputas interestatales. El factor transnacional se constituye en un elemento central, las amenazas afectan simultáneamente a más de un Estado y estas amenazas no pueden ser resultados dentro de las fronteras nacionales; además provienen de actores y agentes que no representan a gobiernos ni estados. El crimen organizado es un actor fundamental en la emergencia de las nuevas amenazas. Las tensiones *intra* estatales, las fracturas societales, en un contexto de incremento en el acceso a armas livianas facilita el terreno para que distintos actores no estatales; en especial el crimen organizado con vínculos transnacionales, pongan en cuestión el monopolio legítimo de la fuerza del Estado. En la región se requiere prestar atención a las situaciones de post conflicto con el objetivo de detener la transferencia de armas que ellas producen. Es decir, una acción efectiva al momento de pacificar un Estado y su sociedad es sacar de circulación la mayor cantidad de armas posibles, establecer un fuerte control sobre la oferta y restituir el monopolio de la violencia al Estado. Esta es una de las tareas que se desarrollan hoy en Haití, y que quedó truncada en Centroamérica; y será uno de los elementos centrales en Colombia. La *violencia urbana*, causa más muertos que los conflictos abiertos en América Latina y el Caribe. Esta región aparece con una tasa de 25,10 homicidios por 100 mil habitantes, que es superior a cualquier otra área del mundo; más de cien mil personas son asesinadas cada año, sin considerar otros delitos como secuestros y robos. Debemos destacar, además, que existen grandes clivajes de género y nacionales. En su inmensa mayoría son hombres jóvenes los asesinados. En el área centroamericana y Colombia las tasas son muy altas. En el primer caso son las consecuencias de las guerras de los 80s y de los enfrentamientos de bandas juveniles transnacionalizadas, las *maras*. En el segundo,

del enfrentamiento actual que se arrastra por casi 50 años. Brasil muestra un importante incremento de violencia. Dos países tienen tasas muy bajas Chile y Uruguay, las que son inferiores a 4.6. Los costos económicos para la región de estas muertes han sido estimadas, por el BID, en un 14.2% del PIB.

4 La seguridad humana: la seguridad para los individuos y comunidades

El concepto de seguridad humana irrumpe en el panorama mundial a mediados de los noventa en el contexto de búsqueda de nuevos paradigmas para explicar los cambios en el sistema internacional y una creciente discusión teórica y práctica en torno a los tradicionales conceptos de seguridad que inspiraron el accionar de los países durante gran parte del siglo pasado. Desde la academia, como de parte de algunas organizaciones internacionales e incluso Estados, se ha promovido el concepto de seguridad humana como una definición que ayudaría a captar mejor los nuevos desafíos en materia de seguridad, ubicando como eje a las personas. Los orígenes se remontan al Informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *„Nuevas Dimensiones de la Seguridad Humana“* enfatiza que *„la seguridad humana está centrada en el ser humano“*. La seguridad humana significa que la gente pueda ejercer esas opciones en forma segura y libre, y que puede tener relativa confianza en que las oportunidades que tiene hoy no desaparecerán totalmente mañana”.

En mayo del 2003, se presentó el informe *Seguridad Humana: Ahora*. La seguridad humana conecta diferentes tipos de libertades: libertad frente a las privaciones, frente al miedo y libertad para actuar en nombre propio. El informe destaca que para el objetivo planteado anteriormente se presentan dos estrategias generales: *protección y potenciación de los individuos*. La seguridad humana por lo tanto aparece como un concepto complementario de la noción de seguridad territorial del Estado por una parte; pero por otra; aparece como un concepto enfrentado a la *„doctrina de seguridad nacional“*, al ubicar al individuo y los derechos humanos en el centro. La perspectiva de seguridad humana incorpora la dimensión multidimensional que coloca, a diferencia de la

seguridad del Estado clásica, el acento en los aspectos no militares y en la cooperación.

Canadá y Chile impulsan la perspectiva de la seguridad humana. Ambos países son miembros de la Red de seguridad Humana, constituida por 13 estados de diferentes continentes. A saber, Austria, Canadá, Chile, Eslovenia, Grecia, Holanda, Irlanda, Jordania, Mali, Noruega, Suiza, Tailandia; a los que se une como observador Sud Africa.

En la Conferencia Especial sobre Seguridad en las Américas, que abordamos más adelante, se incorporo luego de largos debates el concepto de seguridad humana, como eje para la protección de la persona humana y el respeto de su dignidad. Con ello se reconocen los cambios en las tendencias estructurales, hasta antes del 11/s, y se ejecutan políticas concretas de la agenda de la Red: desminado, control de armas livianas, niños en guerra, trafico de personas. Estas iniciativas son complementarias a las que se deben desarrollar en la esfera de la seguridad estatal y constituyen un aporte a la seguridad internacional.

5 América Latina la principal vulnerabilidad, la (in)governabilidad

Si analizamos la situación de seguridad y defensa de América Latina, en el año 2004, concluimos que las principales amenazas están radicadas en los conflictos domésticos. Las principales situaciones de riesgo en América Latina y el Caribe están vinculadas a la ingovernabilidad, inestabilidad y débil institucionalidad democrática. La evidencia, de los últimos 15 años, muestra un alto grado de inestabilidad regional y en muchos casos, el derrame de los conflictos nacionales en los países vecinos y más allá lo que genera las condiciones para que los temas interstatales puedan reaparecer y escalar. Las tensiones entre Colombia y Venezuela, y también con Ecuador y Brasil ejemplifican esta situación. La crisis haitiana reflejaba una perspectiva similar en el área caribeña.

La inestabilidad se ha transformado en una característica persistente de América Latina y el Caribe. Las crisis políticas y económicas, con convulsiones sociales que han provocado la renuncia de 8 Jefes de Estado; 19 crisis o tensiones militares; y, 5 golpes de estado. Durante los noventa se produjeron más de veinte y cinco situa-

ciones de crisis institucional en América Latina y el Caribe. Los casos más emblemáticos fueron Paraguay, Haití y Perú. Desde el 2000 han surgido nuevos focos de tensión con los casos de Argentina, Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela, además del rebrote de la crisis haitiana (ver apéndice cuadro 1).

La inestabilidad demanda desarrollar acciones tendientes a fortalecer los sistemas democráticos, poniendo en ejecución mecanismos de apoyo previstos en la Carta Democrática de las Américas, suscrita en 2001. Los niveles de insatisfacción con la democracia son muy altos en la región, en el año 2003, llegaban al 66%. Es necesario encontrar alternativas nacionales y regionales tendientes a aminorar las brechas sociales y reducir la pobreza. Particular importancia posee diseñar y establecer un plan de gobernabilidad democrática, que permita alcanzar la estabilidad, el crecimiento y el desarrollo humano, como base de la seguridad nacional y regional.

6 Seguridad regional: definiendo las amenazas y los nuevos conceptos

En las Américas se efectuó un gran esfuerzo, en la última década, para establecer un concepto común sobre la seguridad, fundado en valores compartidos y que posibilitara establecer compromisos efectivos para la ejecución de políticas en esta área. Las Cumbres Presidenciales de las Américas, – Miami, 94; Santiago, 98; Québec, 01; Monterrey, 04 – remarcaron los temas prioritarios y en los planes de acción sugieren acciones específicas. En el campo de la seguridad, este largo proceso culminó con la Conferencia Especial de Seguridad, celebrada en México DF, octubre 2003; allí se estableció un nuevo concepto amplio de seguridad, de carácter multi-dimensional, que pone el énfasis en las amenazas no tradicionales.

Delimitando las amenazas, el peso de lo subregional

La percepción de amenazas por subregión posibilita visualizar una fuerte comunalidad en torno a los principales temas que constituye las preocupaciones medulares. Estas son: narcotráfico, terrorismo, tráfico de armas, crimen organizado, medio ambiente y desastres naturales, pobreza y carencias sociales; y,

guerrilla y grupos subversivos. Al analizar las percepciones de amenaza desde la perspectiva de las Américas, constatamos que en todas sus intervenciones las autoridades destacan al narcotráfico y al terrorismo como amenaza. En un segundo rango, se ubican la pobreza y las carencias sociales, el tráfico de armas y los problemas medio ambientales y desastres naturales. En un tercer nivel, se ubican al crimen organizado, aunque esto pudiera vincularse tanto al tráfico de armas como al terrorismo y el narcotráfico; y, finalmente, a las guerrillas y grupos subversivos. Sin embargo, cuando se analiza la percepción de amenazas por subregión, luego de las dos primeras amenazas comunes, existen variaciones en las prioridades. Es aquí donde la pobreza emerge con fuerza en la subregión andina y del Caribe; y los desastres naturales para el área centroamericana. En el caso de los países andinos es el único en el cual las guerrillas ocupan un lugar medianamente importante, en las otras tres subregiones ocupa el último lugar (ver apéndice cuadro 2).

La Conferencia Especial de Seguridad señaló como las principales amenazas: 1) el terrorismo, y el crimen transnacional y los delitos conexos, 2) la pobreza extrema y la exclusión social. 3) los desastres naturales, el VIH/SIDA y otras enfermedades y el deterioro del medio ambiente; 4) tráfico ilícito de personas; 5) los ataques a la seguridad cibernética; 6) el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, 7) las armas de destrucción en masa y sus sistemas vectores. La Declaración sobre Seguridad en las Américas, establece 36 compromisos. De ellos al menos el 50% están dirigidos a resolver las preocupaciones y desafíos del listado mencionado.

Estableciendo un nuevo concepto.

La Declaración sobre Seguridad en las Américas estableció una conceptualización amplia de la seguridad y ésta se fundó en un concepto articulador: la multidimensionalidad. Este factor conlleva ampliar el concepto y enfoques tradicionales para abarcar nuevas y no tradicionales amenazas que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales.

Este nuevo concepto de seguridad, de carácter amplio, permitió el consenso en la Conferencia Especial de Seguridad. Entraron todas las preo-

cupaciones de todos los actores, desde la superpotencia a los micro estados caribeños. Mas aún, Estados Unidos facilitó el acuerdo al aceptar dos párrafos, indicando en una nota su diferencia, (minas terrestres y cambio climático). Un concepto muy amplio dificulta la operacionalización. El concepto al abarcar de manera simultánea las agendas de la seguridad, de la defensa, del medio ambiente y de salud, y la del desarrollo es tan amplio que el establecimiento de un plan de actividades coherente es altamente improbable. Sin embargo, dada la satisfacción de los actores estatales que la suscriben es posible pensar que en cada uno de los regímenes subregionales sea posible construir planes de acción más acotados a las demandas, percepciones de amenazas específicas y recursos para enfrentarlas.

Los principales actores

México jugó un rol central en la articulación de los acuerdos, logró – luego de una posposición – sacar la Conferencia adelante y consensuar la Declaración. Chile y Canadá impulsaron sugerencias en donde el concepto de seguridad humana ocupó un lugar importante. Estados Unidos estuvieron muy atentos al desarrollo sin impulsar o proponer inclusiones específicas. Brasil impulsó el tema de la pobreza. Los países caribeños insistieron en las preocupaciones de los pequeños Estados insulares y Centroamérica busco resaltar su modelo de seguridad democrática.

En los debates sobre seguridad y defensa en los países de la región se producen diferencias burocráticas entre diversos estamentos gubernamentales. En la Conferencia participaron delegaciones que incluyeron representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Defensa, y a oficiales de las fuerzas armadas. Cabe destacar que en el caso de los países Suramericanos, participaron, con la excepción de Perú, todos los ministros o vice ministros de defensa; conjuntamente con los Cancilleres. En tres casos, todo del Caribe inglés, el jefe de delegación fue militar. El 60% de las delegaciones que poseen fuerzas armadas incorporó militares en sus delegaciones. La participación de las OSCs fue reducida, pero fue escuchada y se incorporaron algunas de sus recomendaciones. Especial importancia posee el reconocimiento estatal de con-

sultar con las OSCs sobre la aplicación de enfoques multidimensionales de seguridad.

Considerando la amplitud de concepto y la constelación de actores estimamos que el desarrollo de la cooperación se expresará bilateral y subregionalmente. Es necesario puntualizar que un marcado bilateralismo, sobre todo entre actores asimétricos, – EE.UU. y los países de la región – limitan oportunidades multilaterales, tiende a establecer un „multilateralismo a la carta” y fragmenta las respuestas. Por ello, una arquitectura de seguridad fundada y desarrollada desde lo subregional tendrá como característica ser flexible, modular, cooperativa y colectiva.

Una arquitectura flexible de seguridad

Este carácter flexible, que fue definido en la declaración de los Ministros de Defensa de Santiago de Chile, de noviembre de 2002, está dado porque „la región ha ido transitando paulatinamente hacia un sistema de seguridad complejo, conformado por una red de antiguas y nuevas instituciones y regímenes de seguridad, tanto colectivas como cooperativas, de alcance hemisférico, regional, subregional y bilateral.” El Consenso de Miami – que resultó de la reunión de expertos sobre MFCyS, en febrero de 2003, señaló que „el desarrollo de las medidas de fomento de la confianza y la seguridad es parte de la emergencia de una nueva arquitectura flexible de seguridad en las Américas ya que son un componente sustancial e insustituible de una red de acuerdos cooperativos bilaterales, subregionales, regionales y hemisféricos, que han sido desarrollados en forma complementaria a las instituciones de seguridad forjadas por el sistema interamericano”.

La Declaración sobre Seguridad en las Américas, a través del desarrollo de consensos entre los Estados, reconoció y formalizaron una serie de instrumentos que dan origen a la construcción de una nueva arquitectura de seguridad en las Américas:

- Los principios rectores actuales de seguridad hemisférica son los contemplados en la Carta de la Organización de Naciones Unidas y la Carta de la Organización de Estados Americanos.

- Los principales Instrumentos para la prevención y resolución de conflictos y la solución pacífica de controversias, son el Tratado de Rio/TIAR y el Pacto de Bogotá; sin embargo existe la necesidad imperiosa de revisarlos y adecuarlos a las actuales necesidades de seguridad y defensa.
- Las instituciones y procesos que funcionan activamente en esta materia son Organización de Estados Americanos y su Comisión de Seguridad Hemisférica. Las Cumbres Presidenciales de las Américas y las Conferencias de Ministros de Defensa, orientan y definen los temas prioritarios.
- Dentro del sistema Interamericano los órganos que operacionalizan la nueva arquitectura son la Comisión Interamericana para el control del abuso de drogas (CICAD), el Comité Interamericano contra el terrorismo (CICTE) y el Comité Interamericano para la reducción de los desastres naturales (CIRDN). Adicionalmente la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Así también el vínculo con la Junta Interamericana de Defensa (JID).

7 A modo de conclusión: la trilogía de la seguridad

En la última década, los países y las sociedades latinoamericanas se encuentran inmersos en un profundo proceso de reflexión y reformulación de los conceptos de seguridad. Se aprecia una transición conceptual, desde la perspectiva de guerra fría que visualizaba un enemigo, expresado en acciones impulsadas por un Estado y con un fuerte peso militar; hacia otra etapa, de posguerra fría, en la cual las amenazas son difusas y transnacionales. En ellas el peso de los factores militares tradicionales se ha reducido y muchas de ellas aparecen desligadas de actores estatales.

Uno de los principales desafíos tanto a nivel intelectual como institucional es cómo ligar y establecer una concatenación conceptual desde la seguridad humana hacia la seguridad internacional, pasando por la seguridad estatal. La forma como se establezca esta relación permitirá satisfacer, operacionalizar e implementar, de manera simultánea las necesidades de seguridad global, nacional y de las personas y los pueblos.

La característica primordial de los nuevos conflictos internacionales, centrada en problemas intraestatales, evidencia la necesidad de definir de manera más adecuada la interrelación de estos tres niveles; más aún por el impacto de la globalización. Las nuevas amenazas poseen un carácter transnacional, son parte de la „globalización paralela“. Participan actores y agentes que en la mayoría de los casos no representan a una nación o gobierno; y tampoco se posicionan en un territorio estatal claramente delimitado. Los riesgos y vulnerabilidades que afectan la seguridad de una nación – inciden simultáneamente en el contexto de la globalización y la interdependencia – en más de un Estado y, consecuentemente no pueden resolverse exclusivamente dentro de sus propias fronteras. Las guerras también han cambiado radicalmente. En su gran mayoría ya no son entre Estados. Los conflictos son intranacionales con consecuencias interestatales. Sus orígenes y sus motivaciones son más de carácter socio económicos, étnico, religioso o por la autodeterminación, que por contenciosos de fronteras. Los actores no estatales adquieren una mayor gravitación. También aumentan las demandas para que intervengan sobre ellos los organismos internacionales intergubernamentales y a las ONG. Consecuentemente se reducen aun mas las capacidades de los Estados, en especial, los de menor poder relativo.

En la trilogía seguridad humana, seguridad nacional y seguridad internacional los énfasis sobre cuál es el factor que posee primacía pueden variar según sean los escenarios. En la inmensa mayoría de los casos donde el Estado posee fuerza y gravitación, la presión recaerá sobre él para evitar un desborde de la situación doméstica a los estados vecinos; o que por sus acciones se generen grandes desplazamientos de población y con ello tensiones intraestatales. Ello reafirma que el Estado continúa siendo el principal actor internacional. Para algunas regiones geográficas, principalmente para África y el Caribe, un mayor centro de gravitación está ubicado en la seguridad internacional y sus principales actores, los que deben actuar dada la debilidad de algunos Estados. Es decir, el foco está en la capacidad de reacción del sistema

internacional frente a la crisis de los Estados frágiles o colapsados, ya sea para generar estabilidad, o para producir y promover cooperación y asistencia frente a catástrofes humanitarias.

En el caso latinoamericano, las vulnerabilidades principales provienen de la crisis de gobernabilidad que afecta a la región, la cual dificulta la promoción de la seguridad humana y, por el contrario, establece oportunidades para una alta inseguridad que se traduce en temor a la violencia y temor frente a las amplias necesidades insatisfechas. Considerando el nivel de baja conflictividad interestatal y una crisis de gobernabilidad que no alcanza los niveles de crisis humanitaria, la atención de la comunidad internacional frente a los problemas que afectan a los países latinoamericanos es baja.

En breve, América Latina y el Caribe aportan a la seguridad global con su desnuclearización por el hecho de ser una Zona de Paz interestatal. Afectan a la seguridad por su ingobernabilidad. La satisfacción de las condiciones que implican relación con la seguridad en cualquiera de sus dimensiones sólo se alcanzará de manera simultánea con las condiciones de satisfacción en las otras. En definitiva, una crisis internacional es simultáneamente una crisis estatal, y de seguridad humana. Así también una crisis en la seguridad humana es simultáneamente una crisis estatal e internacional. De allí la necesidad de construir una perspectiva holística e integrada, para esto necesitaremos de nuevos vocabularios, para la construcción de nuevos conceptos apropiados a esta era que aun no sabemos definir y que por ello usamos el calificativos de post guerra fría, post 11 de septiembre, post conferencia de seguridad.

Sobre el autor:

Francisco Rojas Aravena es Director Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Santiago de Chile. Es autor y editor de más de una decena de libros. Sus últimos libros son: „The United States and Chile“ (Routledge, Nueva York 2001, con David R. Mares); „Multilateralismo. Perspectivas latinoamericanas“ (Nueva Sociedad, FLACSO – Chile, Carracas, 2000).

Apéndice

Cuadro 1

Crisis político-institucionales en América Latina

1990-2004

Pais/año	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04
Argentina															
Belice															
Bolivia															
Brasil															
Chile															
Colombia															
Costa Rica															
Cuba															
Ecuador															
El Salvador															
Guatemala															
Haití															
Honduras															
México															
Nicaragua															
Panamá															
Paraguay															
Perú															
Surinam															
Uruguay															
Venezuela															

Fuente: Elaborado por FLACSO-Chile sobre la base de informes de prensa.

Golpes de Estado 

Levantamiento o tensión militar 

Destitución/renuncia del presidente 

Cuadro 2

Percepciones de amenazas priorizadas por subregión

MERCOSUR	PAISES ANDINOS	CENTROAMERICA	CARIBE
Narcotráfico	Narcotráfico	Narcotráfico	Narcotráfico
Terrorismo	Terrorismo	Terrorismo	Terrorismo
Tráfico de armas	Pobreza y carencias sociales	Medio ambiente y desastres naturales	Pobreza y carencias sociales
Crimen organizado	Guerrillas y grupos subversivos	Crimen organizado	Medio ambiente y desastres naturales
Medio ambiente y desastres naturales	Tráfico de armas	Pobreza y carencias sociales	Tráfico de armas
Pobreza y carencias sociales	Crimen organizado	Tráfico de armas	Crimen organizado
Guerrillas y grupos subversivos	Medio ambiente y desastres naturales	Guerrillas y grupos subversivos	-----

Fuente: elaboración propia sobre la base de los discursos de los Ministros de Defensa en la V Conferencia Ministerial de Defensa, Santiago 2002 y en las respuestas enviadas por los países a la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA. Las tendencias que muestra el cuadro son coincidentes con los discursos que efectuaron los países en la Conferencia Especial de Seguridad del año 2003.

Más información está disponible en la página
www.fes.de/globalization

El programa „Seguridad en un mundo globalizado” se centra en las percepciones específicas y procesos de políticas de seguridad en las regiones del Sur. El programa es parte del trabajo internacional de la Fundación Friedrich Ebert y contribuye por medio de conferencias, talleres y publicaciones a los debates sobre seguridad y política de seguridad desde el punto de vista del Sur. Las opiniones expresadas no son necesariamente compartidas por la Fundación Friedrich Ebert ni por la organización para la cual trabaja el autor.

Friedrich-Ebert-Stiftung
Hiroshimastrasse 17
10785 Berlin
Germany
Tel.: ++49-30-26-935-914
Fax: ++49-30-26-935-959
Roswitha.Kiewitt@fes.de
www.fes.de/globalization

FESCOL
Calle 71, No 11-90
CO Santafé de Bogotá
Colombia
Tel: ++571-3473077
Fax: ++571-2173115
Wolf.grabendorff@fescol
www.fescol.org.co

Friedrich-Ebert-Stiftung
Brazil Office
Av. Paulista 2001
Conj. 1313
BR 01311-931-Sao Paulo
Tel: ++5511-32539090
Fax: ++5511-32533131
reiner.radermacher@fes.org.br
www.fes.org.br