



## **Resultados y recomendaciones**

***Taller de Consulta con OSCs y Académicos de América Latina y el  
Caribe***

***Conferencia Especial de Seguridad en las Américas***

**Santiago, 17 de Marzo de 2003**

# Índice

<b>Visiones y recomendaciones de académicos y organizaciones de la sociedad civil del hemisferio, para la Conferencia Especial de Seguridad de las Américas</b> <i>Francisco Rojas Aravena</i>	3
<b>Informe de relatoría, documentos y recomendaciones generales</b>	
<b>Presentación</b>	12
<b>Programa</b>	13
<b>Informe de relatoría</b>	14
<b>Discursos inaugurales</b>	
<b>Hacia la Conferencia Especial de Seguridad de México</b> <i>Embajador Luis Winter</i>	23
<b>Patrick Parisot, Embajador de Canadá</b>	29
<b>Documentos</b>	
<b>Hacia un Concepto Multidimensional: La Seguridad Humana como dimensión articuladora e integradora</b> <i>Francisco Rojas Aravena y Claudia F. Fuentes</i>	32
<b>Venezuela frente a los retos de la seguridad hemisférica</b> <i>Francine Jácome</i>	40
<b>Sobre el tema de seguridad en Colombia</b> <i>Arturo García</i>	48
<b>Los problemas de un “país continental”: La seguridad Brasileña en el Siglo XXI</b> <i>Pablo Gabriel Dreyfus</i>	55
<b>Taller de Consulta de OSCs y académicos de América Latina y el Caribe</b> <i>Julián González Guyer</i>	67
<b>Posicionamiento ante la reunión</b> <i>Guillermo Pacheco G.</i>	71
<b>Anotaciones sobre la Seguridad Regional, “El Plan Colombia” y el conflicto armado interno</b> <i>Pilar Gaitán Pavía</i>	75
<b>Visiones desde Ecuador</b> <i>Gina Maldonado</i>	86
<b>Desafíos actuales y futuros de la sociedad civil regional del Gran Caribe: hacia una autoevaluación crítica luego de S-11</b> <i>Andrés Serbín</i>	88
<b>Algunas reflexiones sobre seguridad a propósito de la Experiencia peruana</b> <i>Carlos Basombrío Iglesias</i>	102
<b>Listado general de recomendaciones</b>	105
<b>Lista de participantes internacionales</b>	108
<b>Lista de participantes nacionales</b>	110

# Visiones y recomendaciones de académicos y organizaciones de la sociedad civil del hemisferio, para la Conferencia Especial de Seguridad de las Américas<sup>1</sup>

Francisco Rojas Aravena

Director

e-mail: [frrojas@flacso.cl](mailto:frrojas@flacso.cl)

## Síntesis

El Anteproyecto Preliminar de Esquema para la Declaración Política de la Conferencia Especial de Seguridad, organiza de manera muy adecuada los temas fundamentales a ser abordados.

La Declaración Política marcará un hito en el proceso de Seguridad de las Américas. Cerrará el proceso de una década y abrirá una nueva etapa en la seguridad hemisférica. El eje central está dada por la coincidencia y valoración democrática.

El consenso en los principios deberá expresarse en acciones concretas:

- Establecimiento de un grupo de trabajo para la elaboración de la Carta de Seguridad de las Américas.
- Diseño de mecanismos operativos que puedan ser evaluados sobre la base de conceptos operacionales y cronogramas específicos.
- Creación de un Código de Conducta para los actores estatales y no estatales en las Américas.
- Generar mecanismos de monitoreo con la participación de organizaciones de la sociedad civil.

El éxito de esta Conferencia adquiere mayor significación a la luz de la actual coyuntura internacional y las dificultades de consensos en Naciones Unidas.

---

<sup>1</sup> Resultados y recomendaciones del Taller de Consulta con OSCs y académicos de América Latina y el Caribe, para producir recomendaciones para la Conferencia Especial de Seguridad de las Américas. Actividad organizada por FLACSO-Chile, con el apoyo del Departamento de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional de Canadá y el auspicio del gobierno de Chile.

## Hacia una Conferencia de Seguridad inclusiva

En Ciudad de México, en la próxima Conferencia Especial sobre Seguridad los Estados de la región se establecerán las bases para el establecimiento de un sistema de relaciones de seguridad estables, capaces de generar protección frente a las amenazas y desarrollar y ampliar los lazos de cooperación.

El actual sistema de seguridad fue definido fundamentalmente a fines de los años cuarenta y respondió a lo que algunos académicos han denominado el consenso de la guerra fría. Es decir, se estructuró como parte del sistema bipolar que surgió luego de la segunda guerra mundial.

El sistema de seguridad internacional de las Américas del siglo XXI responderá a principios y consensos nuevos. ***El consenso democrático se constituye en el eje fundamental en torno al cual se organizan, estructuran y proyectan las actividades de prevención, protección, disuasión y cooperación.*** Es por lo tanto en torno al fortalecimiento de la democracia y el proceso de integración hemisférica lo que define los parámetros sustantivos del nuevo sistema internacional de seguridad.

El sistema político democrático refleja una pluralidad de visiones y busca incorporar a los distintos actores de la sociedad; de igual forma, en el ámbito de la seguridad el enfoque debe ser multidimensional. Es decir, incorporar las distintas dimensiones que afectan y condicionan los aspectos relativos a la seguridad internacional, la defensa nacional y la seguridad interna.

Una de las dificultades del sistema internacional actual corresponde a los cambios que se han producido en el contexto de creciente globalización con una presencia y gravitación más importante de actores no estatales. Las nuevas concepciones de carácter multidimensionales deben incorporar mecanismos para escuchar y establecer formas específicas de participación de los distintos actores del sistema.

El sistema internacional vigente en lo referido a los temas tradicionales ha logrado en el último decenio importantes avances. Los temas referidos a conflictos de frontera se han reducido de manera drástica. Si bien es cierto quedan aún situaciones pendientes, éstas no se perciben como potenciales amenazas a la estabilidad, la paz y la seguridad internacional en las Américas. Es necesario prestarles atención y resolverlas para evitar regresiones. Sin embargo, la conclusión básica en este campo es que el camino de construcción de confianza, de transparencia y de desarrollo de medidas de confianza mutua han posibilitado establecer un área ampliamente exitosa en la reducción de la conflictividad estatal.

El ámbito en el cual se expresa con fuerza la inseguridad se liga a temas intraestatales. Allí se manifiestan vulnerabilidades de la mayor significación. Y estas tienen como elemento estructural común en los países latinoamericanos y caribeños un desafío eminentemente no militar, los temas vinculados al desarrollo

y la superación de la pobreza extrema. Las vulnerabilidades vinculadas a la falta de desarrollo aparecen como condicionantes que favorecen la intromisión de problemas que van desde el aumento de la violencia por reivindicaciones políticas al incremento de la pandemia del Sida.

Necesitamos conocer de mejor manera es el vínculo entre desarrollo y violencia, aplicado a las actuales características de América Latina, región caracterizada por un alto grado de urbanización, un rápido crecimiento demográfico y los niveles más alto de inequidad en el planeta.

Si bien la falta de desarrollo genera problemas de seguridad, las respuestas al tema no pasan por la “securitización” del desarrollo. En otros términos, hacer del “combate” a la pobreza un tema de seguridad es errado. Los mecanismos para incrementar el desarrollo se ligan esencialmente a la capacidad de los estados para generar reformas en los sistemas políticos, económicos y sociales; al incremento de las perspectivas de cooperación entre actores estatales y de éstos con otros actores sociales. Del mismo modo, no es evidente que exista un vínculo directo y unidireccional entre pobreza y violencia. Necesitamos comprender de mejor manera qué aspectos median entre ambos para comprender qué aspectos gatillan la violencia.

Ligado a lo anterior se evidencia claramente la debilidad de los instrumentos de prevención de conflictos y de anticipación en la región latinoamericana y caribeña. Más aún cuando esto se refiere a la aparición de nuevas amenazas y en especial las denominadas amenazas asimétricas o aquellas que hacen uso de la fuerza.

Un enfoque multidimensional de la seguridad requiere generar medidas de acción efectivas para prevenir la violencia, en especial la violencia organizada. Lo anterior supone la capacidad para abordar dos aspectos cruciales bajo el imperio democrático constitucional: a) el pleno ejercicio de la soberanía estatal democrática en el conjunto del territorio nacional y b) el monopolio estatal de la violencia. Sobre estos dos aspectos es posible diseñar y efectivizar contribuciones efectivas a la seguridad colectiva.

Ahora bien, el carácter multidimensional de la seguridad que, como ha señalado la Comisión de Seguridad Hemisférica, no refleja ningún nivel de priorización, sí requiere de un eje conductor. Es decir, se requiere un elemento articulador capaz de permitir afrontar las distintas demandas sin producir un proceso de militarización de las políticas estatales. Asimismo, se requiere evitar dos tendencias: la militarización de las policías y la ampliación de los roles militares a funciones policiales.

Los cambios en el sistema internacional han ubicado a la persona como un objetivo central de las políticas globales y nacionales. El concepto de Seguridad Humana, contribuye con un enfoque desde la sociedad civil, el concepto de

Seguridad Estatal focaliza las demandas en torno a la seguridad del Estado y el concepto de Seguridad Internacional refleja la estabilidad en el sistema global.

La articulación entre estos tres conceptos se transforma en la clave del éxito de este importante proceso de avances en la Conferencia Especial de Seguridad de las Américas, que culminará en ciudad de México. Esta articulación será posible establecerla sobre la base de un conjunto de principios y el desarrollo de conceptos operativos y mecanismos de acción. Es decir, más que entrar en un debate sobre la conceptualización de la seguridad en sí, lo que se requiere de la Conferencia Especial de Seguridad es **consolidar los consensos en torno a los principios rectores de la cooperación, la prevención, la mitigación y la disuasión reconocidos y apoyados en las Américas en materias de seguridad internacional**. Expresado todo ello en una Declaración Política. En este sentido, la sección tres del esquema propuesto posee una particular fuerza y significación. Esta se nutre de manera importante de las constataciones que se expresan en que América Latina y el Caribe, en el ámbito interestatal, es una zona de paz. Aspectos relevados de manera sistemática en la sección dos del anteproyecto para la Declaración Política de la Conferencia.

Corresponde preguntarnos hoy si en la Declaración Política propuesta se debe establecer un marco normativo. La consideración del debate que sostuvimos en Santiago, en la sede de FLACSO-Chile, señaló que más que un marco normativo lo que corresponde es **delinear un proceso**. Este debe expresarse en un camino capaz de ser operacionalizado, es decir, establecer un plan de **acción efectivo**, para concretizar y efectivizar la seguridad, en un sentido multidimensional en las Américas. Para ello, pensamos que la Conferencia puede abordar orientaciones en torno a dos aspectos: 1) establecer un grupo de trabajo que organice los conceptos operativos<sup>2</sup> de una carta de seguridad de las Américas. 2) delinear los mecanismos de acción que actualmente posee la región y de cómo se ha ido construyendo una arquitectura modular que posee una flexibilidad tal que le permitirá adaptarse a las demandas del siglo XXI.

En definitiva la Declaración Política que surgirá de la Conferencia Especial, tal como lo señala el Anteproyecto Preliminar de Esquema, permite reconocer los avances y el camino del éxito emprendido, con particular énfasis, en el ámbito de las relaciones interestatales.

La Conferencia deberá destacar y reafirmar los principios que guían la cooperación en materia de seguridad hemisférica y reconocer las nuevas vulnerabilidades emergentes de manera concomitantes con el proceso de globalización. Las tareas correspondientes a organizar la arquitectura modular para hacer frente a las nuevas amenazas y establecer los marcos de coordinación corresponderán al proceso que se inicie y al mandato que surja de esta Conferencia. Por ello, si el mandato explicita el desarrollo de mecanismos de

---

<sup>2</sup> En el caso del Plan de Paz de Centroamérica (Esquipulas) estos conceptos fueron simultaneidad, simetría, cronograma y otros. Esta referencia sirve para ejemplificar el punto.

coordinación en la actual arquitectura modular, lo lógico sería **establecer un mandato particular y focalizado** para el establecimiento de un Código de Conducta en materias de seguridad internacional en las Américas. Experiencias internacionales en este campo podrán ser aplicadas de manera exitosa en nuestra región.

En breve, el éxito de la Conferencia está radicado en la amplitud del enfoque y en la focalización del Plan de Acción. Esta perspectiva se alcanzará cuando la Conferencia sea vista como un hito que cristaliza y condensa los avances de la última década frente a lo cual establece una Declaración Política que orienta el inicio de un nuevo proceso, de calidad superior que posibilitará establecer un marco normativo, la Carta de Seguridad de las Américas, un código de conducta para el relacionamiento de los actores y un Plan de Acción para enfrentar las amenazas emergentes.

La Declaración Política y sus resultados dará cuenta del cambio sustancial que ha ocurrido en el sistema internacional, con las dificultades de adaptación del Estado al nuevo contexto de globalización y en donde la actual estructura del sistema internacional posee dificultades significativas para responder a la denominada agenda tradicional como a la agenda emergente. De allí que, la creación de mecanismos efectivos para incorporar las visiones de otros actores no estatales y la participación de las organizaciones de la sociedad civil, redundarán en un enfoque más comprensivo que posibilitará reformar los sistemas de seguridad en una perspectiva que satisfaga crecientemente y de manera simultánea las demandas de la Seguridad Humana (Seguridad Ciudadana y otras demandas no militares), la Seguridad Estatal y la Seguridad Internacional.

Para el hemisferio occidental y en especial para América Latina y el Caribe, el mantenimiento de su paz interestatal es el mayor capital que posee. La nueva inversión en seguridad estará radicada principalmente en los fenómenos intraestatales, que requieren respuestas colaborativas y asociativas, las cuales sólo pueden fundarse en un efectivo multilateralismo cooperativo. La cooperación en estas materias es una necesidad que surge de la creciente interdependencia y globalización. Responder la respuesta a esta demanda se encuentra en marcha y culminará de manera exitosa en la Conferencia Especial de Seguridad.

El éxito de esta Conferencia es una responsabilidad de todos, de los Estados, de los otros actores no gubernamentales y de la sociedad civil. Asumir la corresponsabilidad de la seguridad en las Américas en un nuevo contexto del imperio democrático constitucional es una garantía de estabilidad y progreso futuro.

## Principales recomendaciones

### Principios

- Fortalecimiento permanente de los principios: solución pacífica de controversias, no intervención, abstención de la amenaza o uso de fuerza, respeto al Derecho Internacional, buena fe en el cumplimiento de las obligaciones internacionales, cooperación para el desarrollo, justicia y seguridad sociales como base de una paz duradera.
- El continente americano concibe a la democracia y sus instituciones como los cimientos de la seguridad hemisférica. Defender la democracia y fortalecer los mecanismos para enfrentar crisis de gobernabilidad es esencial en el actual contexto regional.

### Conceptualización de la Seguridad Hemisférica:

- **Enfoque mutidimensional:**
  - Impulsar un enfoque de seguridad integrador y multidimensional. Es decir, que identifique de manera efectiva las amenazas convencionales y no convencionales y que establezca mecanismos de cooperación entre actores estatales y no estatales para enfrentarlas.
  - Articular de manera efectiva los conceptos de seguridad humana, seguridad nacional y seguridad internacional. Esto permitirá definir y operacionalizar estos conceptos con el objetivo de satisfacer de manera simultánea las necesidades globales, de los Estados y de las personas y las comunidades.
- **Delimitación de roles:**
  - Aún cuando los problemas vinculados al desarrollo y la seguridad están íntimamente relacionados, se debe prevenir una “securitización” de la agenda de desarrollo.
  - Esto último se logrará a través de:
    - A) la focalización de las funciones que los organismos multilaterales y nacionales para enfrentar las nuevas amenazas a la seguridad.
    - B) una mayor coordinación de las agencias civiles y militares para enfrentar de manera efectiva las nuevas amenazas a la seguridad. Con énfasis en los asuntos referidos al uso de la fuerza. En otras dimensiones se recomienda se recomienda ampliar la cooperación.
    - C) Delimitación de los marcos legales con el objetivo de evitar una militarización de las policías o una policialización de las Fuerzas Armadas.



- **Código de conducta**
  - Impulsar la creación de un código de conducta de seguridad hemisférica. Esta es una forma de operacionalizar una Carta de Seguridad en las Américas.

## **Recomendaciones específicas**

### **Participación de la Sociedad Civil**

#### **Mecanismos de consulta:**

- Generar mecanismos para que la Sociedad Civil pueda participar y ser consultada sobre temas de seguridad hemisférica. Lo anterior se podrá implementar a través de las iniciativas tales como:
  - Establecer un mecanismo de consulta permanente de la Sociedad Civil en el marco de la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA. Esto permite incorporar preocupaciones desde la sociedad civil
  - Si como resultado de la Conferencia Especial de Seguridad se crea un grupo de trabajo para la elaboración de una Carta de Seguridad Hemisférica, éste debería establecer un mecanismo para que la Sociedad Civil pueda expresar sus opiniones frente a este tema.

#### **Mecanismos de evaluación:**

- Impulsar la incorporación de la sociedad civil en las tareas de evaluación de la implementación de la agenda de seguridad hemisférica, regional y nacional.
- Promover el rol de la sociedad civil y particularmente de la academia en términos de desarrollar estudios y evaluaciones que describan y analicen las características del nuevo sistema internacional, el peso de los actores tradicionales y emergentes. La academia cumple un rol fundamental en términos de la prevención de los conflictos.
- Inclusión de algunos fondos específicos que incentiven y financien la participación de las OSC y redes sociales.

### **Nueva Arquitectura de Seguridad en el Hemisferio**

#### **Cooperación para la resolución de conflictos**

- Consolidar mecanismos de prevención de conflictos y establecer mecanismos de alerta temprana con el apoyo de centros académicos de la región.

### **Transparencia y rendición de cuentas**

- Promover la creación de mecanismos que fomenten la transparencia y la rendición de cuentas de las instituciones nacionales, regionales y hemisféricas dedicadas a temas de seguridad y defensa. Esto ayudará a evaluar el impacto de las políticas implementadas por las diferentes instituciones.

### **Coordinación y fortalecimiento institucional**

- Promover que las discusiones sobre la nueva arquitectura de seguridad hemisférica se traduzcan en una efectiva coordinación de las instituciones existentes tanto a nivel hemisférico como regional y nacional. Esto último evitará la duplicación de tareas y fortalecerá los mecanismos de prevención de conflictos.

**Informe de relatoría, documentos y  
Recomendaciones generales**

## Presentación

Este informe es el resultado del “*Taller de Consulta a OSCs y Académicos de América Latina y El Caribe sobre la Conferencia Especial de Seguridad de las Américas*”, realizado en la sede de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO- Chile, el 17 de marzo de 2003. Este encuentro contó con el auspicio del Departamento de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional de Canadá (DFAIT).

El taller reunió a representantes de 12 países de la región con el objetivo de efectuar un proceso de Consulta a Organizaciones de la Sociedad Civil en el marco de la próxima Conferencia Especial de Seguridad que se realizará en México entre el 6-8 de mayo de este año. Entre los participantes destacan delegados y académicos de diversos organismos no gubernamentales como VIVA RIO (Brasil), Ideas para la Paz (Colombia), la agrupación indígena Kuntur Samay (Ecuador), además de representantes de Argentina, Canadá, Chile, Estados Unidos, Guatemala, México, Perú, Uruguay y Venezuela. La actividad fue inaugurada por el embajador Luis Winter, director de política especial del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile y el Embajador de Canadá en Chile, Patrick Parisot.

Los principales objetivos de este taller fueron los siguientes:

1. Avanzar en conceptualización compartida de seguridad ( Incluyendo bs conceptos de Seguridad Humana y Seguridad Democrática)
2. Evaluar la nueva arquitectura internacional de seguridad y los actores e instituciones que se insertan en ella.
3. Analizar el rol de la Sociedad Civil en el debate sobre seguridad en el hemisferio.
4. Contribuir con propuestas en el debate de de la CSH de OEA en relación a la próxima Conferencia Especial de Seguridad.

A continuación presentamos las principales conclusiones y recomendaciones emanadas de esta reunión. Se incluye también un informe de relatoría que recoge los principales aspectos del debate en cada uno de los paneles del taller, además de los artículos entregados por los participantes y los discursos de inauguración.

Este informe será presentado el 25 de marzo de 2003 a la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA y será ampliamente difundido entre los Estados miembros de la OEA, organismos y agencias internacionales, así como Organizaciones de la Sociedad Civil vinculadas al tema de seguridad. Esperamos que los resultados de este taller puedan contribuir de manera efectiva al éxito de la próxima Conferencia Especial de Seguridad.

## Programa\*

### Lunes 17 de Marzo

- 9: 00           Inscripción
- 9:30           **Inauguración**  
Luis Winter, Embajador, Director Política Especial, Ministerio de Relaciones Exteriores  
Patrick Parisot, Embajador de Canadá  
Francisco Rojas Aravena, Director de FLACSO-Chile.
- 10:30           Coffee Break
- 10:45           Primer Panel: *Nuevo contexto regional y subregional*  
Hal Klepak, Francine Jacomé, Arturo García
- 12: 00           Segundo Panel: *Debate sobre el concepto de seguridad/ desafíos institucionales*  
Pablo Dreyfus, Jaime Garreta, Julián González
- 13:15           Almuerzo
- 15:00           Tercer Panel: *Agenda de la Conferencia Especial de Seguridad*  
Guillermo Pacheco, Pilar Gaitán, Raúl Benítez
- 16:15           Coffee break
- 16:30           Cuarto Panel: *Rol de la Sociedad Civil en el debate sobre seguridad en el hemisferio*  
Gina Maldonado, Andrés Serbín, Carlos Basombrío
- 17:45           **Conclusiones y Recomendaciones**
- 19:00           Cocktail

---

\* Nota metodológica: Los participantes indicados en el programa realizarán una intervención de 5 a 7 minutos para introducir el tema. Posteriormente, se espera un fluido intercambio de opiniones y sugerencias en intervenciones.

## Informe de Relatoría

### Inauguración

Un interesante y nutrido intercambio de opiniones entre miembros de la sociedad civil y representantes de los gobiernos de Canadá, Chile, Haití y México en torno a la creación de una nueva carta de seguridad hemisférica fue la tónica del Taller de Consulta organizado por FLACSO-Chile el día 17 de Marzo. La reunión, contó con el auspicio del departamento de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional (DFAIT) de Canadá cuyo Embajador, en el marco de la inauguración de las actividades, destacó la importancia de discutir un tema tan importante como la seguridad hemisférica con todos los sectores que componen la sociedad

En el encuentro, se dieron cita representantes de 12 países del hemisferio, delegados de organismos no gubernamentales como Viva Río (Brasil), Ideas para la paz (Colombia), La Agrupación Indígena Kuntur Samay (Ecuador), además de académicos de Argentina, Canadá, Chile, Estados Unidos, Guatemala, México, Perú Uruguay y Venezuela.

Francisco Rojas Aravena, Director de FLACSO-Chile, destacó la importancia de la reunión en el contexto mundial, en donde los temas de seguridad adoptan una importante gravitación en la agenda internacional. Las decisiones del Consejo de Seguridad y Estados Unidos frente a la guerra contra Irak serán decisivas para la arquitectura de seguridad mundial, señaló. Las resoluciones que emanen de la próxima Conferencia Especial sobre Seguridad de la OEA, a realizarse en México entre el 6 y 8 de mayo, estarán tomadas en esta perspectiva.

En su intervención, Rojas señaló que el debate que se genere en esta reunión es de gran relevancia para el replanteamiento de la institucionalidad hemisférica en materias de seguridad. Los canales de comunicación que se generen en este tipo de encuentro son significativos en la búsqueda de un concepto multimimensional, tomando elementos de la Seguridad Humana conjugados con los conceptos más tradicionales.

Por su parte, el representante del gobierno de Canadá en Chile, Embajador Patrick Parisot, destacó la importancia de discutir los temas de la seguridad que hoy en día se encuentran al tope de la agenda. Los desafíos que afectan a gobiernos de todo el mundo requieren de la cooperación. En este sentido, resaltó que los países del hemisferio acordaron durante la Segunda Cumbre de las Américas trabajar en conjunto para aumentar la confianza y los puntos de encuentro que permitan fortalecer las instituciones americanas.

En mayo próximo se realizará la Conferencia Especial sobre Seguridad. La agenda de discusión, aun en construcción, tomara en cuenta estas nuevas

amenazas. El embajador Parisot enunció la importancia de incluir a la Seguridad Humana como un tema fundamental, donde los individuos sean el centro de las políticas de los Estados para lo cual los distintos gobiernos deberán trabajar en forma conjunta y dar respuesta efectiva a los nuevos desafíos.

Parisot señaló que la agenda de seguridad es de vital importancia, pues los gobiernos no pueden llevar adelante la discusión sin tomar en cuenta a los representantes de la sociedad civil, razón por la cual el taller realizado en FLACSO-Chile adopta gran importancia en el proceso.

El Director de Política Especial de la Cancillería, Embajador Luis Winter, en representación de la Ministra de Relaciones Exteriores, Soledad Alvear, dio la bienvenida a todos los participantes a la reunión. En su intervención, el Embajador caracterizó los momentos que vive el sistema internacional hoy día como de incertidumbre. “La globalización, la fragmentación, el unilateralismo y la situación en Irak han demostrado que hoy no se cuenta con los medios idóneos para resolver los problemas de seguridad del mundo. El único lugar donde se puede hacer esto, la ONU está a punto de perder su confianza y rol”.

Las amenazas tradicionales no agotan la agenda, y la aparición de nuevos temas como el narcotráfico, el terrorismo, el medio ambiente y las armas de fuego afectan a todos los países por igual. Si bien América Latina ha hecho un buen trabajo en mantener a la región con un muy bajo índice de conflictos inter-estatales, lo cierto es que se requiere de una arquitectura nueva, que consolide una institucionalidad y que convine lo cooperativo con lo colectivo, creando instancias para una mejor utilización de los recursos existentes “arquitectura flexible de seguridad multidimensional” .

El embajador Winter, destacó los avances que ha hecho el país en asuntos de cooperación y aumento de las medidas de confianza mutua en el entorno regional. No obstante, manifestó que el camino es largo aún. Las amenazas requieren de un enfoque integral de cooperación flexible, sustentado en el fortalecimiento de los principios valores y normas del derecho internacional.

Winter propuso que del próximo Encuentro Especial de Seguridad emane un mandato para construir un grupo de trabajo que se aboque a la creación de una Carta de Seguridad Hemisférica, bajo los conceptos cooperativos y flexibles que permitan llevarse a la práctica. Al mismo tiempo, mencionó la necesidad de reflexionar acerca del rol que cumple la Junta Interamericana de Defensa de manera que la institución pueda responder a los desafíos del Tercer Milenio. En este sentido, argumentó que el taller realizado en FLACSO puede ser un aporte sustantivo en esta línea para la futura conferencia de México.

## **Primer Panel.**

### Nuevo Contexto Regional y subregional

Un completo panorama de la perspectiva canadiense en materia de seguridad aportó el investigador del Royal Military College of Canada, Hal Klepak. En su participación, Klepak remarcó los avances que la región ha experimentado en materia de seguridad y señaló que los atentados a las torres gemelas se han vuelto un grave problema para Canadá, que no encuentra espacios para actuar y, por primera vez en la historia tiene posiciones contrarias a Gran Bretaña y a su principal socio en cuanto a la guerra contra Irak.

El actual sistema interamericano de seguridad responde sólo para algunos casos sin dar cuenta de la multidimensionalidad de los problemas que aquejan hoy en día a todos los países de la región. El narcotráfico, las migraciones, el crimen organizado son desafíos urgentes, ante los cuales las instituciones no se han adaptado lo suficiente para responder con claridad. Equilibrar la necesidad de avanzar en una respuesta sin securitizar todos los temas es un desafío enorme, señaló el experto. Para ello, una de las medidas útiles puede ser crear reuniones, con una participación protagónica de los Ministros de Relaciones Exteriores, en donde discutan en forma abierta las formulas para enfrentar las nuevas amenazas.

Francine Jácome, Investigadora de CRIES – Venezuela centró su participación en la agenda de seguridad del Caribe y la subregión andina. En su opinión, es necesario analizar ambas, y ver el grado de correspondencia con la agenda propuesta por la Organización de Estados Americanos. En general, existe el temor en ambos sub-sistemas a la securitización de todos los temas. A las amenazas tradicionales se suma el robo de vehículos, la narcoactividad, los desastres naturales, entre otros, sin embargo, son muy pocas medidas de confianza que en la práctica, se han orientado al fortalecimiento de la democracia y de los aspectos económicos y sociales.

En particular, la investigadora propone que la región se concentre en un enfoque de Seguridad Democrática, lo que podría contribuir a contrarrestar la definición de una agenda exclusivamente centrada en el terrorismo y narcotráfico. Hasta el momento, los avances en la institucionalidad de la zona andina han sido justamente en organismo de cooperación para combatir el narcotráfico, situación que no favorece a la multidimensionalidad necesaria, que tome en cuenta las agendas regionales y las realidades particulares.

El investigador de la Fundación Ideas para la Paz, Arturo García, analizó la situación específica del caso Colombiano y su influencia en la agenda de seguridad. En su intervención, García señaló que para enfrentar la temática de seguridad es necesario tener una perspectiva global, especialmente por las limitantes que surgen en los enfoques localistas. Hechos que suceden en Colombia muchas veces pueden tener un impacto regional, y viceversa.



En el plano de la institucionalidad, el investigador señaló la importancia de la sociedad civil en el debate, no sólo como forma de llegar a esquemas más democráticos, sino como el camino para lograr programas realmente efectivos.

El debate se centró principalmente en los peligros que tiene para la región el securitizar todos los temas. Distinguir la agenda de desarrollo de la agenda de seguridad e institucionalidad ad-hoc es un desafío pendiente. La región enfrenta la tarea de definir lo que entiende por seguridad y, como paso siguiente, coordinar políticas. No sólo es necesario este período de reconceptualización, la viabilidad e implementación es tanto o más importante. Un nuevo enfoque multidimensional debe tener en cuenta las percepciones específicas de cada país. No se debe jerarquizar, ya que la percepción de cada uno de los estados es distinta de acuerdo a los problemas que enfrente cada uno.

## **Segundo Panel**

Debate sobre el concepto de seguridad / desafíos institucionales.

La problemática brasileña en materias de seguridad, y la experiencia de *Viva Río* en políticas participativas con la sociedad civil fue el aporte de Pablo Dreyfus, investigador del Proyecto de Control de Armas de Fuego de la organización.

Según el investigador, a nivel conceptual, cuando se habla de seguridad en Brasil, se habla de defensa nacional y seguridad pública (no sólo como un problema policial) focalizada en las personas, lo que abre un amplio espacio para la inclusión de la sociedad civil que, en general, ha participado activamente en las políticas que los afectan directamente. El uso de la fuerza es potestad exclusiva del Estado, sin embargo, distintos organismo colaboran con el rol de seguridad. *Viva Río* participa activamente con organismo de la sociedad civil en programas comunitarios que ayudan a mejorar la sensación de seguridad de algunas fabelas en particular. En el plano multilateral, Brasil cuenta con una agenda transnacional, en donde Dreyfus señala que también hay un amplio margen para la inclusión de la sociedad civil.

Jaime Garreta, representante de *SER en el 2000*, Argentina señaló que el concepto de seguridad ha sufrido cambios importantes a partir de la globalización y transnacionalización de los efectos delictivos, razón por la cual, los Estados han debido replantear el concepto.

En este proceso de reactualización, separar seguridad pública de seguridad nacional es fundamental, ya que no sólo requieren de políticas distintas sino que cuentan con instrumentos diferentes para enfrentar las amenazas de cada dimensión. En la actualidad, garantizar la seguridad cooperativa es tanto o más importante que las agendas unilaterales que deben ser abordadas sin militarizar todos los temas. El desafío de la coordinación es garantizar la independencia de

los países que, de no trabajar juntos pueden enfrentar peligrosas consecuencias en el futuro.

Para Garreta, el TIAR sigue siendo un elemento útil para la región, aunque mejorable. Garantizar la voluntad cooperativa entre los distintos gobiernos será un requisito indispensable en este proceso, quienes al reforzar los marcos conceptuales deben evitar la securitización y militarización de la agenda nacional, al mismo tiempo de garantizar los espacios para la participación de la sociedad civil.

Los riesgos de la multidimensionalización del concepto de seguridad fueron abordado por el investigador del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de La República de Uruguay, Julián González.

En su intervención, González señaló que unir en una misma categoría los problemas de seguridad con el desarrollo puede provocar la securitización y militarización de los temas que es imprescindible evitar. La Organización de Estados Americanos navega por una gran indefinición con una gran cantidad de organismos, en ocasiones ad-hoc, a veces bilaterales. América Latina, para avanzar en la materia, requiere de buscar formulas multilaterales con respeto a las realidades particulares. En este sentido, el investigador propuso definir la naturaleza de los problemas que nos aquejan, ver cuales son los instrumentos adecuados para enfrentarlos en un marco de necesaria profundización de la institucionalidad.

El debate planteó inquietudes respecto a los niveles de cooperación necesarios para que enfrentar la conceptualización de la seguridad. La inclusión de todas las inquietudes evitaría que los gobiernos, con sus propios intereses, se sientan marginados del proceso de búsqueda de consenso. La arquitectura internacional que hoy conocemos respondió a la realidad de la segunda guerra mundial y la guerra fría. El esfuerzo actual debe encaminarse en pensar en un nuevo sistema hemisférico democrático, creando mecanismos de participación y colaboración mucho mas efectivos entre los estados y la sociedad civil.

### **Tercer Panel**

#### Agenda de la conferencia especial de seguridad

En este panel se debatió acerca de los temas que deberían ser incorporados en la agenda de la próxima Conferencia Especial de Seguridad, entre los que se destacan: conceptualización de la seguridad en el hemisferio; cooperación y coordinación entre Estados e instituciones del sistema interamericano; y fortalecimiento institucional. En general, los participantes destacaron la necesidad de incluir en la agenda el tema de la Sociedad Civil y su aporte fundamental en el debate sobre la seguridad hemisférica, regional y nacional.

Guillermo Pacheco, encargado del Programa de deseminado de la OEA-Guatemala, señaló que uno de los aspectos fundamentales de la próxima reunión se relaciona con la búsqueda de un concepto integral de seguridad, que no considere exclusivamente al concepto convencional de seguridad nacional. En el caso Centroamericano, el Tratado Marco de Seguridad Democrática está basado en el modelo de seguridad democrática el que tiene su razón de ser en el respeto, promoción y tutela de los derechos humanos, por lo que sus disposiciones tienen como objetivo garantizar la seguridad de todos los Estados centroamericanos y la seguridad de las personas que habitan la región. El modelo centroamericano de seguridad democrática está basado en la democracia y en el fortalecimiento de sus instituciones, el Estado de Derecho y en el irrestricto respeto de todos los derechos humanos de los Estados que conforman la región centroamericana. Destacó además que otro de los temas prioritarios es fortalecer las instituciones encargadas de la seguridad al interior de los países y que éstas puedan asegurar una óptima cooperación y coordinación entre los Estados, que permita enfrentar las amenazas de manera integral. Finalmente, recalcó que es necesario reafirmar la voluntad política de los Estados latinoamericanos y sus sociedades para llevar a cabo las reformas necesarias en un sistema de seguridad internacional que garantice la paz y seguridad regional.

La representante en Estados Unidos de la Fundación Ideas para la Paz de Colombia, Pilar Gaitán analizó la agenda de la Conferencia enfocándose en forma especial en el conflicto colombiano. Destacó que Colombia ha pasado a ser concebida como una seria amenaza y como un factor desestabilizador regional, que puede comprometer la paz y la seguridad del hemisferio. Esta visión responde al impacto y a los posibles efectos colaterales que puede tener el conflicto armado más allá de las fronteras y a la incidencia, como país productor y comercializador de drogas ilícitas, en la cadena internacional de narcotráfico y sus delitos conexos. En este marco, Gaitán resaltó que el conflicto armado en Colombia impone la tarea de la reconstrucción nacional. Esto último implica el fortalecimiento de Estado y sus instituciones, principalmente de aquellas destinadas a la defensa y seguridad ciudadana, así como la reforma judicial. En este marco, alertó sobre la creciente militarización de la agenda de seguridad en la llamada “lucha antidrogas” que se viene impulsando en la región fundamentalmente a través del apoyo de Estados Unidos. Por último, señaló que el tema del aumento de la seguridad privada en los países, debería tener prioridad en la Conferencia de México.

Finalmente, Raúl Benitez, investigador de UNAM-México, resaltó que las dificultades para alcanzar un consenso a nivel hemisférico en materia de seguridad y defensa se pueden sintetizar en dos aspectos fundamentales: a) la importancia que los distintos países otorgan a la seguridad nacional como elemento prioritario, y b) la preeminencia de diseños de seguridad global que trascienden y buscan determinar las políticas y compromisos a nivel hemisférico. En este contexto, destacó que la agenda de riegos hemisférica no debe ser impuesta por ninguna nación y todos los países deben asumirla como propia. De lo contrario, sería muy difícil hablar de un sistema con responsabilidades

simétricas y grados de compromiso para hacer frente a las necesidades nuevas. Según Benítez, uno de los aspectos esenciales en este proceso es el fortalecimiento de las instituciones interamericanas, lo que pasa por revisar los mecanismos de funcionamiento de la antigua institucionalidad y ampliar la coordinación entre las diferentes instancias involucradas en el tema.

Con respecto al debate posterior a las intervenciones de los panelistas, es importante resaltar que los participantes enfatizaron la necesidad de efectuar un análisis del panorama actual de la seguridad del hemisferio y una sistematización de las principales preocupaciones que enfrenta la región, con miras a elaborar un concepto de seguridad compartido. Por otra parte, se destacó la necesidad de impulsar una perspectiva multidimensional de la seguridad, que incorpore de manera efectiva las amenazas tradicionales y no convencionales a la seguridad, así como los mecanismos de cooperación entre actores estatales y no estatales. Finalmente, resaltaron el papel que debe jugar la sociedad civil en la elaboración de un concepto de seguridad multidimensional, que incorpore la identificación de amenazas tradicionales y no convencionales a la seguridad y el establecimiento de mecanismos de cooperación entre actores estatales y no estatales para enfrentarlas.

#### **Cuarto Panel**

Rol de la Sociedad Civil en el debate sobre seguridad en el hemisferio.

Andrés Serbin, profesor de la Universidad de Belgrano, Argentina, calificó a la participación de la sociedad civil en la configuración de la agenda de seguridad como baja o muy marginal respecto a otros temas de interés. En su intervención, Serbin señaló que la temática de la seguridad no ha sido importante para los representantes de la sociedad, al contrario de lo sucedido en ámbitos como los derechos humanos o control de las fuerzas armadas. “Las pocas veces que aparece un planteamiento al respecto vienen cargados de una visión altamente normativa y muy poco propositiva.

A partir del 11 de septiembre de 2001, se advierte un cierto cambio ya que muchas de las políticas que se proponen pueden afectar los derechos de la sociedad civil. La imposibilidad de generar una agenda bien estructurada, en temas que aún no manejan, cuentan con pocos conocimientos o muy distintos al de los gobernantes es una de las mayores dificultades para su inclusión. Del mismo modo, la representatividad de los distintos entes de la sociedad civil esta dada por valores comunes o de tipo moral, sin embargo los gobiernos democráticamente electos mantienen un mayor nivel de adhesión, situación que disminuye el poder de acción de las ONGs frente a los *policy makers*.

Por su parte, el Director del Instituto de Defensa Legal de Perú, Carlos Basombrío, destacó el aporte que puede hacer la sociedad civil en la agenda de seguridad, aportando una mirada más amplia y visión de largo plazo. Al mismo

tiempo, señaló que su inclusión ayuda a democratizar la agenda lo que implica un avance sustantivo en la materia.

En la actualidad, se vislumbra en la región un deterioro de la textura y legitimidad democrática en algunos países de la región. Paralelamente, una nueva visión de Estados Unidos frente a las amenazas, en especial el terrorismo han limitado la agenda, situación que puede mejorar con la mayor participación de organismos de la sociedad civil.

Gina Maldonado, directora de Kuntu Rumi, y representante de la nacionalidad quichua de Otavalo, al norte de Ecuador, planteo la necesidad de aterrizar la discusión de la seguridad a la experiencia de los pueblos y particularidades locales.

La investigadora ecuatoriana, señaló el caso de su pueblo, quienes mantienen una estrecha relación con el sur colombiano, principalmente de carácter comercial. La expansión del tráfico de drogas y los secuestros comprometen con cada vez mayor fuerza a los ciudadanos de Otavalo. Desde su punto de vista, si bien es válido e importante que desde las instituciones internacionales, los gobiernos, la academia, piensen y conceptualicen el problema de la seguridad es primordial que se enfoque en niveles de las localidades, descubriendo las particularidades y esencialismo en que cada región se encuentra en relación con los países que tiene problemas de narcotráfico u otros.

La discusión final se centró en el rol que puede cumplir la sociedad civil en implantar nuevos estándares de *accountability*. La ampliación de las agendas requieren de una mayor participación de distintos entes de la sociedad civil que pueden ser fundamentales en el proceso de incorporar las realidades particulares de cada país y sub-región. En temáticas como el gasto militar y el control civil de la seguridad, la sociedad civil puede y debe tener mayor injerencia.

## **Discursos inaugurales**

## **Hacia la Conferencia Especial de Seguridad de México**

**Luis Winter**

Director Política Especial,  
Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile

Vivimos hoy una época de incertidumbre nutrida por fenómenos como el unilateralismo, la globalización, la fragmentación política de los estados y la modernidad.

Qué más evidente que la situación de Irak para señalar que no contamos con los medios idóneos para resolver los problemas de la seguridad internacional. El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas no ha podido encontrar una respuesta única para lograr el desarme de Irak y con ello, el único foro mundial con responsabilidades objetivas en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, corre el riesgo de perder relevancia.

Por otra parte hemos sido testigos, a partir del término de la guerra fría, de la aparición de amenazas no tradicionales a la seguridad –particularmente el terrorismo y el crimen transnacional organizado en sus diversas formas de manifestación- así como la acentuación de otros factores que inciden negativamente en aquellas, situaciones todas que muchas veces producen ingobernabilidad en los Estados pudiendo llegar, incluso, a afectar su existencia misma.

Desde la perspectiva global, la solidaridad expresada luego de los atentados a las torres gemelas, motivó la necesidad de proporcionar una respuesta concreta y proporcionada a esas amenazas. Sin embargo, la verdad es que aún estamos en las etapas iniciales de la construcción de un sistema de seguridad mundial, que necesariamente y no obstante la situación actual, deberá confluir hacia esquemas de interdependencia y cooperación multilateral.

Por otra parte, es una realidad que hoy por hoy las grandes amenazas a los Estados provienen normalmente desde su propio territorio o del de sus vecinos. Situaciones de injusticia social y económica constituyen elementos perturbadores de los sentimientos de nuestros conciudadanos que, desatendidos, pueden causar situaciones de ingobernabilidad de consecuencias imprevisibles que fácilmente escapan a las fronteras nacionales.

En este contexto es impensable sostener que Chile está ajeno a esa realidad y menos a la necesidad de definir un nuevo orden mundial en materias de seguridad. Es por ello que nos hemos involucrado activamente en la convocatoria y preparación de la Conferencia Especial de Seguridad, que se llevará a cabo entre el 6 y 8 de mayo próximo en ciudad de México.

Durante la última Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, Chile propuso la caracterización de la problemática actual de la seguridad internacional desde un punto de vista multidimensional, lo que significa que la definición de un nuevo concepto y estructura de la seguridad internacional debe considerar que aquella no se agota en las amenazas tradicionales de carácter militar, sino que además debe incluir otros factores de naturaleza diversa.

Desde la óptica de nuestro país, son múltiples las amenazas que afectan nuestra seguridad. Asuntos tan relevantes como en narcotráfico y sus vinculaciones con el terrorismo; la fabricación y tráfico ilícito de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales; el deterioro del medio ambiente; los desastres naturales y los riesgos y falta de normativa en materia de transporte de materiales radioactivos, son algunos de los temas en los cuales compartimos con los demás países del hemisferio un interés por lograr soluciones adecuadas y regímenes legales eficientes.

Sin embargo, desde una perspectiva positiva, debemos destacar que el continente americano ha desarrollado, en los últimos 35 años, una vasta gama de acciones dirigidas a afianzar la seguridad hemisférica y que han significado que sea el continente que menos conflictos interestatales registre en ese período de tiempo.

La reciente 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 del MERCOSUR y de Zona de Paz de la Comunidad Andina y la Carta Democrática Interamericana, son elementos que permiten señalar con firmeza el compromiso de la región de permanecer como una zona libre de conflictos.

Posteriormente, nuestro país compartió informalmente sus ideas con otros gobiernos, las cuales han sido recogidas en el anteproyecto preliminar de la declaración política, que se someterá para su aprobación a la Conferencia Especial de Seguridad.

Próximos a ese evento de trascendencia histórica, quisiera compartir con ustedes algunas de nuestras percepciones en materia de seguridad internacional, adentrados ya en el tercer milenio.

En **primer término**, creemos que frente a las amenazas a la seguridad hemisférica, sean estas tradicionales o nuevas, es necesario crear una arquitectura, que conservando los cimientos del sistema interamericano, sea capaz de consolidar y desarrollar una institucionalidad que combine lo cooperativo con lo colectivo de una manera flexible, coordinando mejor sus instituciones y creando aquellas instancias necesarias para una mejor utilización de los recursos existentes.



Lo anterior constituye un aporte concreto de la V Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, efectuada en noviembre pasado en nuestro país, e importa reconocer, más que carencias institucionales, la falta de voluntad política para el seguimiento de los acuerdos alcanzados. Es necesario, en consecuencia, marcos legales que permitan la cooperación reconociendo que existen responsabilidades para los diferentes actores del sistema internacional que deben cumplirse de acuerdo a sus reales potencialidades y recursos.

Esencial para ello es la existencia de un substrato de confianza mutua y de transparencia que sólo puede lograrse a lo largo de un camino de acciones y concreciones prácticas. Chile ha iniciado ese camino hace tiempo ya, y puede exhibir logros como la realización de la primera Reunión de Expertos sobre Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad efectuada en 1995 y cuya cuarta versión acaba de celebrarse en la ciudad de Miami; el Libro de la Defensa, publicado en 1997 y cuya segunda edición está próxima a aparecer; la Metodología Estandarizada para la Medición de Gastos de Defensa con Argentina, aprobada en 1999, y la adopción de los términos de referencia para desarrollar similar proyecto con Perú.

Sin transparencia no puede haber confianza y sin ésta no es posible avanzar en el campo del desarme en un contexto regional.

En **segundo lugar**, estimamos absolutamente necesario ampliar la concepción tradicional de la seguridad hacia otros espacios como la seguridad pública y la seguridad humana.

Chile, como miembro de la red de Seguridad Humana, está plenamente de acuerdo con los planteamientos del gobierno canadiense –expuestos recientemente en el foro de la Organización de los Estados Americanos- en cuanto a que la seguridad duradera está íntimamente ligada a la protección de los derechos de la persona humana y su existencia. Asimismo, que la seguridad de los individuos es una responsabilidad primordial de los Estados y que colocar a la persona como centro de las políticas de seguridad, permite desarrollar sociedades inclusivas, estables, pacíficas y que logran un mayor grado de desarrollo humano y bienestar para sus habitantes. Del mismo modo, compartimos también la apreciación según la cual no existe contradicción entre la promoción de la seguridad humana y el mantenimiento de la seguridad nacional, pues ambas se refuerzan mutuamente en términos que no pueden existir independientemente y permiten al ser humano vivir en un medio ambiente “libre de temor”. Ahora bien, es esencial tener presente que tanto la una como la otra deben desarrollarse en un contexto de respeto a la democracia, a la soberanía, a los derechos humanos y libertades fundamentales, a los derechos de las minorías, de manera que estos principios sean el punto de apoyo fundacional del accionar del Estado, la sociedad y los seres humanos. Pretender obtener seguridad omitiendo alguno de esos preceptos equivaldría a querer engañarnos a nosotros mismos.

En **tercer término**, compartimos la opinión de quienes han clasificado a las amenazas a la seguridad en tres grupos, a saber, amenazas tradicionales de carácter militar; nuevas amenazas de carácter no militar y factores que inciden en la seguridad. Asimismo, estamos de acuerdo en que dicha clasificación no importa jerarquización en forma alguna, pues todas ellas contribuyen a la inseguridad de las personas y de los Estados.

El fin de la guerra fría no ha hecho sino quitar el velo que cubría amenazas latentes. La fragmentación política y la necesidad del ser humano de vivir libre de temor no sólo físico sino también económico, social, cultural y religioso, han determinado la aparición de nuevas amenazas a la seguridad así como el fortalecimiento de otras ya existentes.

Es por ello que apoyamos las recomendaciones del Comité Interamericano contra el Terrorismo a la Conferencia Especial de Seguridad, adoptada en la Sexta Sesión Plenaria, efectuada el 23 de enero recién pasado. Particularmente relevantes consideramos la firma, ratificación o adhesión de los instrumentos tanto regionales como globales sobre el terrorismo, así como el desarrollo de mecanismos legales para la prevención, erradicación y castigo de los responsables de actos terroristas; el intercambio de información y mejoría de controles fronterizos y aduaneros; la ampliación de la cooperación entre Estados de acuerdo al plan de trabajo del CICTE; la aplicación de la resolución 1373 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas; la profundización de la cooperación entre CICTE y CICAD y la identificación de amenazas terroristas emergentes cualquiera sea su origen y propósito.

Del mismo modo, compartimos las conclusiones que el Comité Consultivo de CIFTA ha preparado para la Conferencia Especial de Seguridad, esencialmente en cuanto a que el tráfico ilícito de armas de fuego es una amenaza para la seguridad hemisférica. Es esa precisa razón la que motivó al gobierno chileno a enviar al Congreso Nacional la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones y otros Materiales relacionados, la que esperamos sea aprobada a la brevedad. En estos momentos se encuentra en su segundo trámite constitucional ante el Senado de la República.

Compartimos asimismo las recomendaciones de CIFTA, específicamente en cuanto a reconocer la urgente necesidad de continuar previniendo, sancionando y controlando la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, municiones y explosivos y otros materiales relacionados, así como fortalecer su vinculación con CICTE, CICAD y REMJA y los otros organismos globales y regionales con responsabilidades afines.

También valoramos positivamente el aporte efectuado por OPANAL, con especial énfasis el papel que ha jugado el Tratado de Tlatelolco en la seguridad hemisférica así como su declaración de que el uso o amenaza de uso de armas

nucleares constituye una violación a una norma imperativa de Derecho Internacional (jus cogens).

De particular importancia para nuestro país es la preocupación manifestada por todos los miembros de OPANAL por los riesgos que implica el transporte de material radioactivo y desechos peligrosos por rutas cercanas a las costas o vías navegables de los países miembros, debido a la naturaleza intrínsecamente peligrosa de su carga y, por consiguiente, su llamado a la comunidad internacional a seguir trabajando con el objeto de fortalecer el ordenamiento jurídico internacional en esta materia.

Por último, nos parece que la dimensión que han adquirido las amenazas a la seguridad, requiere de un enfoque integral de cooperación flexible, sustentado en tres aspectos fundamentales:

1. fortalecimiento de los principios, valores y normas del Derecho Internacional, particularmente los desarrollados y practicados por el continente americano como un todo;
2. mejora de la coordinación entre las diversas instancias hemisféricas que llevan a cabo el diálogo sobre la paz y seguridad regionales; y
3. 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.

Para concluir, quisiera compartir con ustedes dos propuestas concretas a la próxima Conferencia Especial sobre Seguridad.

La primera, que la referida Conferencia otorgue un mandato al Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos, para constituir un grupo de trabajo de composición abierta que, considerando los consensos existente se aboque a la elaboración de una Carta de Seguridad Hemisférica que defina un nuevo concepto de ésta, 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.

La segunda, dice relación con la Junta Interamericana de Defensa. No podemos esperar más para iniciar un estudio en profundidad de dicha institución que cuenta con los medios pero no los mandatos, para desarrollar una labor que muchos países han sugerido como de asesoría profesional en materias de seguridad y defensa, al nivel de una Organización de los Estados Americanos que quiere enfrentar adecuadamente los desafíos del tercer milenio.

Como verán los desafíos son múltiples y el tiempo escaso. Por ello, no nos cabe duda que hoy y mañana oiremos iniciativas innovadoras en materias que, por su desarrollo reciente, requieren precisamente de nuevos enfoques y aproximaciones. El siglo XXI nos ha traído preocupaciones globales y los

miembros de nuestras sociedades no pueden esperar indefinidamente para soluciones concretas a cada una de sus inquietudes.

Muchas gracias.

**Patrick Parisot**  
**Embajador de Canadá**

Embajador Winter, Doctor Rojas, distinguidos participantes, señoras y señores,

Es un placer para mí estar con ustedes esta mañana y poder participar en la inauguración de este importante encuentro regional, que se realiza con el apoyo de los Gobiernos de Canadá y Chile y que ha sido organizado por FLACSO-Chile.

Hoy más que nunca la completa gama de temas relacionados con la seguridad individual y colectiva encabezan la agenda internacional.

Nuevos y permanentes desafíos enfrentan a los ciudadanos, sociedades y gobiernos de la región y del mundo.

Entonces, es una urgente necesidad de desarrollar una cooperación más efectiva para defender la integridad de las instituciones democráticas, el funcionamiento de las economías libres y los derechos, seguridad y bienestar ciudadanos.

Es una tarea muy importante, y un deber fundamental.

Reconociendo este hecho, los líderes del hemisferio acordaron en la Segunda Cumbre de las Américas, aquí en Santiago, trabajar unidos para,

Primero: aumentar el clima de confianza y de seguridad entre los Estados de la región.

Segundo: desarrollar, a través de la Organización de Estados Americanos (OEA), enfoques comunes sobre la seguridad y la construcción de confianzas, y

Finalmente, fortalecer y revitalizar las instituciones interamericanas relacionadas con estas áreas.

Acordaron, específicamente, efectuar una Conferencia Especial sobre Seguridad en las Américas, al comienzo de esta década.

Ese compromiso fue reafirmado en la Cumbre de la Ciudad de Québec en 2001 y, como ustedes saben, esta Conferencia está planificada para tener lugar en México, en mayo.

La agenda de la Conferencia no ha sido definida en detalle aún, pero su mandato incluirá, no sólo aspectos tradicionales de la seguridad, sino que también las nuevas amenazas multidimensionales que las Américas y la comunidad internacional enfrentan ahora.

En años recientes, Canadá y sus socios en el hemisferio y en otros lugares, han estado considerando como elementos de seguridad humana, muchos de estos nuevos temas y sus relaciones con la democracia, los derechos humanos y el desarrollo.

La seguridad de los individuos es la principal responsabilidad de los estados y es uno de los fundamentos esenciales de la seguridad nacional, hemisférica y global.

Que la gente esté al centro de las políticas de seguridad promueve sociedades participativas, paz y estabilidad, desarrollo humano y bienestar.

No puede una simple reunión sobre un tema tan complejo como la seguridad hemisférica ser, por supuesto, definitiva.

La Conferencia Especial levantará preguntas y propondrá respuestas, promoverá la consideración de temas de mayor reflexión y áreas en las cuales los gobiernos y los pueblos de las Américas necesitarán seguir trabajando juntos.

Por esta razón, entre muchas otras, la fecha escogida para la Conferencia Especial es tan significativa, su contenido tan apremiante como los titulares de hoy y la contribución de expertos como ustedes, tan vital.

La seguridad, en todas sus dimensiones, es en un sentido muy verdadero, demasiado importante para dejar a los gobiernos solos.

Es por eso que el rol de la sociedad civil es esencial, aportando los temas, nuevas perspectivas, y cursos de acción innovadores.

El significativo rol de la sociedad civil para contribuir al desarrollo de todas las áreas de la agenda hemisférica ha sido subrayado por los líderes en el proceso de las Cumbres de las Américas, iniciado en Miami en 1994.

Ha sido un área de particular importancia para Canadá y Chile en la estrecha cooperación que hemos desarrollado en este proceso de las Cumbres.

Estoy orgulloso de poder representar al Gobierno de Canadá en Chile y deseo agradecer a FLACSO-Chile y al Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile por su apoyo, dedicación y cooperación al hacer de este evento una realidad.

Les deseo a todos que tengan una muy exitosa y productiva reunión y estaré esperando ver los resultados de sus discusiones, y seguir trabajando con ustedes en la promoción del diálogo, y de una acción cooperativa en las Américas, en todas las dimensiones de la seguridad.

Gracias.

## **Documentos**

# Hacia un Concepto Multidimensional: La Seguridad Humana como dimensión articuladora e integradora<sup>3</sup>

Francisco Rojas Aravena y Claudia F. Fuentes  
FLACSO-Chile

Durante el período de guerra fría primaron los conceptos de seguridad enfocados en la perspectiva estatal o aquellas ramificaciones hacia la seguridad internacional vinculadas a la seguridad estatal. En el período de posguerra fría ha aparecido con fuerza la dimensión de la seguridad humana como un concepto articulador clave en un mundo en transición. Muchas veces ambas perspectivas aparecen como contradictorias aunque ambas deberían tener como foco y fin último al ser humano. El desafío intelectual, que a la vez es institucional y operativo, es cómo ligar y establecer una concatenación conceptual desde la seguridad humana hacia la seguridad internacional pasando por la seguridad estatal. La forma en que se establezca dicha relación permitirá satisfacer de manera simultánea las necesidades globales, estatales, y de las personas y los pueblos. El siguiente modelo grafica la interacción entre estos tres niveles:

## *Integración Conceptual*



La característica primordial de los nuevos conflictos internacionales- centrados en problemas intraestatales- evidencia la necesidad de definir de

---

<sup>3</sup> Algunas de las ideas expuestas en este artículo fueron desarrolladas por los autores en el documento "La Seguridad Humana: referencias conceptuales y aplicabilidad a Centroamérica", Universidad para la Paz. San José de Costa Rica, noviembre 2002.



manera más adecuada la interrelación de estos tres niveles; más aún por la fuerza de la globalización. Las nuevas amenazas poseen un carácter transnacional y participan agentes que en la mayoría de los casos no representan a una nación o que se posicionen en un territorio estatal claramente delimitado. Por otra parte, los riesgos que afectan la seguridad de las naciones afectan simultáneamente a más de un Estado y no pueden resolverse exclusivamente dentro de las propias fronteras. Las guerras también han cambiado radicalmente. En su gran mayoría ya no son entre Estados. Los conflictos poseen un carácter intraestatal con consecuencias interestatales y transnacionales. Sus orígenes y sus motivaciones son de orden distinto a los aspectos tradicionales orientados por la autodeterminación y por contenciosos de fronteras o recursos.

Al conceptualizar la seguridad se involucran una cadena de implicancias asociadas. En la seguridad internacional son los aspectos globales, la mundialización y el peso que tienen los actores estatales, los organismos internacionales y actores no estatales. En este nivel se producen las definiciones macros, y se promueven regímenes internacionales globales y/o regionales. La estabilidad constituye un bien público a ser promovido. La paz es un bien superior.

La seguridad estatal corresponde a la seguridad clásica, a los aspectos vinculados primordialmente con la soberanía y los temas de fronteras y recursos. El peso de las fuerzas militares y su balance, así como los conceptos asociados a la disuasión y la defensa se ubican en este nivel. También a la capacidad del Estado para proteger a las personas en su ámbito de acción.

La seguridad humana aborda dimensiones más locales aunque respondan a grandes masas humanas. También ubica temáticas globales que afectan a la humanidad, en su conjunto, ejemplos son las cuestiones ambientales y las pandemias. En ambos casos corresponde a temas no abordados tradicionalmente en los otros dos niveles en los que es posible analizar la seguridad. O en donde no existe coincidencia en las formas de acción para enfrentarlos.

En la trilogía seguridad humana, seguridad estatal y seguridad internacional los énfasis sobre cuál es el factor que posee primacía pueden variar según sean los escenarios. En la inmensa mayoría el peso de la articulación recaerá en la seguridad estatal. Ello porque el Estado continúa siendo el principal actor internacional. Sigue siendo el principal responsable de la seguridad en un área geográfica determinada. Para algunas regiones geográficas, principalmente para África, un mayor centro de gravitación pueda estar ubicado en la seguridad internacional -y sus principales actores-. Es decir, en la capacidad de reacción del sistema internacional frente a la crisis de gobernabilidad de los Estados frágiles o en desaparición, ya sea para generar estabilidad, o para producir y promover cooperación y asistencia frente a catástrofes humanitarias.

Esta nueva mirada a la seguridad que es necesario construir, con un mayor peso totalizador, no debería significar la ampliación del concepto de seguridad. La ampliación conllevaría a militarizar diferentes áreas o "securitizar" todo lo

importante. Las nuevas perspectivas implican una mejor articulación de sus niveles. En este marco, es necesario destacar que cada nivel debe producir respuestas específicas en al menos tres áreas: el uso de la fuerza, la prevención de conflictos y la cooperación internacional. Los incrementos en la seguridad en un nivel no sustituyen ni eliminan las demandas en los otros. Al contrario la inseguridad en alguno de los tres niveles afecta los otros.

La seguridad humana es un concepto amplio, una perspectiva, una nueva forma de acercarse a las demandas de la gente, que muestra las debilidades y vulnerabilidades del ser humano, así como sus potencialidades. Las oportunidades de crecimiento y desarrollo están cada vez más ligadas o se constituyen como contrapartida, o como la otra cara de la moneda en fuentes de inseguridad. La interconexión global adquiere cada día mayor significación y relevancia. Reducir los riesgos implica una mayor coordinación de políticas nacionales y globales. La experiencia de los años recientes muestra que es esencial concordar en el diseño y luego en el establecimiento y en la ejecución de los regímenes internacionales que garanticen un orden internacional consensuado. Son los regímenes internacionales los que pueden asegurar la protección de las personas.

### **Hacia un enfoque multidimensional de la seguridad**

El sistema internacional cambió de manera dramática en menos de una década. No solamente el fin la Unión Soviética marca lo definitorio de este cambio, sino que junto con aquello se producen modificaciones sustantivas, que acumuladas en el tiempo se expresan con particular fuerza en el contexto de posguerra fría. Desde la perspectiva de los actores que se manifiestan en el sistema internacional institucionalizado, los actores estatales se multiplicaron al menos por cuatro desde el establecimiento del Organismo de las Naciones Unidas (ONU) en 1945.

Aparecieron otros actores con cada vez más gravitación en las relaciones internacionales, no solo los organismos internacionales con capacidad de cambiar su entorno, sino una serie de fuerzas transnacionales expresadas con particular fuerza en empresas transnacionales y organizaciones no gubernamentales. La aceleración de las comunicaciones, la revolución tecnológica y la globalización aceleraron los cambios. Su principal expresión es que el actor principal, el Estado, posee un menor poder. Esto último reviste especial importancia si se considera que el Estado ha dejado de tener el control monopólico o perdido la capacidad para establecer y promover acciones en cinco áreas fundamentales: las comunicaciones; el área tecnológica; la finanzas; las inversiones; el comercio; e incluso ha reducido su capacidad para controlar el movimiento de personas y migraciones internacionales.

Lo anterior significa que se han generado percepciones de amenaza distintas a las tradicionales y que los mecanismos de acción para enfrentarlas en

muchos casos aparecen, y son, efectivamente anticuados. El mundo posee más información. Las vinculaciones son mayores. Los hechos políticos y sociales en un país o región no le son indiferentes a quienes los perciben al otro lado del mundo. Las decisiones económicas que se toman en una parte del planeta, poseen consecuencias directas sobre la evolución y la sustentabilidad económica en otras áreas. Todo lo anterior muestra cambios sustantivos en el concepto básico de soberanía y evidencia la reducción de las capacidades nacionales para enfrentar los principales problemas<sup>4</sup>. De allí que la coordinación de políticas, el establecimiento de normas y la generación de regímenes internacionales, basados en valores compartidos constituya un punto esencial en el diseño del nuevo sistema internacional del siglo XXI. Sólo la capacidad de acción mancomunada posibilitará a los Estados recuperar capacidades para generar, conjuntamente con otros actores, un orden legítimo capaz de satisfacer las demandas planteadas, incluido el tema de la seguridad a nivel planetario: construir un mundo libre de amenazas y temor.

En esta etapa de posguerra fría y mundialización es necesario destacar cuatro elementos sustantivos: i) La seguridad internacional va más allá de los componentes militares. ii) La seguridad internacional es transnacional, global e interdependiente. iii) La seguridad internacional es producida por una pluralidad de actores; el Estado dejó de ser el actor exclusivo. iv) La seguridad internacional en el siglo XXI amplía la agenda y demanda una mayor cooperación y asociación.

En América Latina, el fin de la guerra fría conjuntamente con el proceso de globalización han tenido manifestaciones, en lo referido a la seguridad internacional, de carácter positivo y donde ha primado la cooperación. Lo anterior no significa desconocer la existencia de profundas contradicciones y situaciones de tensión, derivadas de problemas internacionales. En lo que se refiere a la percepción de amenaza interestatal o a los factores cruciales que afectan la seguridad internacional, América Latina proyecta estabilidad. La conflictividad aparece de fuentes no estatales.

Los países de la región, a inicios del siglo XXI, se encuentran inmersos en un proceso de debate 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 en ellas el peso de los factores militares se ha reducido y muchas de ellas aparecen desligadas de actores estatales, e incluso desterritorializadas.

En este contexto regional, la OEA ha planteado fundamentalmente a través de la Declaración de Bridgetown que “las amenazas, preocupaciones y otros

---

<sup>4</sup> Roberto Bergalli y Eligio Resta (comp.), *Soberanía: un principio que se derrumba*. Ed. Paidós, Buenos Aires, 1996.

desafíos de la seguridad en el Hemisferio son de naturaleza diversa y alcance multidimensional, y que el concepto y enfoque tradicionales deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyan aspectos políticos económicos y sociales”<sup>5</sup>. Un enfoque multidimensional de la seguridad debe, por lo tanto, reconocer la diversidad de percepciones entre los Estados sobre amenazas, y las preocupaciones y otros desafíos a su Seguridad como la situación económica, social, política, ambiental y de salud de los países. Adicionalmente, esto implica que no es posible jerarquizar en orden de importancia estas preocupaciones, sino que todas son legítimas y que varían a nivel nacional y subregional.

## **Tendencias de la Seguridad Humana y América Latina**

El capital de mayor valor de América Latina es su paz interestatal, su paz internacional. En este ámbito si se le compara con otras regiones, parece una zona relativamente estable y segura. De hecho en la última década se pueden constatar una serie de tendencias que confirman esta afirmación:

- 1) Se ha cerrado un importante ciclo de conflictos fronterizos, en especial, entre los países mayores.
- 2) Ha aumentado la cooperación y la integración subregional y de allí se vislumbran oportunidades regionales. Los principales avances en la distensión y la cooperación en materias de seguridad, se dan en el ámbito subregional.
- 3) Aún en medio de la globalización, la región marginal, o más bien periférica en cuestiones estratégicas. Ello abre oportunidades positivas de nuevos espacios de cooperación.
- 4) Una región desnuclearizada y libres de armas de destrucción masiva.
- 5) En la década del 90, aprendimos que se requiere un diseño y una arquitectura para la cooperación internacional en seguridad.
- 6) Se ha desarrollado un renovado diálogo en la *Diplomacia de Cumbres*, aún con un bajo nivel operacional, sin embargo, con un fuerte carácter orientador.
- 7) La Diplomacia de Segundo Carril (track II), ha jugado un importante papel. Esta forma de diplomacia, que vincula actores diversos, requiere ser promovida y ampliada.

Pese a la potencialidad de estas tendencias, se evidencia un déficit importante que se requiere superar. Paradójicamente, América Latina y el Caribe es también una zona que presenta una alta dosis de inseguridad y es una región que enfrenta grandes necesidades y crecientes temores. Los conflictos intraestatales de la región generan grandes y graves problemas de inseguridad humana. En la actualidad la región – en forma más específica los países andinos y en forma particular el caso Colombiano- se ha caracterizado por presentar niveles

---

<sup>5</sup> Declaración de Bridgetown, AG/DEC. 27(XXXII-0/02)

ascendentes de violencia y descontento social, subversión armada, criminalidad, tráfico de drogas, corrupción y crecientes niveles de ingobernabilidad. Esto último afecta la seguridad estatal, lo que se proyecta en el ámbito interestatal, regional e internacional.

Este contexto hace más urgente la necesidad de generar un concepto holístico e integrador de seguridad, capaz de recoger las dimensiones de la seguridad tradicional, conjuntamente, con las nuevas amenazas e incorporar los niveles y dimensiones relativos a la persona humana. Lo anterior refuerza la idea de avanzar en la construcción de un régimen multilateral de seguridad internacional en las Américas. Este podrá enfrentar las dimensiones interestatales tradicionales, la emergencia de nuevas amenazas y contribuir a abrir espacios para la resolución de conflictos intranacionales.

### **Crisis política y social en América Latina: déficit de gobernabilidad**

El derecho a la paz y al desarrollo es elusivo en América Latina. El optimismo de a principios de la década de los noventa con la oleada democrática ha sido reemplazado por una creciente incertidumbre en un escenario de crisis económica, política y social con el consiguiente incremento de la ingobernabilidad.

A nivel hemisférico es importante constatar que dos países se encuentran en guerra: Estados Unidos frente al terrorismo global; y el prolongado conflicto colombiano que amenaza con desplazarse a los países vecinos. Esto último genera una gran inestabilidad a nivel regional e internacional, complicando aún más la difícil situación interna que viven los países latinoamericanos.

Dos países significativos de Sudamérica, atraviesan por una profunda crisis que afecta al conjunto de la sociedad y el Estado. Una grave crisis política, que tiene consecuencias económicas y sociales tiene fracturada a Venezuela. La profunda crisis económica, que tiene un impacto político sustantivo y posee efectos devastadores se expresa con fuerza en la situación Argentina. Tres países vecinos no han logrado una estabilidad plena, algunos de ellos aún antes de estas crisis mayores de hoy día. Son los países más pequeños como Ecuador y Paraguay. Uruguay se ha visto arrastrado por la crisis de sus dos grandes vecinos. Brasil está siendo afectado no sólo por la crisis y el “efecto tango” sino también por las especulaciones respecto a la administración de Luis Inácio da Silva. Brasil es la mayor economía latinoamericana y una de las diez economías más importantes del mundo; una crisis financiera en Brasil tendría efectos globales.

La fractura en las sociedades de la región se expresa con graves daños para su población. En Colombia la manifestación más evidente es la guerra. En Argentina es la crisis económica. En Paraguay la ingobernabilidad. En Ecuador y Perú la inestabilidad. En países estables como Chile la población demanda mayores tasas de crecimiento económico. En Nicaragua los debates sobre la

corrupción paralizan el país. En Costa Rica los parámetros clásicos de su sistema político bipartidista han cambiado y con ellos las percepciones de estabilidad y capacidad de enfrentar un proceso modernizador. Guatemala evidencia un desborde de la criminalidad con perversos efectos en la capacidad del Estado para aplicar justicia. En El Salvador ocurre otro tanto, la violencia y muerte incluso llegaron a ser mayores por la delincuencia que las que afectaron al país durante la guerra civil. Las bandas juveniles han “importado” formas violentas de acción desde barrios estadounidenses. A lo anterior se suman los recurrentes incidentes fronterizos, que parecen hojas traspapeladas de la historia, luego de la suscripción del Tratado Marco de Seguridad Centroamericana. Los conflictos nacionales y su proyección subregional se ven agravados por la acción de las redes criminales transnacionales. Las drogas incrementan la corrupción y con ello debilitan las instituciones, por lo tanto, no son sólo un tema de salud pública. Es más en muchos países y en parte importante de las grandes ciudades las drogas incrementan la violencia urbana. El terrorismo también ha estado presente en América Latina. El terrorismo de alcance global cometió atentados de gran magnitud en Argentina (contra la Embajada de Israel y la AMIA). En Perú el terrorismo tomó la Embajada de Japón, durante largos meses. La “industria del secuestro” causa estragos en muchos países de la región. Grandes ciudades de Brasil han detectado el accionar no sólo de delincuentes nacionales en esta “industria” sino delincuentes venidos de distintos países. El tráfico de personas y las migraciones se han incrementado como producto de las distintas crisis que padecen los países de la región.

Todo esto se da en un marco de debilidad institucional y de debilidad democrática. Se percibe un descontento con la democracia. La inmensa mayoría de los latinoamericanos, según el Latinbarómetro en un más de un 60% señala que la democracia es el gobierno preferible. Sin embargo, el descontento con la democracia aumenta en distintos países. En otros, el respaldo a la democracia cae de manera brutal. El nivel de satisfacción con la democracia, en países como Paraguay, no alcanza al 15% y en otros países ha caído del 40 al 20%. Esto hace que se erosione un valor básico: el valor de la confianza. La carencia de confianza reduce las posibilidades de asociación y produce una débil respuesta, que incluso limita la participación ciudadana<sup>6</sup>.

El resultado es una baja y decreciente capacidad de gobernabilidad de los países de América Latina, lo que genera graves efectos sobre las poblaciones lo que se expresa en más inseguridad de la gente. Más temor y más necesidad.

---

<sup>6</sup> Marta Lagos C., “Visiones latinoamericanas: Latinbarómetro 1998”. En: *Chile. Entre la II Cumbre y la detención de Pinochet*. FLACSO-Chile, Santiago, 1999. pp. 29-46. También “Economía y democracia en América Latina. Una perspectiva desde el estudio Latinbarómetro”. En: *Chile. Nuevo gobierno: desafíos de la reconciliación*. FLACSO-Chile, Santiago, 2000. pp. 37-58.

## Reflexiones Finales

Las demandas de conceptualización sobre la seguridad en el nuevo contexto de posguerra fría y más aún en el escenario pos 11 de septiembre, se incrementaron y han adquirido urgencia. Para ello es necesario asumir los desafíos globales en conjunto con los regionales y locales.

A nivel regional se requiere de un concepto holístico, capaz de recoger las dimensiones de la seguridad tradicional, conjuntamente con las nuevas amenazas e incorporar los niveles y dimensiones relativos a la persona humana.

La elaboración de un concepto común de seguridad permitirá avanzar entres áreas fundamentales: 1) aumentar la cooperación, participación y coordinación interestatal, lo que reduce la conflictividad y la militarización de los vínculos. 2) Más multilateralismo. Una mayor capacidad de asociación y mayor corresponsabilidad de los actores frente a la agenda internacional. 3) Una acción coordinada de la Organizaciones de la Sociedad Civil, y un mayor peso de la sociedad en estos temas que la afectan directamente.

La región tiene la oportunidad para construir un Régimen Internacional Multilateral de Seguridad Internacional en las Américas. Este podrá enfrentar las dimensiones tradicionales de seguridad estatal, la emergencia de las nuevas amenazas, diseñar cursos de acción concertados y contribuir a abrir espacios para la resolución de conflictos internacionales.

Las Organizaciones de la Sociedad Civil y la academia tienen un rol fundamental en este proceso. Estos últimos pueden efectuar un aporte específico, contribuyendo a conceptualizar y sistematizar las diferentes visiones sobre seguridad y otros temas que afecten el desarrollo de los individuos, las comunidades y la región. Por otra parte, ejercen una importante tarea en relación a la prevención y la anticipación.

Las creación de un debate amplio y abierto, que fortalezca los espacios comunes y que permita generar recomendaciones de política a nivel nacional, regional y global, son tareas esenciales del quehacer académico. Esto último contribuirá de manera efectiva a la construcción de un nuevo sistema de reglas y al establecimiento de criterios compartidos para el desarrollo de un régimen internacional de seguridad en las Américas que se fundamente en la cooperación, la asociación y la protección de las personas.

# Venezuela frente a los retos de la seguridad hemisférica<sup>7</sup>

Francine Jácome (INVESP)

## 1. Seguridad humana

### 1.1. Articulación del concepto de seguridad humana con los conceptos más tradicionales de seguridad estatal.

Las concepciones más tradicionales de seguridad son Estado-céntricas y se restringen básicamente a la defensa territorial y del Estado. En ellas se enmarca la Doctrina de Seguridad Nacional (DSN) tan ampliamente difundida en América Latina y el Caribe en décadas pasadas. Frente a ello, se ha planteado el concepto de seguridad humana, centrada en los seres humanos y que incorpora una serie de amenazas no tradicionales. De acuerdo al concepto general, sumamente amplio de la ONU, la seguridad abarca siete dimensiones: económica, alimentaria, salud, ambiente, personal, comunitaria y política, que deben ser abordadas a partir de la perspectiva de reducir las amenazas colectivas compartidas. Sin embargo, esta concepción ha sido criticada en cuanto se considera que en ella se han minimizado los problemas de seguridad de las naciones y de los Estados y, por lo tanto, se han dejado en un segundo plano los problemas de paz y seguridad. Por lo tanto, se plantea la necesidad de una articulación entre estas dos que ha llevado a la siguiente definición: *“En esencia, la seguridad humana significa que los individuos están a salvo de amenazas, ya sea que éstas vayan o no acompañadas de violencia ... incluye medidas preventivas para reducir la vulnerabilidad y minimizar los riesgos, tomando acciones remediales en donde falle la prevención.”* (DFAIT, 1999)

Se han señalado (Arévalo de León, 2002; Rosada, 2002) determinadas limitaciones en cuanto a este tipo de definiciones de seguridad. En primer término, que son tan amplias que la agenda de seguridad deja de ser operativa pues incluye toda una diversidad de temáticas y, más específicamente, se crea una superposición entre la agenda de seguridad y la agenda de desarrollo. En segundo lugar, que dicha amplitud conduce a serios problemas en la implementación de la agenda de seguridad tanto nacional como internacionalmente.

---

<sup>7</sup> *Position paper* preparado para el “Taller de Consulta a OSC y académicos de América Latina y el Caribe sobre la Conferencia Especial de Seguridad de las Américas”, organizado por FLACSO-Chile, Santiago, 17 de marzo de 2003.



## **1.2. Desafíos de la seguridad humana en el hemisferio y en Venezuela.**

- Problemática de desarrollo y crisis económicas: aumento de la pobreza y exclusión.
- Crisis políticas: inestabilidad y reversión de la democracia, crisis de gobernabilidad, violencia política y amenazas contra la libertad de opinión y expresión.
- Crisis social: aumento de la inseguridad ciudadana, violencia social e inequidad étnica y de género.
- Degradación del medio ambiente.
- Desastres naturales.
- Violación de los derechos humanos (especialmente en virtud de la “guerra contra el terrorismo”).
- Crimen organizado transnacional: tráfico de armas pequeñas y ligeras.
- Narcoactividad.
- Terrorismo.
- Conflictos fronterizos.
- Corrupción.

Ante esta amplia agenda, es necesario retomar el planteamiento que han realizado varios analistas en el sentido que se hace necesario delimitar claramente los contenidos de la agenda de seguridad y la agenda de desarrollo así como establecer mecanismos que permitan adelantar un trabajo de coordinación en los temas comunes. En este sentido, sería recomendable proponer estrategias y mecanismos, en los ámbitos nacionales, regionales y hemisféricos, que conduzcan a la articulación de los puntos comunes de ambas agendas en vez de desarrollar iniciativas paralelas.

## **1.3. ¿Existe un enfoque multidimensional de seguridad?**

La OEA (2002) ha adelantado propuestas en función de este tipo de enfoque, señalando que un concepto multidimensional de la seguridad hemisférica se fundamenta en la concepción que no todas las amenazas y riesgos provienen del exterior ni deben ser resueltos por medios militares. Incluye tanto los aspectos tradicionales de la seguridad así como variables económicas, políticas, sociales y ambientales. Entre los puntos centrales que deben abordarse, tanto nacional como internacionalmente, están el de preservar la democracia y lograr la integración hemisférica.

En este sentido, se plantea la necesidad de reexaminar el concepto de seguridad así como las amenazas y enfatizar una perspectiva de prevención en los marcos institucionales y democráticos. Por lo tanto, el objetivo de un nuevo sistema de seguridad hemisférico, fundamentado en la cooperación y la coordinación, es mantener la paz, defender la democracia, lograr la integración hemisférica e incrementar la confianza mutua.

Cabe preguntarse si existe la factibilidad de implementar este enfoque multidimensional. Esto en función del hecho que Estados Unidos ha definido al terrorismo y la narcoactividad como las principales amenazas a la seguridad, lo cual parece conducir hacia una militarización y una “securitización” de la agenda de seguridad. Es de notar que en la Cumbre de Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de la Región Andina (a la cual asistieron también Brasil y Panamá así como Estados Unidos y la UE como observadores) efectuada en Colombia el 12 de marzo de 2003, la discusión sobre la situación de la seguridad regional se centró casi exclusivamente en los temas de terrorismo y del narcotráfico. Igualmente, la recientemente firmada Carta Andina para la Paz y Seguridad (Lima, 17 de junio de 2002) no menciona la seguridad humana. Pareciera partir de un enfoque multidimensional, pero su contenido continua centrado en los temas de: control de armas y de presupuestos de defensa, medidas de confianza mutua así como la creación de una zona de paz.

## **2. Temas de la agenda de seguridad en Venezuela**

El 28 de noviembre de 2002, la Asamblea Nacional aprobó la Ley de Seguridad Nacional. Ésta se fundamenta en la noción de la “seguridad y defensa integral”, señalando que entre los elementos fundamentales de la seguridad de la nación se incluyen la pluralidad política y la participación ciudadana. No obstante, en relación a los temas de la agenda de seguridad del país existe una creciente preocupación por lo que se considera una reedición por parte del actual gobierno de la DSN. Se profundizan cada vez más cuatro de las características principales de dicha doctrina (Arévalo de León, 2002):

1. El Estado tiene plena autonomía y está por encima de la sociedad.
2. La concepción del “enemigo interno”, que establece que existen sectores políticos y sociales nacionales que amenazan la seguridad y que deben ser vigilados y neutralizados.
3. El disenso y la crítica son una traición.
4. Las fuerzas armadas cumplen el papel de árbitro político y principal defensor de los intereses nacionales.

La subordinación de los militares al poder civil ha sufrido una seria reversión, al profundizarse y fortalecerse la participación de los militares (activos y retirados), lo cual ha llevado a una creciente militarización de la administración pública, incluyendo la estratégica industria petrolera. El mismo Presidente de la República señala que su gobierno y el proceso “revolucionario” son cívico-militares. En los últimos meses se ha llevado a cabo la intervención de la Policía Metropolitana por parte del Ejército y la Guardia Nacional con la perspectiva que este proceso continuará en las policías municipales y estatales.

Los partidos políticos y organizaciones y redes sociales, la mayoría de las cuales se encuentran en la oposición, no han incorporado el tema de la seguridad como punto principal de sus agendas.

En términos generales, podría plantearse que los principales temas de una agenda de seguridad en Venezuela incluirían:

*En el ámbito doméstico:*

- Pobreza y desempleo.
- Reversión de la democracia y crisis de gobernabilidad.
- Conflictos políticos, incluyendo la aparición de grupos paramilitares.
- Conflictos sociales.
- Inseguridad ciudadana.
- Agudización de la corrupción.
- Relaciones cívico-militares, especialmente la creciente participación política de los militares.
- Ampliación de las actividades del narcotráfico y del crimen organizado.
- Impunidad y debilitamiento del poder judicial así como del estado de derecho.
- Crecientes amenazas contra los derechos humanos y la libertad de expresión.
- Tráfico de armas pequeñas y ligeras.
- Degradación ambiental, la cual se ha visto agudizada en los últimos meses por numerosos accidentes en la industria petrolera.

*En el ámbito internacional:*

- Aumento en las tensiones con Estados Unidos respecto a: petróleo, terrorismo y democracia.
- Aumento de tensiones con Colombia respecto a: relaciones con la guerrilla y temas de comercio bilateral, entre otros. Debilitamiento de la confianza mutua.
- Creciente aislamiento con respecto a organismos multilaterales (posibilidad de aplicación de medidas adicionales contempladas en la Carta Democrática Interamericana) y de integración (por ejemplo, CAN).

En conclusión, de mantenerse la situación actual, y en caso que se profundice la conflictividad política y social, se esperaría que el gobierno de Chávez privilegie y profundice sus acciones en función de la seguridad nacional, en términos tradicionales de defensa del Estado y de la soberanía. No obstante, la creciente debilidad e inestabilidad llevan a que tenga obstáculos cada vez mayores para enfrentar las amenazas convencionales y no-convencionales tanto internas como externas. En conclusión, en términos de seguridad, Venezuela es cada vez más vulnerable.

### **3. Enfoques comunes en Venezuela para abordar los aspectos de seguridad hemisférica**

En el ámbito internacional, el actual gobierno se ha caracterizado por adelantar posiciones antiimperialistas y antioccidentales así como por mostrar su simpatía y apoyo a proyectos nacionalistas y revolucionarios. Se ha guiado por una perspectiva multipolar, frente la hegemonía unipolar de Estados Unidos, la cual ha incluido serias críticas a la invasión de Afganistán, visitas tanto a Irak y Libia así como una estrecha relación de cooperación con el gobierno cubano. Entre sus iniciativas ha estado la promoción de una nueva izquierda latinoamericana que giraría alrededor del eje La Habana-Caracas-Brasilia e incluiría también al nuevo gobierno de Ecuador, proyecto sobre el cual han tomado distancia los gobernantes de Brasil y Ecuador. De igual forma, fue notoria la propuesta del presidente Chávez relacionada a la creación en América Latina y el Caribe de un mecanismo hemisférico para la cooperación militar, similar a la OTAN, que excluiría a Estados Unidos.

Adicionalmente, en un comienzo se opuso al Plan Colombia y tampoco ha accedido a la petición del gobierno colombiano de declarar como terroristas a las FARC y al ELN. En este sentido, tanto en su discurso como en la práctica el gobierno venezolano se enfrenta a la concepción norteamericana de seguridad hemisférica rechazando involucrarse en las políticas estadounidenses de lucha contra el terrorismo y el narcotráfico. De igual forma, son claras sus reticencias respecto a la incorporación de Venezuela al ALCA. No obstante, ello no significa que adelante enfoques relacionados con los conceptos de seguridad humana o de seguridad democrática ni una perspectiva multidimensional de la seguridad.

Inclusive, es previsible que se oponga a la inclusión de temas tales como la preservación y fortalecimiento de la democracia (si no se define como el modelo de democracia participativa que propugna), la defensa de los derechos humanos, la profundización de esquemas de integración regionales y hemisféricos en una posible agenda de seguridad hemisférica.

En cuanto a la seguridad hemisférica, es importante notar el proceso actual que se desarrolla en función de la prevención de un conflicto político violento a través de la Mesa de Negociación y Acuerdos facilitada por el Secretario General de la OEA, iniciativa en la cual también participan el PNUD y el Centro Carter y que tiene como apoyo al Grupo de Amigos de Venezuela (Brasil, Chile, España, Estados Unidos, México y Portugal). Pese a que esta iniciativa está inscrita dentro de perspectivas como la seguridad humana, la seguridad democrática o un enfoque multidimensional de la seguridad, esto no se ha expresado de tal forma. Tampoco se han explicitado estas medidas como mecanismos de prevención de conflictos.

Venezuela presenta, por lo tanto, una gran vulnerabilidad en el ámbito hemisférico y tiende cada vez más a ser percibida como un problema para la seguridad regional, como en el caso 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. La participación de Venezuela en el marco de la seguridad hemisférica probablemente disminuirá en la medida que continúe el proceso de aislamiento fomentado por el gobierno y podrá profundizarse aún más si queda excluida del sistema interamericano.

#### **4. Propuestas de temas prioritarios para la Conferencia Especial de Seguridad desde la perspectiva de la sociedad civil**

Sería importante que esta Conferencia amplíe los siguientes puntos señalados en el Plan de Acción de Québec (2001) con respecto a la seguridad hemisférica:

- Prevención de conflictos y resolución pacífica de conflictos.
- En el marco de una perspectiva multidimensional de la seguridad, identificación de amenazas convencionales y no-convencionales comunes y establecimiento de mecanismos de cooperación entre actores estatales y no-estatales para enfrentarlas.  
Tomar en consideración la especificidad de los Pequeños Estados Insulares.
- Promover la creación de mecanismos que fomenten la transparencia y la rendición de cuentas de las instituciones nacionales, regionales y hemisféricas dedicadas a la seguridad y la defensa.
- Promover mecanismos para una mayor cooperación entre instancias dedicadas a la seguridad.
- Considerar las propuestas de la “Declaración de los Expertos sobre Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad” (OEA, 2003) elaboradas para esta Conferencia.

Adicionalmente, podrían incluirse:

- En cuanto a la implementación de una agenda de seguridad hemisférica:
  - Definición de mecanismos que permitan la participación de organizaciones y redes sociales.
  - Inclusión fondos específicos que incentiven y financien la participación de las organizaciones y redes sociales.
- Respecto al seguimiento y evaluación de la implementación de una agenda de seguridad hemisférica:
  - Ejecución de programas nacionales y regionales de capacitación y educación para la ciudadanía sobre seguridad hemisférica.
  - Fomentar programas de conectividad sobre temas de seguridad humana.

- Evaluaciones periódicas nacionales, regionales y hemisféricas sobre el desarrollo de la agenda sobre la base de indicadores de cumplimiento, con la participación de organizaciones y redes sociales.

## 5. Papel de la sociedad civil en el debate sobre seguridad en el hemisferio<sup>8</sup>

- Discusión y propuestas de agendas de seguridad hemisférica, regional y nacional desde la perspectiva de la sociedad civil.
- Actividades de incidencia sobre temas de la agenda y propuestas de políticas públicas orientadas hacia órganos del poder ejecutivo, legislativo y judicial; policías; fuerzas armadas; medios de comunicación y partidos políticos.
- Actividades de incidencia sobre temas de la agenda y propuestas destinadas a los órganos regionales y hemisféricos: Comisión de Seguridad Hemisférica, CAN, SICA (revisión y reforma del TMSDCA) y MERCOSUR.
- Las organizaciones y redes especializadas en temas de seguridad podrían proveer de insumos a las instancias consultivas de la sociedad civil que existen en los diferentes esquemas de integración para que éstas puedan ejercer mayor influencia sobre las agendas de seguridad.
- Promoción de discusiones nacionales sobre relaciones cívico-militares.
- Seguimiento y evaluación de las agendas de seguridad hemisféricas, regionales y nacionales.
- Educación, capacitación y difusión de información para las organizaciones y redes sociales así como para la ciudadanía en general en los ámbitos nacionales, regionales y hemisféricos.
- Diseñar y ejecutar programas de sensibilización y análisis sobre seguridad para incentivar a organizaciones y redes sociales para que incorporen este tema a sus agendas.

### Referencias:

Arévalo de León, Bernardo: *Seguridad democrática en Guatemala: desafíos de la transformación*, Guatemala, FLACSO-Guatemala, 2002.

DFAIT: *La seguridad humana: la seguridad de los individuos en un mundo cambiante*, Ottawa, 1999.

OEA: Borrador elaborado por la Unidad de Promoción de la Democracia sobre "Riesgos y problemas para la paz y la seguridad en el hemisferio", Washington, noviembre de 2002.

---

<sup>8</sup> Algunas de estas propuestas se han discutidas en el marco del proyecto "Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica: revisión y reforma", que está actualmente en ejecución dirigido por la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES) bajo el patrocinio del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIDA) de Canadá.

OEA: *Declaración de los expertos sobre Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad: Recomendaciones para la Conferencia Especial sobre Seguridad dispuesta por la Cumbre*, Miami, Reunión de Expertos sobre Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad, 3-4 de febrero de 2003.

*Plan of Action*, III Cumbre de las Américas, Québec, 2001.

Rosada-Granados, Héctor: *¿Existen nuevas amenazas a la seguridad en Centroamérica que demanden respuestas militares?*, papel de trabajo presentado en la Reunión Académica Preparatoria de la V Conferencia Ministerial de Defensa de las Américas, FLACSO-Chile, Santiago, 17-18 de junio de 2002.

## **Sobre el tema de seguridad en Colombia**

Arturo García

En Colombia, el tema de seguridad es una de las prioridades en la agenda del país. En las elecciones presidenciales del 2002 la seguridad fue uno de los temas centrales del debate. De hecho quien a la postre resultase electo (Alvaro Uribe Vélez), puso énfasis en el tema de seguridad en su programa de gobierno. En “Hacia un estado comunitario” (como se denomina el Plan de Desarrollo que se encuentra en proceso de discusión en el congreso) la propuesta de “Brindar Seguridad Democrática” del gobierno bien puede considerarse como la base sobre la cual se formulan los demás programas.

### **Panorama de Seguridad en Colombia**

La importancia del tema de seguridad en Colombia es reflejo de la crítica situación que padece el país en este campo. El problema de seguridad se expresa de múltiples formas y participan un sinnúmero de actores. A manera de ilustración el alto número de homicidios asociados a actos violentos<sup>9</sup> (véase gráfica No.1), los desplazados por motivos del conflicto armado (véase gráfica No. 2), los secuestros en su gran mayoría con propósitos extorsivos (véase gráfica No. 3), las extorsiones de la que son víctima la población, las desapariciones forzadas (véase gráfico No. 4), los actos propiamente dichos de los grupos armados ilegales (véase gráfico No. 5), las masacres (véase gráfico No. 6) y los actos de terrorismo (véase gráfico No. 7), dejan al descubierto un triste panorama. En muchos de estos indicadores Colombia ocupa los más altos registros a nivel internacional.

En el desarrollo de estas acciones hay múltiples actores involucrados que van desde simples problemas de convivencia, pasando por delincuencia común, el crimen organizado; pero con un papel preponderante de los grupos armados ilegales y el narcotráfico. Estos distintos actores si bien es cierto tienden a actuar de manera independiente y autónoma, mantienen múltiples canales de comunicación que los interrelaciona.

Resulta muy relevante resaltar el papel de los grupos armados y el narcotráfico. No se les puede atribuir a ellos directamente la mayoría de las acciones de violencia, pero puede considerarse que sus acciones tienen efectos “multiplicadores” e “inductores” de buena parte de las demás acciones violentas, en especial vía el debilitamiento de instituciones básicas como la justicia. Un estudio reciente muestran como a nivel territorial la presencia de insurgencia y cultivos ilícitos induce en los municipios circundantes el aumento en los índices de criminalidad y violencia<sup>10</sup>. También son conocidos los vínculos de estas

---

<sup>9</sup> Se excluyen las muertes por accidente de tránsito que tienen una participación igualmente significativa.

<sup>10</sup> Sánchez, Fabio. “Crimen, conflicto y debilidad institucional” Universidad de los Andes, 2.002



organizaciones con la delincuencia común en campos como el del secuestro y los homicidios pagos, según se han podido establecer en investigaciones judiciales.

Este panorama de violencia tiene efectos que trascienden las acciones mismas en lo que respecta la integridad personal. Según diversos estudios, la violencia también tiene un efecto negativo sobre el crecimiento económico cercanos al 2% del PIB anualmente<sup>11</sup>.

Todas estas cifras no hacen más que reafirmar el porque el tema de seguridad es una de las prioridades en la agenda de un país.

## **Globalización y seguridad**

En un mundo globalizado los temas de seguridad cada vez están menos limitados a las fronteras nacionales y son evidentes las interrelaciones internacionales. A manera de ejemplo, unos pocos casos que involucran a Colombia, pueden resultar ilustrativos.

- Golpes a narcotráfico en Chile en los 70's, unido a factores locales en Colombia que propiciaban las actividades ilícitas, fue un elemento que ayudó a catapultar el narcotráfico en el país<sup>12</sup>.
- Las fumigaciones y programas de sustitución de cultivos ilícitos desarrollados en Perú y Bolivia a comienzos de los 90's se reflejaron en momentos de la producción en Colombia
- Ante las mayores medidas de seguridad contra secuestros en Colombia hay evidencia de secuestros por la insurgencia colombiana en Venezuela y Ecuador.
- Ante mayores controles en Colombia en los sistemas financieros el lavado de activos se han desplazado esta actividad a otros países especialmente aquellos dolarizados, con bajos controles y con mercados grandes, como sería el caso de Argentina.
- La guerrilla traspasan la frontera como forma de protección en los enfrentamientos con el ejército y en términos más generales usan territorios de países vecinos como retaguardias relativamente seguras.
- Hay evidencia de asesoría de grupos internacionales a guerrillas y autodefensas. Casos como el del enfrentamiento de las autodefensas por parte de mercenarios israelitas o los vínculos de las FARC con el IRA y el ETA para el manejo de explosivos, son ilustrativos.

Estos ejemplos dan muestra de la relevancia del ámbito internacional para el tratamiento de los temas de seguridad y lo limitado que podría llegar a ser un

---

<sup>11</sup> Esto corresponde a menores tasas de crecimiento de la economía; por otro lado, se estiman los costos del conflicto que oscilan entre el 3% y 4% del PIB anualmente.

<sup>12</sup> Gaviria, Alejandro. "Increasing returns and the evolution of violent crime: the case of Colombia" in Journal of Development Economics"

enfoque local, especialmente en lo que respecta a las expresiones que desencadenan efectos multiplicadores (insurgencia y narcotráfico).

## **Debilidad institucional y participación de la sociedad civil**

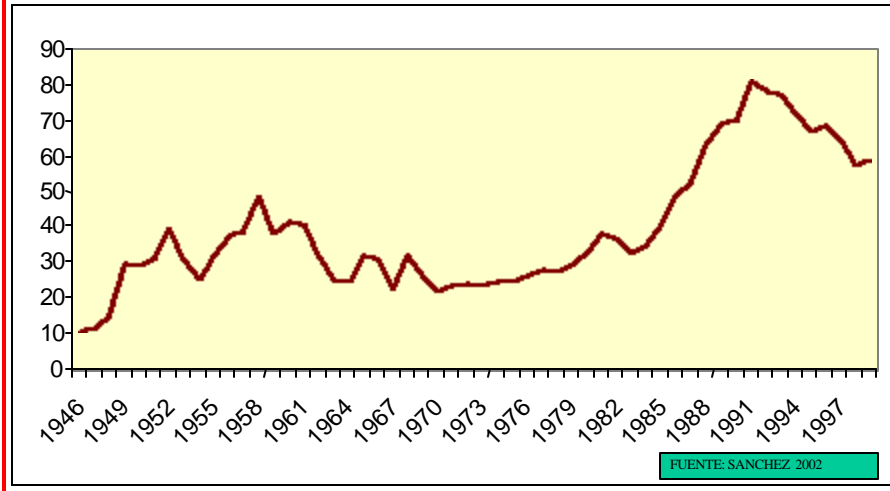
La situación de inseguridad en el país en cierta forma puede considerarse un reflejo de la debilidad institucional en campos como mediación de disputas, justicia, inteligencia, labores policiales y programas de bienestar. Esto sin embargo, debe matizarse en un análisis desde una perspectiva regional. Mientras que en ciudades como Bogotá se han dado procesos significativos de mejora en las condiciones de seguridad, queda un reto grande en lo que respecta a las zonas rurales.

En cualquiera caso mejoras en seguridad implicarán a futuro un proceso de fortalecimiento institucional que no puede limitarse a los componentes punitivos. Sin embargo, este fortalecimiento institucional, que resulta fundamental para enfrentar la crítica situación de inseguridad, es un reto grande porque por un lado demanda respuestas integrales por parte del Estado y la sociedad, mas complejas que lo que sería el desarrollo de programas puntuales; y por otro lado, crea reacción en ciertos grupos de la sociedad, quienes temen que el fortalecimiento institucional lleven a situaciones de autoritarismo sobre los cuales existen experiencias no muy gratas.

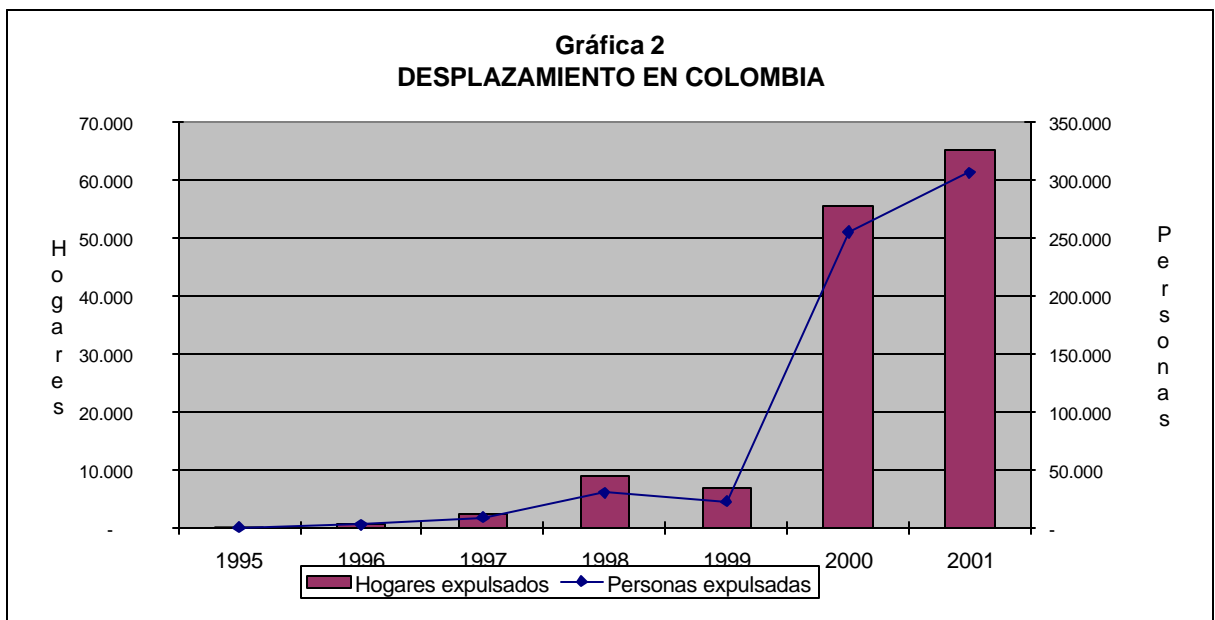
Además el debate sobre la consolidación institucional va unido a otro aún más complejo sobre la participación de la sociedad en los temas de seguridad, que sería lo único que garantizaría no caer en los riesgos de los abusos de poder, la restricción de los derechos fundamentales y el autoritarismo. La participación de la sociedad civil resulta fundamental no solo para llegar a un esquema de “seguridad democrática”, también como vía para hacer que los programas de seguridad sean realmente efectivos.

ANEXO ESTADÍSTICO

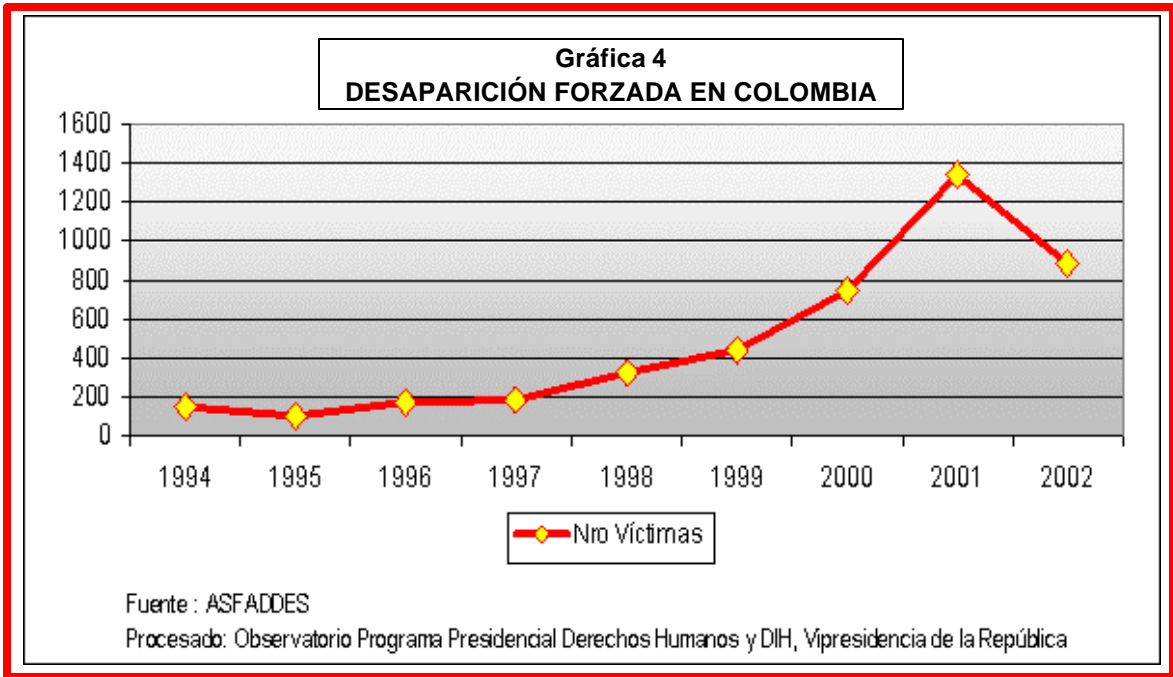
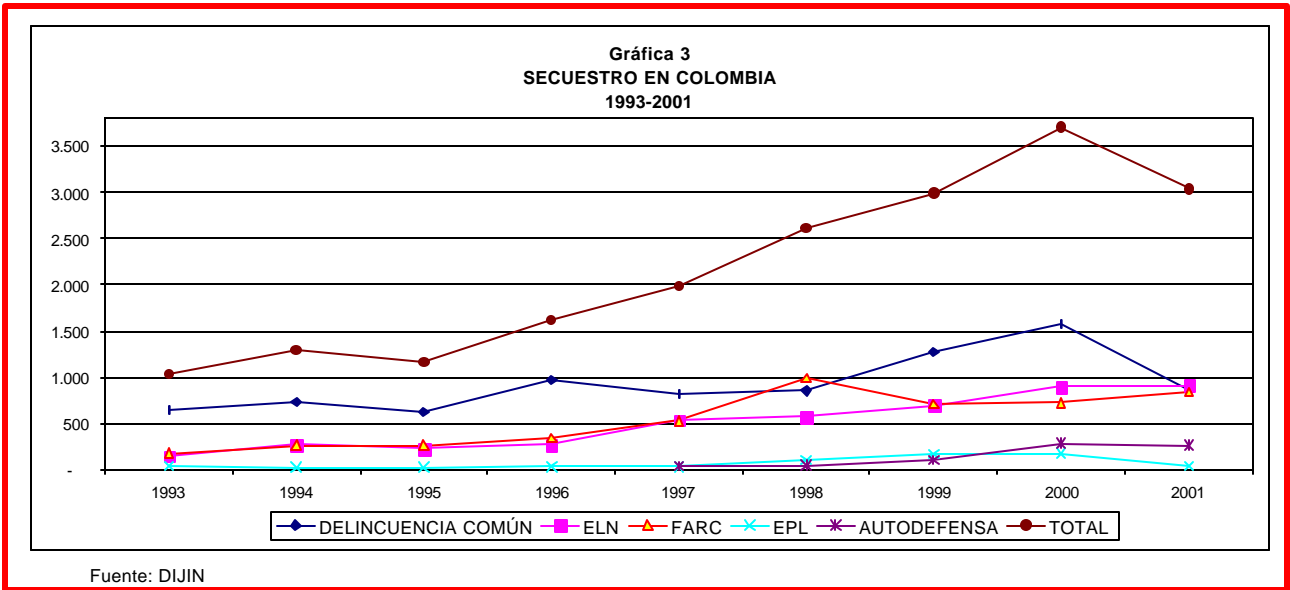
**Gráfica 1  
HOMICIDIO EN COLOMBIA  
(Hpcmh)**

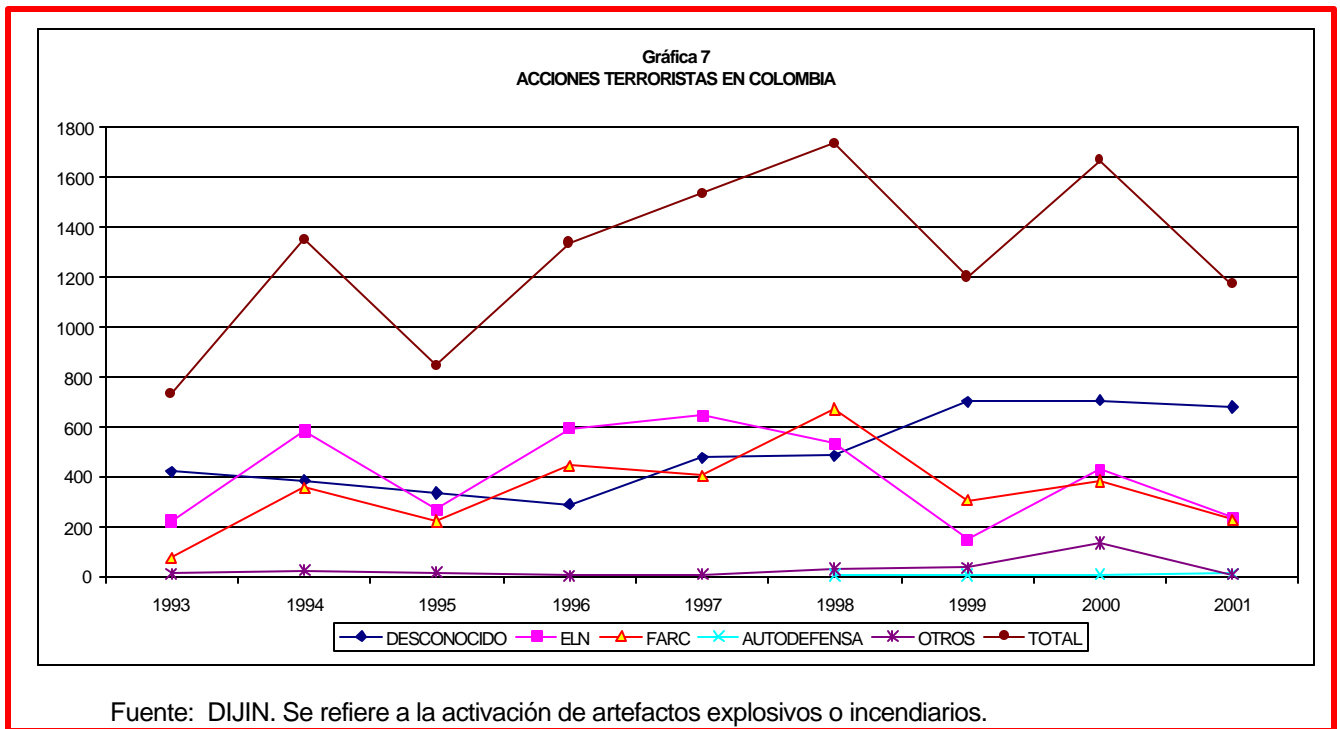
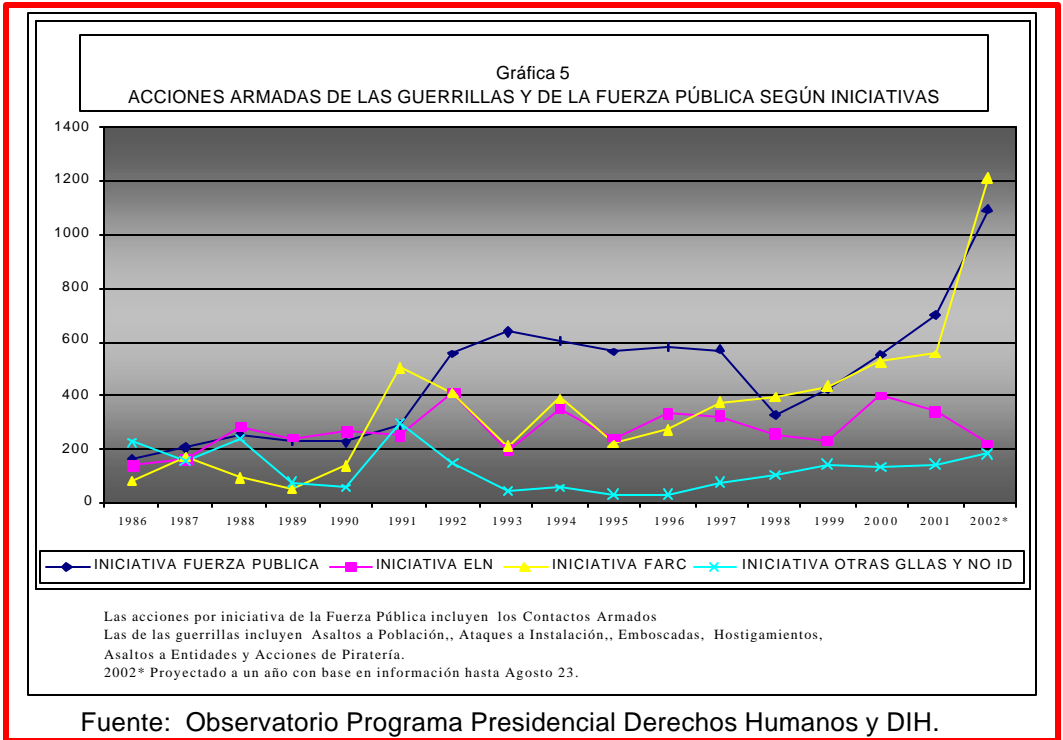


**Gráfica 2  
DESPLAZAMIENTO EN COLOMBIA**

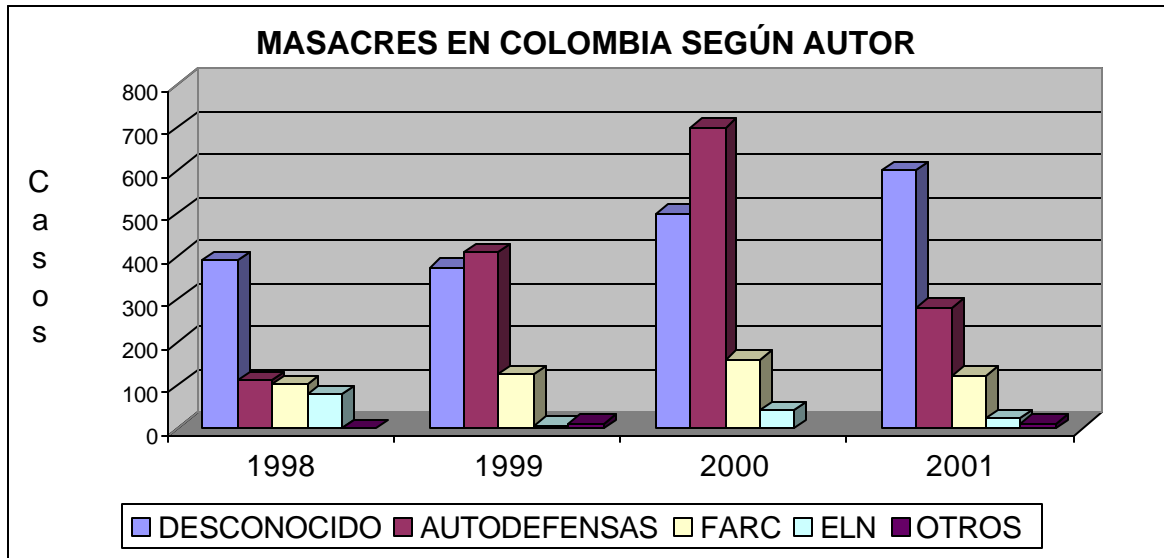
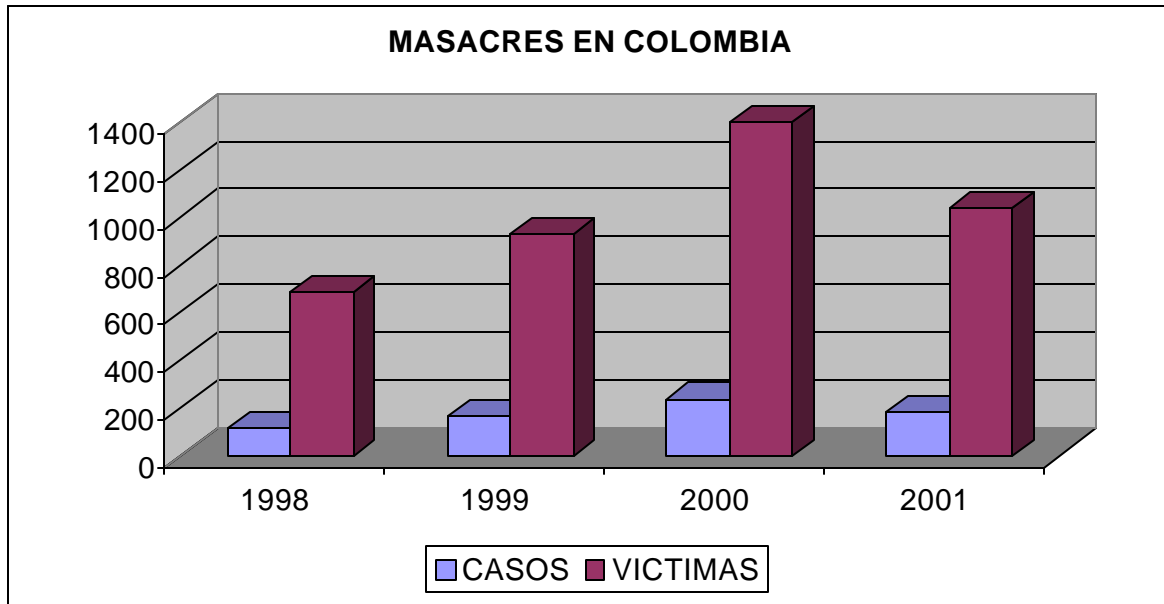


Fuente: Red de Solidaridad Social





Gráfica 6



Fuente: DIJIN

# Los problemas de un “país continental”: La seguridad brasileña en el Siglo XXI<sup>13</sup>

Pablo Gabriel Dreyfus  
Investigador Principal del Proyecto de Desarme y Control de Armas  
Viva Rio, Río de Janeiro

## 1. Introducción: País grande, problemas grandes

Todos los países de América del Sur en diferentes escalas cuentan con una particularidad: Son estados débiles.<sup>14</sup> ¿A qué me refiero con esto? No me refiero al potencial militar de cada país sino su cohesión política, social y territorial de cada país así como la capacidad de los gobiernos para extraer y administrar recursos. En escalas y formas diferentes, los países de América del Sur comparten los siguientes problemas que los hacen fuertemente vulnerables para gestionar problemas que se puedan presentar en su agenda de seguridad:<sup>15</sup>

Baja cohesión sociopolítica	<ul style="list-style-type: none"><li>• Frágil legitimidad política de las instituciones y alta fragmentación social (tanto en lo que concierne diferencias étnico-lingüístico-religiosas como a altas diferencias en la distribución del ingreso)</li></ul>
Baja capacidad política	<ul style="list-style-type: none"><li>• Capacidad política rígida por parte de las instituciones del estado</li><li>• Ineficiencia administrativa</li><li>• Altos niveles de corrupción administrativa</li></ul>
Bajo Desarrollo socioeconómico	<ul style="list-style-type: none"><li>• Bajos niveles industrialización</li><li>• Bajos niveles de ingresos per cápita</li><li>• Bajos niveles de productividad</li><li>• Falta de acceso a mercados importantes</li><li>• Dependencia externa en flujos de capital</li><li>• Distribución inequitativa del ingreso</li></ul>
Baja Centralización Territorial	<ul style="list-style-type: none"><li>• Presencia débil o inexistente de las instituciones del estado en áreas de frontera o en áreas lejanas a las grandes ciudades</li><li>• Grupos no estatales con capacidad para desafiar el monopolio de la fuerza física del gobierno</li></ul>

<sup>13</sup> Agradezco los siempre bienvenidos comentarios y críticas de Antônio Rangel Torres Bandeira, Viva Rio y los consejos de Carolina Iotto de Paiva Dias, Viva Rio sobre legislación brasileña.

<sup>14</sup> Por “estado” no me refiero aquí a la definición weberiana-institucional de estado como organización que tiene el monopolio de la fuerza pública sobre un territorio sino a la definición político-territorial de estado que equivale al término Estado-Nación: Esto es una entidad socio-política que consta de un Gobierno, una población y un territorio y que es reconocida como soberana por otros estados.

<sup>15</sup> Para un desarrollo más detallado y amplio del concepto de estado débil y de su relación con la problemática de la seguridad ver: Dreyfus, Pablo Gabriel, Border Spillover: Drug Trafficking and National Security in South America, Tesis de Doctorado, Université de Genève, Institut Universitaire de Hautes Etudes Internationales, Ginebra, 2002, 650p. y mismo autor “Estados Débiles en un mundo peligroso: si quieres seguridad, primero identifica y reduce tu vulnerabilidad”, Boletín del Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos (ISIAE) del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), No 16, julio 2001, pp.4-6

En Brasil algunos de estos aspectos son potencializados por la enorme población y la gran masa territorial de este país que hacen más difícil la administración de políticas para reducir esas vulnerabilidades. Brasil tiene una superficie de 8,511,965 kilómetros cuadrados, una población de 176.029.560 y comparte con diez vecinos un total de 14,691 kilómetros de frontera terrestre. De esos vecinos, los países de la región andina y en especial Colombia tienen serios problemas transnacionales relacionados con grupos paramilitares, guerrillas y tráfico ilícito de armas. Por otra parte, las zonas geográficas linderas a los países donde operan poderosos actores ilegales son áreas escasamente pobladas y con poca presencia institucional del estado. La amazonia brasileña tiene una superficie de 1.572.000 km cuadrados, abarca siete estados federales, está poblada por sólo alrededor de 17 millones de habitantes y tiene escasa o nula presencia policial. Esto sin contar la presencia de actores y/o grupos (garimpeiros, madereros, terratenientes, etc.) que imponen su propia ley por medio de prácticas violentas. En este sentido como diría Guillermo O'Donnell, tanto la "presencia funcional" como "presencia física" del gobierno es escasa o inexistente.<sup>16</sup>

Esta situación se reproduce a su vez en grandes megalópolis como São Paulo (10.4 millones de habitantes) y Río de Janeiro (6 millones de habitantes) donde las áreas pobres de la ciudad han sido secularmente desatendidas tanto por las autoridades locales como federales. Este fenómeno de desatención se ha dado tanto en la provisión de servicios básicos como en la provisión de seguridad pública. El resultado de esto ha sido en las últimas dos décadas que estos vacíos tanto materiales como institucionales han sido llenados por organizaciones criminales tales como el Primeiro Comando da Capital (São Paulo) y el Comando Vermelho (Río de Janeiro). En estas ciudades, particularmente en Río de Janeiro la violencia mediante el uso de armas causa más víctimas que en regiones del planeta que están en guerra. En el año 2000 por ejemplo se registraron 3.135 homicidios esto es una tasa de 53,6 por 100,000 habitantes. De esos homicidios 84,5% fueron cometidos con armas de fuego.<sup>17</sup>

En distintas formas, la violencia es un problema omnipresente en Brasil. Además de amenazar la vida y la propiedad de los ciudadanos, la criminalidad violenta potencializa en el imaginario colectivo la sensación de desprotección e inseguridad individual.

A todo esto debemos sumar factores que combinados, son las causas de los problemas de inseguridad y que, no resueltos, contribuyen a potencializar problemas de seguridad pública. La paradoja es que son estos factores justamente los que impiden que los gobiernos den respuestas rápidas y efectivas para reducir la debilidad del estado. Me refiero a:

---

<sup>16</sup> O'Donnell, Guillermo, "Estado, Democratización y Ciudadanía", Nueva Sociedad, No 28, 1993, pp.63-8.

<sup>17</sup> Ver: Dodwney, Luke, Crianças do Tráfico: Um Estudo de Caso de Crianças em Violência Armada Organizada no Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 7 Letras, 2003, pp. 92-95 y 115-119



- Enormes disparidades en la distribución de los recursos y de los ingresos, como por ejemplo las regiones norte (extremadamente pobre y subdesarrollada) y sur (más desarrollada y rica) del país. Estas diferencias se reproducen en grandes centros urbanos.
- Ineficiencia y corrupción crónica a nivel local y federal. Estos dos problemas se ven agravados por una superposición obstructiva de competencias entre gobiernos estatales (Brasil es un país federal dividido en 24 estados) y el gobierno central así como a nivel horizontal dentro de cada estado.
- Existencia de múltiples instituciones y órganos en lo que respecta, por ejemplo, al control de armas. Estas no colaboran entre sí, por el contrario, compiten/rivalizan entre si y se obstaculizan el acceso a informaciones. Son órganos múltiples a nivel horizontal (Ministerios que compiten, secretarías de estado y policías a nivel provincial) y a nivel vertical (órganos federales, provinciales y municipales).
- La impotencia de las fuerzas de seguridad pública en Brasil, como de resto en otros países de América del Sur, está llevando a la expansión vertiginosa de la seguridad privada, poco controlada y fiscalizada, llevando a que sea una de las principales fuentes de abastecimiento de armas al crimen organizado. En Brasil, los bajos sueldos de las policías forzaron las autoridades a admitir el doble empleo de ellos, en la seguridad pública y en la seguridad privada, creando una promiscuidad descontrolada y favoreciendo la complicidad de amplios sectores de la policía con el crimen organizado.
- Un régimen político que se encuentra aún en etapa de consolidación
- Dependencia y vulnerabilidad en flujos y regeneración de capital

Veamos entonces cuál es la agenda de seguridad del Brasil y cómo estos son definidos conceptualmente y encarados por el gobierno.

## **2. Definición de seguridad y la agenda de seguridad en Brasil:**

Del mismo modo que en el resto de los países del Cono Sur, y esto por reacción a las experiencias autoritarias de las décadas del 70 y 80, en Brasil existe nivel tanto conceptual como legal una diferenciación clara entre defensa (seguridad externa) y seguridad pública (seguridad interna). La defensa es primordialmente un asunto militar y está orientada a contrarrestar amenazas provenientes del exterior. La seguridad pública es un asunto que implica principalmente la acción de las agencias policiales tanto locales como federales pero que también, de acuerdo a líneas de acción políticas recientes, implica la participación de otras áreas de gobierno (salud, educación, desarrollo social, etc.) y de la sociedad civil (sector privado, ONGs, Iglesias, etc.).

Defensa: La política defensa nacional de Brasil está orientada específicamente a amenazas externas y tiene como finalidad fijar objetivos para la defensa de la

nación frente a esas amenazas.<sup>18</sup> Las fuerzas armadas brasileñas pueden actuar en situaciones de extrema urgencia y por iniciativa de cualquiera de los tres poderes constitucionales actuar con el fin de garantizar la ley y el orden (artículo 142 de la Constitución).<sup>19</sup>

En este aspecto, la agenda de seguridad de Brasil está orientada fundamentalmente a garantizar la soberanía sobre la amazonia y a prevenir la entrada e instalación en territorio brasileño de actores ilegales transnacionales tales como organizaciones de tráfico de drogas y grupos insurgentes. En este sentido, a través de sucesivas administraciones presidenciales Brasil, con sentido estratégico, ha desarrollado e implementado el Sistema de Vigilancia de la Amazonia (SIVAM) que involucra un esfuerzo inter-agencias con 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, garimpeiros, guerrilleros, madereros ilegales y traficantes de armas).<sup>20</sup>

Este tipo de preocupaciones involucra también la cooperación con los vecinos linderos a toda la región amazónica brasileña (Suriname, Guyana Francesa, Guayana, Venezuela, Colombia, Ecuador, Peru, Bolivia y Paraguay), en este sentido la política brasileña ha sido la firma de acuerdos bilaterales de cooperación con esos países en particular para facilitar la cooperación contra el tráfico de drogas. El más representativo de dichos acuerdos es por ejemplo un acuerdo Colombia-Brasil firmado en el año 2002 que establece la creación e implementación de un comité binacional para coordinar acciones binacionales en la frontera mediante un mecanismo de información y consulta mutua.<sup>21</sup>

Pero las cuestiones transnacionales de seguridad son problemas en las que también participa la sociedad civil. Por ejemplo, el Proyecto de Desarme y Control de Armas de la ONG Viva Rio (Rio de Janeiro, Brasil) ha colaborado activamente desde 1999 con el Gobierno de Rio de Janeiro para la organización y modernización de la base de datos de armas incautadas (alrededor de 225,000) por la policía de dicho estado, así como también en la canalización de esa información para el posterior rastreo por parte de las autoridades federales y extranjeras de la ruta seguida por esas armas. También a partir de una meticulosa investigación de campo, miembros Viva Río acompañó a una delegación presidencial brasileña que viajó a Asunción en el año 2000 para coordinar medidas de control del comercio de armas entre Paraguay y Brasil. El primer país es de hecho el principal conducto de tráfico de armas hacia las organizaciones criminales de Río de Janeiro mediante la triangulación de armas originalmente exportadas de Brasil hacia armerías paraguayas. El resultado de dicha visita fue

---

<sup>18</sup> Ministério da Defesa, Política de Defesa Nacional, <http://www.defesa.gov.br/gov.br/politicadedefesa/politicadedefesa3.htm>

<sup>19</sup> República Federativa do Brasil, Câmara dos Deputados, Constituição 1988, Brasília, 1988, p.89

<sup>20</sup> Para mayor información ver: <http://www.sivam.gov.br>

<sup>21</sup> Sobre esta cuestión ver: <http://www.mre.gov.br/dai/bicolom.htm#>

que el Gobierno paraguayo decretó una moratoria de 3 años para la importación de armas y munición brasileña.<sup>22</sup>

Seguridad Pública: La seguridad pública por otra parte es entendida como una actividad pertinente a los órganos estatales y a la comunidad como un todo y realizada con el fin de proteger a la ciudadanía previniendo y controlando manifestaciones de criminalidad y de violencia efectivas o potenciales, garantizando al mismo tiempo el ejercicio pleno de la ciudadanía dentro de los límites de la ley.<sup>23</sup> La seguridad pública es considerada al mismo tiempo un estado de cosas y una actividad que involucra al gobierno y a la comunidad.

El instrumento legal y conceptual clave que articula a partir de año 2000 toda política de seguridad pública y que identifica la agenda de esta área es el Plan Nacional de Seguridad Pública. Este plan integra políticas de seguridad, políticas sociales y acciones comunitarias para reprimir el crimen, reducir la impunidad y aumentar la seguridad y tranquilidad del ciudadano brasileño. El plan plantea que la cuestión de la seguridad pública implica no sólo la interacción entre órganos de gobierno sino también la participación activa del sector privado y de la sociedad civil. A continuación puede verse la agenda de los temas relevantes de seguridad pública. Éstos son enumerados a continuación en el mismo orden que son mencionados en el documento oficial.<sup>24</sup>

- 1) Combate al narcotráfico y al crimen organizado
- 2) Desarme y control de armas de fuego
- 3) Represión al robo de cargamentos (piratería del asfalto) y seguridad en las calles
- 4) Implementación del Subsistema de Inteligencia de Seguridad Pública
- 5) Ampliación del Programa de Protección a Testigos y Víctimas del Crimen
- 6) Reglamentación de la propagación de imágenes de violencia en los medios de comunicación
- 7) Reducción de la Violencia Urbana
- 8) Eliminación de grupos de exterminio (chacinas) y ejecuciones sumarias
- 9) Reducción de la violencia rural
- 10) Intensificación de Acciones del Programa Nacional de Derechos Humanos
- 11) Capacitación Profesional de policías
- 12) Perfeccionamiento del Sistema Penitenciario
- 13) Perfeccionamiento legislativo
- 14) Sistema Nacional de Seguridad Pública

Según la Constitución de Brasil (artículo 144) las agencias responsables por el mantenimiento de la seguridad pública son:

---

<sup>22</sup> Sobre este tema ver la página web bilingüe [www.desarme.org](http://www.desarme.org) administrada por Viva Rio.

<sup>23</sup> Secretaría Nacional de Segurança Pública, Conceitos Básicos en Segurança Pública, [http://www.mj.gov.br/senasp/inst\\_conceitos.htm](http://www.mj.gov.br/senasp/inst_conceitos.htm)

<sup>24</sup> Secretaría Nacional de Segurança Pública, Plano Nacional de Segurança Pública, [http://www.mj.gov.br/Senasp/senasp/plano\\_indrodu.htm](http://www.mj.gov.br/Senasp/senasp/plano_indrodu.htm)

- 1) La policía federal,
- 2) La policía caminera federal,
- 3) las policías civiles (policías estatales de investigaciones);
- 4) las policías militares (policías estatales uniformadas de seguridad) y los cuerpos de bomberos militares

Sin embargo, el artículo 144 también especifica que además de ser un deber del Estado la Seguridad Pública es un deber y responsabilidad de todos. Por otra parte, el Plan Nacional de Seguridad Pública, claramente explica que las directrices del plan son resultado de ideas y sugerencias de toda la comunidad en foros tales como “São Paulo Sem Medo”, “Rio Contra o Crime” y “Sou da Paz”. Esto es, si bien la fuerza que emana de las instituciones del Estado es necesaria para garantizar la seguridad pública, la seguridad pública no es considerada sólo un asunto de la policía, es considerada como un asunto en el que la sociedad civil tiene cabida para la sugerencia de políticas y para ayudar con acciones concretas. De hecho, desde 1993 la organización Viva Rio, no solo ha colaborado para reducir los factores de riesgo que generan violencia (mediante la formación de capital social en grupos de riesgo –jóvenes de bajos ingresos y baja escolarización-) sino que ha colaborado con el Gobierno Estadual sugiriendo e incluso ayudando a implementar políticas públicas pioneras, que antes no eran consideradas por el poder público, tales como:<sup>25</sup>

- policía comunitaria en las favelas
- rastreo de rutas de tráfico ilícito de armas de fuego y destrucción de stocks de armas ilegales (colaborando con el gobierno de Rio, y con el apoyo del Ejército Brasileño, En 2001 Viva Rio organizó la mayor destrucción pública simultánea de armas livianas ya realizada: 100 mil armas)
- entrenamiento de policías militares en derechos humanos y comportamiento ciudadano y regulación del uso de la fuerza
- Proyectos pilotos de inserción social de grupos de riesgo (jóvenes de las favelas), a través de la educación y entrenamiento profesional
- Enfrentamiento de la violencia y la criminalidad desde una estrategia multidisciplinaria.

Una de las debilidades de las políticas de combate a la proliferación de armas en Brasil es que el tema del control de armas livianas todavía es considerado como vinculado a la “guerra”, y por lo tanto subordinado a los militares y a una estrategia de guerra, puramente represiva. La complejidad del fenómeno de la violencia urbana, y su vinculación con las actividades criminales, requieren estructuras y comandos policiales y civiles para su enfrentamiento, incluso con apoyo de ONGs especializadas e investigación académica, para que

---

<sup>25</sup> Para mayores informaciones ver, Fernandes, Rubem César, “Civil Society, Human Security and Public Security Policies: The experience of Viva Rio, Brazil” , paper presentado en el IV Ministerial Meeting, Human Security Network, Santiago de Chile, 2 –3 de julio 2002, 8p. también consultar material disponible en [www.desarme.org](http://www.desarme.org)

se evolucione del tratamiento meramente represivo a una actuación investigativa y preventiva. El nuevo gobierno brasileño parece convencido de esa necesidad, revelada en las últimas negociaciones entre el Ministerio de Justicia y el gobierno del Estado de Rio de Janeiro, convencido a adecuarse a esa nueva estrategia de “policía inteligente”.

En lo que concierne al ámbito regional en el área Mercosur ha primado el tratamiento multilateral de temas de seguridad pública. Si con los países andinos y amazónicos prima una agenda militarizada orientada hacia temas de control territorial, con el Cono Sur prima una agenda orientada hacia el intercambio de inteligencia policial y prevención y represión de delitos. De hecho desde mediados de la década del noventa, temas tales como el tráfico de drogas, personas, armas, órganos y materiales radioactivos, así como el terrorismo se han venido tratando sistemáticamente 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. Si bien la cooperación sociedad civil/estado es muy común en Brasil y en algunos casos puntuales en Argentina (Provincia de Mendoza).<sup>26</sup>

### **Reflexión final:**

Si bien el término “seguridad humana” no es utilizado en la conceptualización legal y política en Brasil, lo cierto es que el término utilizado, “seguridad pública”, hace referencia a la salvaguardia de la seguridad de las personas, esto es, está muy cerca del concepto de seguridad humana. En Brasil también se reconoce el derecho de las personas a organizarse en ONGS como forma de asegurar el respeto de sus derechos y mejorar su calidad de vida, incluyendo claro, su seguridad. El Estado admite ser ayudado por la sociedad civil, mediante acciones complementarias y necesarias al mero uso de la fuerza. Sin embargo a nivel de la cooperación internacional esto no parece ser así.

En la región es muy común que los temas de seguridad pública sigan siendo tratados como “secretos de estado” que deben ser tratados por mecanismos extremadamente formales y burocráticos y por lo tanto la mayor parte del tiempo lentos y engorrosos. Los criminales están organizados en redes y no en pirámides. Es tiempo de que los estados también aprendan a trabajar en red a nivel transnacional con miembros de la sociedad civil interesados en ayudar.

---

<sup>26</sup> Sobre la cooperación estado-sociedad civil para la reducción de la violencia y el mejoramiento de las políticas de seguridad en la provincia de Mendoza ver: Godnick, William, “Transforming Attitudes Towards the Tools of Violence: The Arms Exchange Programme in Mendoza, Argentina”, *Peace Studies Papers, Working Paper 3, Fourth Series*, Bradford (UK), University of Bradford, Department of Peace Studies, 2001, 29p.

## **“Concepto de seguridad/ desafíos institucionales”**

**Jaime Garreta  
Argentina**

Partiendo del fracaso general en nuestra región de las reformas estructurales producidas en muchos de nuestros países a partir del llamado Consenso de Washington y que el propio posterior Consenso de Santiago intentó rectificar, sin demasiados éxitos, es que se desata sobre muchos de nuestros gobiernos la necesidad prioritaria de garantizar políticas públicas para el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática de nuestras jóvenes democracias.

Establecida esta prioridad, es que cobra relevancia la necesidad de rediscutir el concepto de seguridad, tanto en lo que concierne al plano de la seguridad humana, la seguridad interna y la seguridad externa de los estados hasta llegar a la revalorización del propio sistema de seguridad hemisférico.

Es la falta de crecimiento suficiente de nuestras economías, la falta de derrame de la riqueza producida hacia los sectores más postergados de nuestras sociedades derivado de los planes económicos neoliberales implementados, lo que pone en crisis el concepto de seguridad al interior de cada estado.

Del mismo modo, a partir del 11 septiembre, es el sistema hemisférico de seguridad, el propio concepto de seguridad interestatal, los procesos de seguridad cooperativa incipientemente desarrollados a partir de los procesos integrativos subregionales, los que se ven resentidos y necesitados de redefinición.

Claro está que esto no podía ser producto más que de un proceso, que ya ha comenzado, que está signado por este doble fenómeno de la defeción de los estados en materia de respuestas a necesidades básicas de las sociedades así como de la nueva agenda de seguridad que EEUU adopta como consecuencia de los atentados terroristas. Este proceso iniciado tendrá seguramente en la Conferencia Especial Hemisférica próxima a ser realizada en México, un jalón importante de este proceso de redefinición.

Será ese un gran momento para poder abordar aspectos tales como la multidimensionalidad del concepto de seguridad. Se deberá necesariamente establecer el grado de apertura que se le desea dar a ese criterio de multidimensionalidad. Se deberá necesariamente poder diferenciar dos grandes campos dentro de este criterio multidimensionale, que equivale a establecer aquellos aspectos de la seguridad que requieren el uso del monopolio de la violencia de los estados, tanto en lo militar como en lo policial, referidos respectivamente a la seguridad externa o interna de los estados.

También será un momento propicio para comenzar a avanzar decididamente sobre los demás aspectos de la seguridad de nuestras sociedades, que hacen a la

satisfacción de necesidades básicas, a problemas medioambientales, a situaciones de catástrofes mismos que contribuyen a la desestabilización de la gobernabilidad democrática de nuestros estados.

Esta Conferencia Hemisférica también abre la oportunidad de comenzar a debatir la manera en que los estados de la región podrán enfrentar en forma sistémica las así llamadas amenazas no tradicionales.

Será importante la posibilidad de definir un mandato para la creación de un grupo de trabajo dentro del marco de OEA, a los efectos que estos aspectos multidimensionales del concepto de seguridad puedan ser abordados, listados, definidos los criterios políticos con los cuales se atenderá a cada uno de ellos, a la vez que definidos los instrumentos y sistemas de instrumentos a desarrollar para propulsar las acciones concretas a futuro.

Es preciso entender que en el futuro será necesario dar atención a todas y cada una de estas dimensiones por igual, dado que la desatención de los aspectos locales e internos de la seguridad, como aquellos derivados de la nueva agenda de seguridad internacional, por poner dos planos bien diferenciados, lo único que hará, es hacer más inestable al sistema interamericano como tal.

Países que se hacen ingobernables, porque no se atienden las dimensiones no militares de la seguridad, ven amenazada tanto su gobernabilidad como aquellos otros que son atacados por nuevas formas de terrorismo transnacional. La cuestión aquí es colocar en perspectiva y ordenada el cómo trabajar con dimensiones tan dispares, de un concepto de seguridad que continuamente ve ensanchado su materia de definición.

Es esta también una importante oportunidad para fortalecer en el hemisferio el criterio de la paz como un valor permanente y estratégico para nuestros estados. Ello equivale a decir que deben mantenerse todas aquellas políticas que vienen siendo implementadas por nuestros estados, en lo concerniente a la reducción del gasto militar. Que América Latina siga siendo la región con menor gasto militar del mundo, es un objetivo permanente a sostener. Al mismo tiempo que ello deberá implicar mecanismos eficientes de lucha contra el crimen transnacional, así como las nuevas formas de terrorismo, a los efectos de que no sean estas nuevas amenazas violentas, pero no necesariamente militares, las que nos lleven a incrementar el gasto militar, cuando es evidente que el centro de gravedad de las políticas gubernamentales para nuestra región debe estar puesto necesariamente en resolver el flagelo del hambre, la marginación, la educación, la salud etc. Es la agenda del desarrollo la que es prioritaria en la región, de modo que nuestros sistema de seguridad hemisférico, nuestros sistemas de seguridad cooperativa subregionales, los sistemas de seguridad internos democráticos de cada estado de la región, deben redefinidos, rearticulados y puestos en funcionamiento, sin pérdida de tiempo y con una sinergia cooperativa interestatal en cada subregión y entre las subregiones, así como con esa misma actitud

cooperativa entre las diferentes agencias involucradas al interior de cada uno de los estados del continente.

Otro aspecto conceptual importante que deberá perfilar este nuevo concepto multidimensional de seguridad es que no deberá tender a securitizar toda la agenda de nuestras sociedades, de allí la necesidad de hablar de agendas diferentes y de la necesidad de que éstas se articulen en un todo armónico.

Del mismo modo es importante que las agendas de seguridad propendan a desmilitarizarse, por las razones antes expuestas en cuanto a dónde debemos colocar nuestro esfuerzo gubernamental especial.

Esta desmilitarización de la agenda de seguridad, no implica desguarnecer a nuestros países de políticas y sistemas de defensa, muy por el contrario, la redefinición implica avanzar hacia conceptos cooperativos en materia de defensa en cada subregión, lo que equivale a decir liquidar los vestigios de hipótesis de guerra cruzada que aún quedan en el continente, para poder pasar a construir espacios subregionales de paz, a ser defendidos subregionalmente mediante estrategias políticas interestatales de defensa cooperativas, con doctrinas de operación compatibles entre los estados y con instrumentos militares con capacidad para interoperar entre ellos.

Todo esto, debidamente articulado, es la garantía de poder mantener el gasto militar en cifras razonablemente bajas, sin por ello resignar la defensa de nuestras respectivas soberanías, ahora defendidas entre cada país, junto a sus vecinos.

Este concepto cooperativo, se ve reforzado a partir de la definitiva entrada de la región en los marcos de la política de desnuclearización regional que presupone la firma y ratificación de nuestros estados del tratado de Tlatelolco.

Refuerzan este mismo concepto cooperativo la dinámica de sucesivas reuniones cumbres de presidentes, de cancilleres, de expertos de medidas de la confianza y la seguridad y finalmente de ministros de defensa, en tanto todas ellas aportan la confianza mínima necesaria para seguir trabajando de manera mancomunada tanto en el plano de resolver las amenazas tradicionales, los vestigios de la viejas hipótesis de guerra cruzadas remanentes en el continente, así como también sobre las nuevas amenazas.

Institucionalizar rápidamente el nuevo concepto de seguridad que se defina como resultado de este proceso del grupo de trabajo que proponemos, es el segundo gran objetivo a ser atendido. Si hay un peligro tan grave como la confusión conceptual, es que la claridad conceptual que se alcance, no logre transformarse en acción articulada, que rompa con las viejas inercias de este organismo multilateral. La falta de acción institucional sobre los problemas que se van definiendo como prioritarios, es tal vez la mayor amenaza que se cierne sobre los organismos multilaterales de todo tipo. La lentitud, no sólo los hace obsoletos, sino que genera algo peor que es el abrir la puerta a criterios unilateralistas, y



verticalistas que no faltan en la visión de algunos grupos de poder tanto en el mundo como en nuestro propio hemisferio.

## **Los desafíos institucionales**

Derivado de estos criterios arriba expuestos, el primer desafío para las instituciones de cada uno de nuestros países es poder trabajar esta visión multidimensional de la seguridad, sin que este grado de complejidad nos lleve a aportar más confusión al debate. Para ello la cooperación interagencias debe ser garantizada desde la centralidad del poder en cada país. Debe comenzar a haber una visión sistémica en nuestros gobiernos, para ver como interactúan entre sí, las diferentes dimensiones de la seguridad, cuáles son sus áreas de contacto tanto en lo conceptual, como en lo político y lo instrumental. Ver cómo se interpenetran, de modo de no superponer esfuerzos, o realizar esfuerzos aislados.

Esto que vale al interior de nuestros estados, deberá regir con un criterio similar en el sistema de seguridad tanto subregional, como regional.

Otro desafío proviene de la necesidad de que los cambios culturales que esto implica al interior de los gobiernos y los estados, demanda un tiempo político muy corto, para no quedar desfasados respecto de las urgencias y las necesidades exógenas que impactarán seguramente este proceso de redefinición.

Un desafío suplementario al que se verán sometido nuestros gobiernos y estados, será el ver como hacer para integrar las demandas dinámicas de la sociedad, casi siempre impulsadas desde formas organizadas de la sociedad civil. Este aspecto es vital, en tanto la necesidad de desburocratizar las decisiones en el nivel gubernamental nacional, como en el nivel multilateral que es donde nuestros gobiernos interactúan, es una necesidad crucial dada la aceleración con que se desatan en nuestro mundo actual las diferentes situaciones de crisis y la virulencia que éstas alcanzan en ese corto tiempo. Los efectos no deseados de la globalización vienen jugando un papel importante en este aspecto. Es por ello que buscar que la sensibilidad gubernamental ante los problemas pueda ser amplificada en todo el continente, es un reto crucial.

Las organizaciones de la sociedad civil, deben ser entendidas en este sentido, como un elemento catalizador para el encuentro rápido de soluciones profundas a nuevos problemas de seguridad que se alzan contra nuestras sociedades.

Finalmente, apuntalar este enfoque multidimensional de la seguridad, con un criterio de trabajo cooperativo en todas las fases e instancias gubernamentales, contribuirá a fortalecer el problema central que mencionábamos al principio que es el de la gobernabilidad democrática de nuestros países y de nuestra región.

Hacer más gobernable nuestra región, desde una óptica democrática, hará que la paz como valor estratégico y permanente, sea una realidad palpable. Ello a su vez podrá ser un aporte sustantivo real, para apuntalar esa misma gobernabilidad democrática y de consenso, ahora en la escala planetaria.

# Taller de Consulta de OSCs y académicos de América Latina y el Caribe sobre Conferencia Especial de Seguridad de las Américas

Julian Gonzalez Guyer<sup>27</sup>

## POSITION PAPER

**Aclaración Previa.**- He optado por dar respuesta a las “interrogantes” respecto a las cuales se pide responder, para luego explicitar algunas reflexiones más generales que considero centrales.

### **Interrogantes.**-

1.- En el Cono Sur y en Uruguay en particular, las amenazas tradicionales/convencionales a la seguridad -aunque no podrían ser soslayadas en un mundo tan incierto como el actual- han pasado a un segundo plano.

Las amenazas más reales a la viabilidad del Uruguay como entidad estatal, al desarrollo nacional y al bienestar de su población son de raíz económica, social, cultural y/o político-institucional y ninguna posee un carácter específicamente militar.

El tema más relevante de la agenda de seguridad en Uruguay es la inseguridad creciente en las calles (seguridad ciudadana). Un fenómeno que haría reír a un carioca o un bonaerense pero preocupa a los montevideanos.

Sin embargo, quizás más grave que lo anterior –aunque no se incluye en la agenda de seguridad tradicional- es la inseguridad laboral y aún la incertidumbre creciente respecto al futuro económico general inmediato luego de cuatro años de recesión económica, con un sistema financiero colapsado y un Estado cuya deuda externa supera el PBI anual y que está al borde de no poder afrontar los pagos de los salarios públicos y de las pensiones.

En dicho panorama, aunque ciertos *emergentes* requieren de acciones estatales inmediatas de tipo represivo-policial, su solución exige acciones de mediano y largo plazo que apunten a los reales orígenes –económicos, sociales, culturales, etc.- de los problemas.

---

<sup>27</sup> Instituto de Ciencia Política, Universidad de la República, URUGUAY. Coordinador del Observatorio Cono Sur de Defensa y FFAA.

No podría dejar de señalarse que la creciente debilidad del aparato estatal frente al *desborde* de los problemas sociales, plantea problemas crecientes de gobernabilidad democrática, riesgos de desborde de los aparatos de seguridad policiales y la tentación de  *echar mano* a las Fuerzas Armadas para atender tareas policiales (ya hace años que la guardia perimetral de cárceles se transfirió *provisoriamente* a las FFAA).

Por otro lado, la mencionada debilidad estatal ha promovido la *privatización de la seguridad* por parte de los sectores que pueden pagarlo, colateralmente ello ha resentido al propio aparato policial del Estado. Ello, por otra parte ha ambientado un mayor involucramiento de organizaciones de la sociedad civil en tareas de auto-defensa comunitaria. Esto último, por el momento, no asumido formas anti-democráticas.

**En resumen:** en un país tradicionalmente muy integrado social y culturalmente, la creciente fragmentación socio-cultural –más del 50% de los niños nacen en hogares por debajo del límite de la pobreza- podría caracterizarse como la principal amenaza que enfrenta el Uruguay.

**2.-** Dada la heterogeneidad de la región y la fuerte asimetría del “hemisferio” cualquier “*enfoque común*” debe sustentarse en el reconocimiento de dicha realidad y por lo tanto respetar la mencionada diversidad. Dicho por la negativa: cualquier “*enfoque común*” debe prioritariamente evitar la militarización de la problemática de la seguridad y la tendencia a homogeneizar el enfoque según los intereses de EEUU.

**3/4.-** El enfoque multidimensional de la seguridad en la medida que articula las diversas dimensiones del concepto y sus objetos – el individuo, la comunidad/sociedad y el Estado- parece el más apropiado para abordar una problemática que requiere necesariamente de una aproximación en la que se combinen y armonicen medidas de corto, mediano y largo plazo. Además su implementación sólo podrá efectivizarse con la activa participación coordinada de las instituciones públicas y la sociedad civil y un cambio profundo en el enfoque tradicional de las principales agencias internacionales de financiamiento.

El desafío central de la seguridad humana en el hemisferio es resolver los procesos de creciente fragmentación social y de marginación.

Más allá de las teorizaciones respecto a la pérdida de centralidad del Estado en el mundo globalizado, los Estados siguen siendo actores insustituibles e imprescindibles para garantizar la vida social y las relaciones internacionales. En esa perspectiva y luego de varias décadas de reforma –¿en cuál *generación de reformas* estamos?- los Estados en América Latina deben ser fortalecidos en su capacidad de elaborar e implementar eficazmente políticas públicas si se pretende evitar el riesgo de “*africanización*” de muchos de nuestros países.

El mayor riesgo a la seguridad hemisférica, en su acepción más clásica, lo representa el enfoque *militarista* con el que la administración colombiana y el gobierno de EEUU intentan combatir la problemática de la guerrilla y el narcotráfico, la continuada presión por “*multilateralizar*” el conflicto, junto a la sostenida desestabilización política en Venezuela.

**5/6.-** El tema prioritario desde la óptica de la sociedad civil es sentar bases para la “*desmilitarización*” del sistema interamericano de seguridad. Ello implica como contrapartida la asunción de responsabilidades sustantivas en el tema por parte de las Cancillerías y que sociedad civil organizada y comunidad académica asuman mayor protagonismo. Esto último es pre-condición necesaria para que se abra un espacio y se haga escuchar su voz en un futuro sistema de seguridad interamericano que atienda a las necesidades y problemas reales, no sólo de EEUU –como ha sucedido hasta ahora- sino del conjunto de la región.

Cuando se señala la necesidad de que las Cancillerías asuman un papel de conducción en un sistema de seguridad hemisférica reformulado, no puede dejar de recordarse que el actual fue construido con la *conducción formal* de los Ministros de RR.EE. Ellos fueron quienes negociaron y firmaron el TIAR, la Carta de OEA y demás instrumentos jurídicos *marco* del sistema de seguridad hemisférica. Ellos fueron los que negociaron y firmaron los Convenios bilaterales de cooperación militar con EEUU de acuerdo a la Mutual Security Act.

Dicha arquitectura jurídica permitió luego construir el *sistema militar panamericano* con una *diplomacia militar* que funciona generalmente de manera autónoma sin supervisión real por parte de las instituciones democráticas de gobierno y la sociedad civil.

### **Algunas Reflexiones Generales.-**

1.- Luego de la lectura del “Anteproyecto Preliminar de Esquema ” presentado por el Presidente de la CSH de OEA, resulta imposible no preguntarse si el documento no legitima de hecho las asimetrías que caracterizan al hemisferio y que representan serios riesgos para la seguridad de sus Estados miembros, del desarrollo de sus pueblos y el bienestar de sus habitantes.

En efecto, si se considera que la OEA es un organismo multilateral que comprende no sólo a América Latina y El Caribe sino también a Canadá y a EEUU resulta al menos chocante que:

- América Latina y El Caribe se consoliden como “Zona libre” de armas nucleares, químicas y bacteriológicas y de minas antipersonal
- América Latina y El Caribe se comprometan al desarme convencional y al control de armamentos y a limitar sus gastos en armamentos
- América Latina y El Caribe se comprometan a transparentar sus compras y desarrollos de armas

Entre tanto, EEUU multiplica su inversión en armamento, desarrolla armas de enorme sofisticación e impone su enfoque unilateral de la seguridad internacional según sus propios intereses nacionales, no respetando el derecho internacional y no aceptando las Convenciones internacionales.

Si se tiene en cuenta la historia no muy lejana de intervenciones militares en la región (Granada y Panamá, por ejemplo) y el unilateralismo a escala global que hoy ejerce la Administración Bush:

- ¿pueden América Latina y El Caribe desarmarse sin más?

- ¿Los países de la región resignarán el derecho a su defensa nacional en un mundo tan incierto y sin reglas como el que se perfila actualmente?

¿O de hecho se otorgará a EEUU el derecho de “tutela” de la soberanía de nuestros países? ¿Porqué EEUU puede imponer “su agenda” y su enfoque de seguridad en la OEA y América Latina, El Caribe y Canadá no logran una plataforma política mínima que permita viabilizar un enfoque equilibrado del problema?

## Posicionamiento ante la reunión

### Guillermo Pacheco G.

**1. ¿Cuáles son los temas de la agenda de seguridad relevante en su país o su subregión?**

Los temas que conforman la agenda de seguridad en Guatemala y la subregión centroamericana, parten, por ser esta, la subregión vecina a aquella que congrega el mayor Tratado de Libre de Comercio, de los temas que impone Estados Unidos principalmente. Estos temas son narcotráfico, terrorismo, migración ilegal, como temas principales, y otros como medio ambiente, corrupción y epidemias son colocados en una prioridad inferior.

En este sentido, un aspecto importante es el abordaje de los temas, ya que la incapacidad de las fuerzas de seguridad encargadas de hacerlo, son rebasadas en muchos casos, lo que permite que la participación de las Fuerzas Armadas se dé continuamente.

**2. ¿Cuáles son los enfoques comunes más apropiados en su país para abordar los diversos aspectos de la seguridad en el hemisferio?**

Guatemala aborda los diversos aspectos de seguridad hemisférica, a través de los foros especializados, como por ejemplo: la Organización de los Estados Americanos, a través de la Comisión de Seguridad Hemisférica; las Conferencias de Ministros de Defensa; y en el ámbito subregional, a través de la Comisión de Seguridad de Centro América, en el contexto del Tratado Marco de Seguridad Democrática. En el ámbito interno al abordaje pasa desapercibido, desde el Ministerio de Relaciones Exteriores, como aquellos otros que tienen implicancia en la temática. Depende de los funcionarios que tengan afinidad al tema para que se prevean estrategias para darle abordarlo.

**3. ¿Cómo se articula el concepto de seguridad humana con los conceptos más clásicos de seguridad estatal? ¿Cuáles son los desafíos de la seguridad humana en el hemisferio? ¿Existe un enfoque multidimensional de la seguridad?**

Centro América ha logrado un avance por alcanzar un enfoque multidimensional de la seguridad con la suscripción del Tratado Marco de Seguridad Democrática en 1995. “El Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática se basa en la democracia y el fortalecimiento de sus instituciones y el Estado de Derecho; en la existencia de gobiernos electos por sufragio universal, libre y secreto y en el irrestricto respeto de todos los derechos humanos en los Estados que conforman la región centroamericana.”<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup>/ Artículo 1 del Tratado Marco de Seguridad Democrática.

El Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática tiene su razón de ser en el respeto, promoción y tutela de todos los derechos humanos, por lo que sus disposiciones garantizan la seguridad de los Estados centroamericanos y sus habitantes, mediante la creación de condiciones que les permita su desarrollo personal, familiar y social en paz, libertad y democracia. Se sustenta en el fortalecimiento del poder civil, el pluralismo político, la libertad económica, la superación de la pobreza y la pobreza extrema, la promoción del desarrollo Sostenible, la protección del consumidor, del medio ambiente y del patrimonio cultural; la erradicación de la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo, la narcoactividad y el tráfico de armas; el establecimiento de un balance razonable de fuerzas que tome en cuenta la situación interna de cada Estado y las necesidades de cooperación entre todos los países centroamericanos para garantizar su seguridad.

Este modelo va más allá del enfoque tradicional de la seguridad. El artículo 2 dice que el modelo centroamericano de seguridad democrática está basado en la democracia y en el fortalecimiento de sus instituciones y el Estado de derecho en la existencia de gobiernos selectos por sufragio universal, libre y secreto, y en el irrestricto respeto de todos los derechos humanos en los Estados que conforman la región centroamericana.

El modelo centroamericano de seguridad democrática tiene su razón de ser en el respeto, promoción y tutela de todos los derechos humanos, por lo que sus disposiciones tienen por objeto garantizar la seguridad de todos los Estados centroamericanos y la seguridad de las personas que habitan en la región.

El cambio que se da, de la idea de una seguridad basada en defensa de territorios y de Estados y gobiernos establecidos, hasta de seguridad de las personas, mediante la creación de condiciones que permitan a los habitantes su desarrollo personal, familiar y social en paz, libertad y democracia. Está sustentada en el fortalecimiento del poder civil, el pluralismo político, la libertad económica, la superación de la pobreza y la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenido, la protección al consumidor, al medio ambiente y al patrimonio cultural (que es un tema muy importante y lo introdujo Guatemala por la depredación de objetos arqueológicos de gran valor, sobre todo provenientes de la antigua cultura maya), la erradicación de la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo, la narcoactividad y el tráfico de armas, el establecimiento de un balance razonable de fuerzas, que tomen en cuenta la situación interna de cada Estado, y la seguridad y defensa colectiva regional.



4. **¿Cómo se articula el concepto de seguridad humana con los conceptos más clásicos de seguridad estatal? ¿Cuáles son los desafíos de la seguridad en el hemisferio y desde las visiones en su país y/o subregión?**

El tema central de la discusión debería de ser la Democracia, como asumir los factores negativos que la acechan y sobre todo las perversiones que la rodean, los problemas que la envuelven. Hay manifiesta preocupación por la tutela del ejercicio de la democracia y la imposición de pautas, la cual constituye un proceso peligroso. La democracia se construye desde adentro, las actitudes injerencistas son inadmisibles ya que pueden contribuir a soluciones apresuradas e insostenibles o a expresiones sociales y políticas insospechadas.

Se debe estar consciente, que la seguridad humana es la seguridad de los pueblos y que no se puede separar el individuo del colectivo. Es un tema importante para el hemisferio y para el mundo. Debe entenderse que la seguridad humana es la seguridad del hombre, del individuo, de su medio ambiente, que al organizarse vive en sociedad, la misma que tiene que ser regida por un Estado, que deba garantizar derechos y libertades a sus ciudadanos, bajo un gobierno escogido libremente y sin imposiciones, un gobierno que satisfaga las necesidades de su pueblo, en materia de salud, educación, vivienda, justicia, entre los más esenciales derechos, y que también los proteja de potenciales amenazas.

La seguridad humana debe estar centrada en el ser humano, en su paz, en la tranquilidad, de vivir y sobrevivir en una sociedad. Este concepto supera al viejo concepto de seguridad nacional propio de la guerra fría. Hoy el centro de la seguridad no es el Estado sino el hombre en su vida cotidiana, ya que todo individuo tiene el derecho de influir en su vida y participar en la comunidad social.

Se entiende que los nuevos conceptos de seguridad han surgido por los cambios ocurridos en el sistema internacional que nos están conduciendo a enfrentar nuevas amenazas a la seguridad, como son el hambre, las drogas, la corrupción, las violaciones a los derechos humanos, las injusticias, el terrorismo, el crimen organizado, el tráfico de armas, entre otros, temas en los cuales la OEA ha venido cumpliendo un importante papel, tratando de unificar esfuerzos multilaterales para combatir estas nuevas amenazas a la seguridad de los individuos.

Una primera visión de la seguridad humana es que la misma debe implicar vivir en condiciones de justicia, de libertad, de tolerancia, de salubridad, buena alimentación, educación, vivir en un buen ambiente, es decir, llevar una vida digna. Por ello, es importante concebirla como parte de un desarrollo económico integrador y políticamente participativo.

En el caso de la subregión centroamericana, el concepto de seguridad humana, se articula no con el concepto más clásico de la seguridad, sino con el de la seguridad democrática, establecido en el Tratado Marco de Seguridad Democrático

**5. ¿Cuáles deberían ser los temas prioritarios en la próxima Conferencia Especial de Seguridad desde la óptica de la sociedad civil?**

Uno de los temas prioritarios de la próxima reunión especial de seguridad de las Américas, sería el de aproximarse a un concepto de seguridad integral, en el sentido que trascienda más allá de visión normal que todavía tiene ingredientes de la seguridad nacional. En el caso de la subregión centroamericana, este concepto ya incluye aspecto que pueden considerarse parte del concepto de seguridad humana, y que no sea un enfoque complementario sino que parte del mismo.

Otro aspecto importante sería el de fortalecer las instituciones encargadas de la seguridad al interno de los países y que pueda optimizarse una óptima cooperación y coordinación entre los Estados, que permita enfrentar las amenazas de manera integral.

El abordaje de la agenda de la seguridad debiera de ser un tema también principal en las discusiones, para que el tema de la cooperación pueda tener una misma dirección entre los Estados, y que no sea la agenda de unos lo que predomine.

**6. ¿Cuál es el rol de la sociedad civil en el debate sobre seguridad en el hemisferio?**

El rol de la sociedad civil se debe centrar en el desarrollo de propuesta y fiscalización desde lo social, partiendo que donde se definen las temáticas y las propuestas es en las instituciones propias del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial). La sociedad civil debe influenciar a la clase política para que ellos se involucren en las decisiones y propuestas.

Debe haber por parte de la sociedad civil, una preocupación por capacitarse en la temática de la seguridad, para que las propuestas tenga el concepto necesario para lograr una mayor incidencia.

## **Anotaciones sobre la Seguridad Regional, “El Plan Colombia” y el conflicto armado interno**

Pilar Gaitán Pavía

- En el contexto de la seguridad regional Colombia ocupa un lugar significativo por su ubicación geográfica y por su particular posición geoestratégica. Se trata de un país caribeño y pacífico, andino y amazónico, próximo a la zona del Canal de Panamá y a la industria petrolera venezolana. A ello debe añadirse, la peculiar coexistencia entre “orden y violencia”, tradición civilista-continuidad institucional y persistencia del más antiguo conflicto armado interno del continente, y entre estabilidad macroeconómica y regresivos indicadores sociales, todos patrones que caracterizan la compleja fisonomía histórica y política del país.

- A lo largo de los últimos años se ha venido transformando la visión sobre Colombia, inicialmente percibida como un “país problema”, para ahora ser vista como “una seria amenaza” y como factor de desestabilización regional, que puede comprometer la paz y la seguridad del hemisferio. Esta visión, entre real y apocalíptica, responde al impacto y efectos colaterales que puede tener el conflicto armado más allá de las fronteras y a la incidencia, como país productor y comercializador de drogas ilícitas, en la cadena internacional del narcotráfico y sus delitos conexos.

- Las relaciones de Colombia con los países limítrofes atraviesan por uno de los momentos más críticos de su historia reciente. A la creciente militarización de las fronteras por parte de las naciones vecinas, la cual se ha venido desplegando como una suerte de “cordón sanitario”, se suma la inestabilidad política y el pobre desempeño económico que registran los países andinos. Situación que, pone en entredicho, una pronta y eficaz integración regional y dificulta aún más la cooperación con actores externos relevantes como la Unión Europea. Lo mismo podría señalarse frente a las cruciales negociaciones que se han iniciado en torno al ALCA, respecto a las cuales la acción mancomunada tendría un gran valor estratégico.

En esta dirección, resulta urgente utilizar a fondo las herramientas de concertación binacional y regional existentes y acordar políticas en los distintos campos de interés común. De igual forma, sería necesario poner en marcha acuerdos concretos y viables en materia de defensa y seguridad de la Comunidad, así como “el perfeccionamiento y la ampliación de las medidas de fomento de confianza”, tal y como lo señala “La Carta Andina para la Paz y la Seguridad 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.

- En este orden de ideas, no es suficiente, entonces, señalar a Colombia como “una seria amenaza” regional, ni resulta eficaz la sola militarización de las fronteras limítrofes. A los Estados les asiste el legítimo derecho a la defensa de su soberanía y a la protección de su población. Y se constituye en un mandato inaplazable alcanzar estos propósitos. Pero, en la medida en que el flagelo de las drogas ilícitas y del crimen transnacional afecta y compromete a todas las naciones y sociedades del continente, se requiere otra perspectiva. Es decir, una política de corto y largo plazo que haga de la reciprocidad y la responsabilidad compartida, no sólo principios, sino voluntades y decisiones para construir, colectivamente, una estrategia de seguridad regional integral, fundada en el consenso, viable y sostenible.

El tráfico de armas y municiones, el suministro de precursores químicos, el lavado de activos y el contrabando de mercancías, retroalimentan la confrontación armada en Colombia y contribuyen a fortalecer a los diferentes actores del conflicto. Lo que, sin duda, debilita aún más al Estado y sus instituciones, le resta capacidad funcional y operativa a los dispositivos de defensa y seguridad, robustece la economía ilegal, en detrimento de los cultivos lícitos y de los programas de desarrollo alternativo, y socava la democracia y la posibilidad de encontrar una salida política y negociada del conflicto. Estas modalidades de la delincuencia transnacional incrementan, así mismo, la capacidad expansiva del conflicto y hacen aún más severos los efectos colaterales de la agresión armada en las fronteras. E incluso, en el territorio de los propios países limítrofes, como ha podido constatarse a través de las recurrentes incursiones armadas, de los secuestros, de las llamadas “vacunas” y retención de vehículos y de la existencia de bases, de los distintos grupos ilegales, en terceros países vecinos a Colombia.

Por ello, la cooperación binacional y regional entre autoridades civiles y militares, nacionales y locales, la asistencia judicial recíproca entre los gobiernos y el intercambio oportuno de pruebas, la interdicción terrestre, aérea y marítima, la cooperación en materia de levantamiento de la reserva bancaria-eficaz mecanismo para el control del lavado de activos- el congelamiento de bienes y el mutuo control a la venta de armas y precursores, se convierten en herramientas fundamentales de la lucha global contra estos flagelos. Pero, sobre todo, se constituyen en piezas claves para el diseño y ejecución de una Política de Seguridad Regional encaminada a garantizar la paz y la efectiva convivencia .

- En este marco de consideraciones es pertinente intentar una breve caracterización del conflicto colombiano, cuya longevidad y complejidad muchas veces dan lugar a equívocos que, a su turno, tienen hondas implicaciones tanto en el plano político, como jurídico y militar.

Si bien es cierto, que los orígenes del conflicto pueden asociarse con factores ideológicos y de orden estructural tales como las falencias en la construcción del estado-nación, la heterogeneidad y diversidad socio-cultural de las regiones, que todavía no logran articularse, la estrechez institucional y la

naturaleza poco incluyente del sistema político, el conflicto que hoy enfrenta Colombia ha experimentado una veloz y profunda degradación. La confrontación se ha envilecido y los métodos de lucha se encuentran cada vez más sujetos a la lógica de la delincuencia común, lo que ha conducido a que se desdibujen las fronteras entre movimiento guerrillero y movimiento terrorista. La transgresión permanente de las normas mínimas del Derecho Internacional Humanitario y los ataques indiscriminados contra la población civil, así lo señalan.

Bajo esta óptica, cabe subrayar, que nos encontramos frente a un conflicto armado interno, no convencional, es decir irregular, inmerso en un potencial conflicto regional complejo, en tránsito hacia un conflicto de “intensidad media”(por el número y calidad de armamento y por el número de víctimas que genera), en el cual quien sufre principalmente la brutalidad de la confrontación es la población civil y cuyo combustible principal son las drogas ilícitas.( Véase, Eduardo Pizarro, Pilar Gaitán “El conflicto armado interno y el Plan Colombia: ¿hacia la reconstrucción del Estado?” , Ponencia LASA ,Dallas, marzo de 2003).

- El persistente, complejo y degradado conflicto armado en Colombia, impone la tarea de la reconstrucción nacional.

Este proceso de reconstrucción implica, en primer término, el fortalecimiento del Estado y de sus instituciones, principalmente de aquellas destinadas a la defensa y seguridad ciudadana y al ejercicio de la pronta justicia. En segundo lugar, es necesario incrementar la lucha contra las drogas ilícitas, con el objeto de debilitar financieramente tanto a las guerrillas como a los denominados grupos paramilitares. De otra parte, se hace indispensable adoptar medidas que permitan la reactivación y el crecimiento de la economía. Ello, en el entendido de que la agenda de seguridad debe ir acompañada de una “agenda para el desarrollo”, si efectivamente se quiere alcanzar la reconstrucción nacional y la superación de la crisis humanitaria que, en la última década, ha dejado más de 2.5 millones de desplazados internos. Finalmente, se requiere el decidido apoyo de la comunidad internacional -económico, político y técnico- para contribuir a la resolución del conflicto armado interno, bajo el horizonte estratégico de la solución política y negociada del mismo.

El fortalecimiento del Estado en Colombia y de sus instituciones, como requisito para la resolución del conflicto armado, es un asunto que le concierne y que compromete a toda la Región, y a la comunidad internacional en su conjunto.

- En este contexto se puede ubicar el llamado “Plan Colombia”, que incluye no sólo el “Paquete de ayuda norteamericana”, cuyos aportes han crecido sustancialmente, sino recursos internos y aportes de otros países, particularmente de la Unión Europea, Japón y de Organismos Multilaterales.

El proceso de reconstrucción estatal no puede llevarse a cabo exclusivamente mediante recursos internos. La recesión económica, la devastadora destrucción de la infraestructura petrolera por parte de los grupos armados, la grave crisis fiscal que afronta el país y la magnitud de la tarea, demandan esta asistencia externa.

- Como puntos centrales para el debate y que han merecido amplia discusión tanto en Colombia como fuera de ella, se pueden señalar los siguientes: el referente al alto componente militar de la asistencia frente a otros rubros: económico, social y humanitario los cuales, no obstante, han registrado también un crecimiento; el impacto que el componente militar puede tener en las naciones vecinas, ahora partícipes de la Iniciativa Regional Andina; el tipo de condicionamientos que se han establecido para ejecutar la ayuda, en particular, en materia de irrestricto respeto a los derechos humanos por parte de los agentes estatales ; y, la suspensión de las restricciones que existían para la utilización exclusiva de los fondos en la lucha antinarcóticos la cual, en la actualidad, se puede utilizar también en la lucha contrainsurgente.

- Sin entrar a debatir los alcances e implicaciones de la "lucha contra las drogas" que se viene impulsando en la Región por parte de los Estados Unidos y que rebasa los objetivos de estas notas, sí cabe señalar, que la eliminación de las restricciones para la utilización de la ayuda militar, tiene relación con la creciente interdependencia entre los traficantes de droga, las guerrillas y los grupos paramilitares. Y está vinculada a la necesidad de debilitar las bases económicas y financieras que alimentan el conflicto armado.

- La reconstrucción y fortalecimiento del Estado en Colombia es, pues, una tarea prioritaria para lograr la plena vigencia del estado de derecho y para preservar la democracia. Así mismo, como se ha destacado, para hacer posible la búsqueda de una solución política del conflicto. La puesta en marcha de una Política de Seguridad, tanto en el plano interno como en el regional, debe tener en cuenta estos desafíos e involucrar a la sociedad civil. La sociedad civil y sus organizaciones tienen un rol fundamental que desempeñar.

Desde la academia, los centros forjadores de opinión y los medios de comunicación, resulta crucial el seguimiento, investigación y fiscalización de las políticas que se diseñen y ejecuten en este campo. De igual forma, las diversas organizaciones sociales y comunitarias que, en cierta forma reciben el impacto directo de dichas políticas, pueden jugar un papel vigilante y movilizador en torno a la garantía y respeto de los principios democráticos y de los derechos fundamentales. Otro tanto puede señalarse respecto del sector privado y sus agremiaciones, factor determinante para la construcción de la convivencia y motor principal para alcanzar el bienestar colectivo y la equidad.

## Condicionantes hegemónicos y nacionales a la seguridad hemisférica.

Raúl Benítez Manaut<sup>29</sup>

### I. El consenso: ¿Misión Imposible?

Las dificultades para alcanzar un consenso a nivel hemisférico en materia de seguridad y defensa son múltiples. Las dos principales son: a) la importancia que los distintos países otorgan a su seguridad nacional como elemento prioritario, y b) la preeminencia de diseños de seguridad global que trascienden y buscan determinar las políticas y compromisos a nivel hemisférico.

En el primer caso, las naciones del continente Americano otorgan y elaboran su agenda nacional de seguridad nacional de acuerdo a diferentes elementos, entre ellos destacan:

- Su ubicación geopolítica;
- Las principales amenazas a su seguridad interior;
- Los distintos roles asignados a las fuerzas armadas y cuerpos de seguridad e inteligencia;
- Las capacidades y limitaciones para cumplir roles sub-regionales o hemisféricos de las fuerzas armadas, cuerpos de seguridad y servicios de inteligencia;
- Las doctrinas históricas de seguridad y factores legales que impiden o limitan la participación en actividades supranacionales;
- Los problemas con los países vecinos;
- Los compromisos internacionales signados (o no firmados);

A todo lo anterior, se agregan elementos adicionales que condicionan la posibilidad de que los gobiernos efectivamente se comprometan a políticas de seguridad a nivel hemisférico, como es el respaldo interno a los gobernantes (tanto político-legislativo como el apoyo de la opinión pública) y las capacidades financieras.<sup>30</sup>

En el caso de las políticas de seguridad extra-hemisféricas, se puede afirmar que la presencia hegemónica de Estados Unidos lleva a este país a querer exportar su agenda de seguridad global, para lo cual los gobiernos, fuerzas armadas, cuerpos de seguridad y sistemas de inteligencia deben cooperar de acuerdo a su diseño de prioridades. En muchos casos hay coincidencia en las prioridades de seguridad entre Estados Unidos y las naciones de América Latina,

---

<sup>29</sup> Investigador del Centro de Investigaciones sobre América del Norte de la UNAM. México. [manaut@servidor.unam.mx](mailto:manaut@servidor.unam.mx); [raulmanaut@hotmail.com](mailto:raulmanaut@hotmail.com).

<sup>30</sup> El caso de Argentina sería el más notable por la grave crisis interna que además de ser una crisis financiera se ha convertido en una crisis de gobernabilidad.

pero en otros casos hay diferencias notables en las agendas de riesgos de seguridad nacional.

Otro factor es que, aunque las prioridades puedan coincidir, pueden diferir los medios a emplear o simplemente las capacidades (o incapacidades) de las instituciones de seguridad en los países latinoamericanos.

Esto pasó notablemente durante la guerra fría, donde Estados Unidos subsumió las agendas nacionales de riesgo a la amenaza comunista, y durante los años noventa el narcotráfico fue la “amenaza a contener”. A inicios del siglo XXI se ha ampliado notablemente el abanico de amenazas, donde el terrorismo claramente se está ubicando como riesgo principal a enfrentar, subsumiendo (o intentando subordinar) las agendas nacionales de riesgo.

Las naciones de América Latina confrontan amenazas internas de seguridad de muy distinto tipo. Claramente la amenaza terrorista (de origen interno) sólo tiene prioridad en los países andinos; el narcotráfico de igual manera subordina las agendas de seguridad de los Andes, el Caribe, Centroamérica y México; el crimen organizado emerge como variable en prácticamente todo el hemisferio; y factores de riesgo tradicionales como disputas fronterizas, conflictos por recursos naturales (como el agua, por ejemplo entre México y Estados Unidos) o la migración, tema que confronta a Estados Unidos con todos los países de América Latina y el Caribe.

Estados Unidos, después del 11 de septiembre del 2001, ha elaborado la estrategia de seguridad domestica-territorial (Homeland) como elemento prioritario en su estrategia de seguridad nacional. A esta estrategia responde su diseño global de defensa frente a la amenaza terrorista internacional, y para responder a esta amenaza está reorientándose su política de seguridad hemisférica. Claramente Canadá y México, por la determinante geográfica, se vuelven prioritarios en esta estrategia, y la misma abarca un número importante de medidas que pueden tener impacto a nivel hemisférico.<sup>31</sup>

En primer lugar, la redefinición del rol de las fuerzas armadas, ahora otorgándole capacidades en su propio territorio es la reformulación principal; la autorización para el trabajo internacional del FBI y la redefinición de prioridades de inteligencia de agencias como la CIA, la DIA y la DEA. En segundo lugar, la protección inteligente de las fronteras (concepto “Smart Borders”) está transmitiéndose como elemento básico de seguridad, siendo la prioridad toda la reformulación de la seguridad de los aeropuertos y la información de pasajeros; la información de empresas que realizan actividades comerciales con Estados Unidos, y la protección de las fronteras físicas, donde la modernización tecnológica-informativa, el control y supervisión militar y la vigilancia fronteriza extraordinaria, está llevando a programas de cooperación inéditos con Canadá y

---

<sup>31</sup> Steve Tomisek “Homeland Security: The New Role for Defense”, *Strategic Forum*, NDU, Washington, February 2002, No. 189.



México. En tercer lugar, la redefinición global de los Comandos, lleva a que, a partir del 1 de octubre de 2002, opere el llamado Comando del Norte (NORTH-Command) en la misma base de operaciones del Comando de América del Norte (NORAD) canadiense-estadounidense. El Comando del Norte se complementará al Comando Sur y abarcará geográficamente a Canadá, el territorio de Estados Unidos, México y Cuba. Todo lo anterior lleva a Estados Unidos a intentar evitar un ataque similar al del 11 de septiembre de 2001 y a comprometer a los países del hemisferio a la necesidad de que se sumen a la cruzada contra el terrorismo.

Evidentemente, los países del hemisferio comparten las preocupaciones de Estados Unidos, pero muchos de ellos tienen agendas propias o regionales con otros diseños estratégicos. Hay países que tienen mayor grado de autonomía para diseñar su agenda de prioridades de seguridad, muchas veces en abierta oposición. Cuba no forma parte de la OEA ni del sistema hemisférico de seguridad y Venezuela los últimos tres años, a partir de la llegada al gobierno de Hugo Chávez, ha rediseñado su geopolítica y su seguridad nacional, cambiando sus postulados a nivel global (considerando aliados a algunos países que Estados Unidos clasifica como el Eje del Mal), regional (confrontándose abiertamente con Colombia) e interna (redefiniendo las relaciones cívico-militares y las doctrinas de seguridad y defensa).

Hay otros países donde hay muchas reservas para compartir la agenda de seguridad de Estados Unidos o hemisférica, como es el caso de México y Brasil. México considera que los mecanismos existentes a nivel del sistema interamericano, como el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) deben ser reformulados,<sup>32</sup> y Brasil tiene muchas reticencias para respaldar las políticas de Estados Unidos.

Uno de los casos que demuestra los límites y pone en evidencia la diferencia con los medios empleados y las estrategias para enfrentar conflictos es la aplicación del Plan Colombia. A pesar de que casi todos los países del hemisferio (con la excepción de Cuba y Venezuela) comparten la idea de buscar soluciones multinacionales a la crisis de Colombia por su impacto externo, la diferencia entre medios y fines es muy notable. Estados Unidos y el propio gobierno colombiano son más afines a una solución militar, mientras que el resto de América Latina prefiere explorar medios político diplomáticos. El empantanamiento y la tendencia ascendente de este conflicto tiene paralizados los esfuerzos diplomáticos (en gran medida por la resistencia de los grupos armados) y las soluciones militares tampoco se han mostrado efectivas.<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> Palabras del Presidente Vicente Fox ante el Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos. Washington, D.C., 7 de septiembre de 2001.

<sup>33</sup> Max Manwaring (compiler) "Colombia's Ambiguous Wars in Global and Regional Context: Insurgency, Transnational Crime and Terror", Conference Brief, Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, 2002.

## II. La cooperación en materia de seguridad y defensa.

Sin embargo, a pesar de las limitantes nacionales y de las formulaciones individuales de políticas de seguridad y defensa, existen elementos de consenso que deben ser tomados en cuenta y que apuntan a elementos específicos de cooperación. Un listado de los elementos sobresalientes positivos que en la historia reciente del continente han ejemplificado el éxito de las políticas de cooperación es el siguiente:

- Fueron muy exitosos en los años ochenta y noventa del siglo XX los esfuerzos argentino-brasileños de distensión, principalmente en materia nuclear;
- Fueron muy exitosos los esfuerzos de la comunidad internacional en el respaldo otorgado a los procesos de paz en Nicaragua (1990), El Salvador (1990-1992) y Guatemala (1996-2000);
- Los mecanismos diplomáticos han prevalecido en las disputas fronterizas entre Ecuador y Perú;
- Ha sido muy exitosa la cooperación entre Estados Unidos y Canadá en materia de defensa bajo el acuerdo de defensa de América del Norte (NORAD);
- El Tratado de Tlatelolco, firmado en 1967 y ratificado por la gran mayoría de los países del hemisferio (con la notable excepción de Estados Unidos), es un claro ejemplo de diplomacia preventiva en materia de defensa;
- Ha avanzado mucho, aunque aun con grandes limitaciones, el esfuerzo conjunto para el combate a las drogas y el crimen organizado, tanto bajo el amparo del sistema interamericano (OEA-CICAD) como a nivel subregional y bi-nacional;
- Son muy exitosos los esfuerzos de cooperación multinacional para el auxilio a la población civil ante la presencia de desastres naturales de gran magnitud. Muchos ejércitos, armadas y fuerzas aéreas han podido desplegar acciones humanitarias con gran éxito, como es el caso de las fuerzas armadas mexicanas en Centroamérica y Venezuela;
- En términos generales, se valora como muy positiva la participación de efectivos militares y policíacos de algunos países latinoamericanos en operaciones multinacionales de paz bajo el amparo de la ONU;
- Se han realizado, de forma regular y con gran éxito, ejercicios militares conjuntos entre diversos ejércitos, armadas y fuerzas aéreas, profundizando el conocimiento mutuo y la cooperación en materia tecnológica y operativa.

Estos ejemplos ponen de relieve que a pesar de las limitantes nacionales, si es posible avanzar en el diseño de políticas comunes de seguridad y defensa. La premisa para lo anterior es la siguiente: los riesgos a la seguridad y defensa de los países cada vez tienen más componentes multinacionales y multidimensionales, por lo que es obligado el diseño de acuerdos de cooperación.

### III. Conclusiones.

Las catástrofes humanas provocadas por la naturaleza; la dimensión internacional del crimen organizado, el narcotráfico y el terrorismo; la posibilidad de resolver controversias mediante fórmulas diplomáticas, experimentada con mucho éxito en el continente; las agendas nacionales de riesgos a la seguridad y la defensa, donde existen muchos elementos en común entre los países del hemisferio; la disminución –casi al mínimo- de rivalidades fronterizas que tengan riesgo de convertirse en problema de defensa (con excepción del conflicto de Colombia con sus vecinos); la existencia de mecanismos de consulta y consenso en el sistema interamericano (en el seno de la OEA y a través del mecanismo de Cumbres Temáticas), llevan a que si sea viable avanzar en políticas comunes de seguridad y defensa. La premisa es clara: la agenda de riesgos hemisférica no debe ser impuesta por ninguna nación y todos los países deben asumirla como propia. De lo contrario sería muy difícil hablar de un “sistema” con responsabilidades simétricas y grados de compromiso para hacer frente a las necesidades nuevas. Claramente el terrorismo como amenaza es muy difícil hacer frente con el actual sistema.<sup>34</sup>

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

- Hoy en día las políticas de seguridad y defensa son implementadas en casi todos los países mediante fórmulas de consenso democrático, por lo que no son sólo políticas del poder ejecutivo de un país, sino son avaladas por el resto del aparato del Estado y la opinión pública.
- Los cuerpos de seguridad pública, las fuerzas armadas y los sistemas de inteligencia han avanzado notablemente en el respeto a los derechos humanos y sus actividades son sujetas a la vigilancia política y pública en casi todos los países. Si bien en este factor aun hay deficiencias, los avances cualitativos (legales) y cuantitativos (reales) con respecto al pasado son notables. Se reconoce la necesidad en (casi) todos los países de fortalecer la profesionalización de los sistemas judiciales, policíacos y de despolitizar a las fuerzas armadas.

---

<sup>34</sup> Hal Klepak “Hemispheric Security After the Towers Went Down”, FOCAL, Policy Paper, Ottawa, February 2002.

- Los sistemas políticos, en la gran mayoría de los países del hemisferio, han consolidado formas democráticas de elección de gobernantes y de formulación de políticas de seguridad y defensa. Con distinto grado de evolución según el país, en los países del hemisferio se observa un avance notable en la materia, transformándose profundamente las relaciones cívico-militares a favor de un equilibrio entre civiles y militares, y favoreciendo la supervisión y control público de las instituciones de seguridad, defensa e inteligencia. En otras palabras, la desmilitarización de la seguridad, la defensa y la inteligencia es real, lo que varía es la velocidad y el grado de profundidad de las reformas.<sup>35</sup>

Con el ciclo de globalización iniciado hace 12 años, se afirmó reiteradamente que las fronteras entre las naciones estaban desapareciendo; que la soberanía se disolvía aceleradamente; y que la geo-economía, a través del comercio, llevaría a procesos de integración sub-regionales y hemisféricos. Los teóricos de la globalización también señalaron el fin de los sistemas políticos autoritarios, dictatoriales y despóticos, y que la democracia en su versión occidental se impondría. En América Latina estos vaticinios se cumplieron más que en otras partes del mundo. Sin embargo, las variables negativas, derivadas de las debilidades estructurales (económicas, sociales, políticas y culturales) de muchos países, no pudieron evitar que se desarrollaran los fenómenos oscuros de la globalización: el crimen organizado, el terrorismo, el despotismo teológico, los fundamentalismos, etcétera. Las amenazas a los países no son convencionales y las estructuras de defensa, de seguridad pública-policiaca y de inteligencia han mostrado grandes limitaciones (el ejemplo de las estadounidenses es más que elocuente). Por lo anterior, dado el carácter no convencional, asimétrico y subterráneo de las amenazas, y dada la porosidad de las fronteras, los países se ven obligados a realizar profundas reformas internas y en sus relaciones con la comunidad internacional (o las “comunidades” internacionales como la del hemisferio occidental). Se imponen reformas institucionales muy profundas.

En el sistema interamericano la revisión de las políticas de defensa y de los acuerdos multinacionales es una obligación. Si no se realiza, se corre el peligro de salir a pelear la guerra del siglo XXI con resorterías (como se dice en México), o encontrar enemigos donde no se tienen, o sobredimensionar otros. Valorar deficientemente a los enemigos puede llevar a grandes fracasos de los sistemas de evaluación de amenazas y riesgos (como quedó muy claramente demostrado en Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001).

Por último, cabe destacar que desde el fin de la guerra fría, en América Latina se han dado importantes avances sub-regionales y bi-nacionales que han

---

<sup>35</sup> Los más recientes análisis al respecto veánse en: Rut Diamint *Democracia y Seguridad en América Latina*, Universidad Torcato di Tella y GEL, Buenos Aires, 2001; y Fundación CIDOB *Nuevos Temas de Seguridad en América Latina*, CIDOB, Barcelona, 2002.

sido la premisa para que se pueda establecer la necesidad de que existan consensos en materia de defensa y seguridad.

En las distintas sub-regiones del hemisferio, lo que en un primer momento fueron avances en la integración económica y comercial, poco a poco han derivado en necesidad de establecer convenios de defensa y seguridad. En ocasiones estos son muy modestos y respondiendo a las urgencias (como los implementados después del 11 de septiembre del 2001) y en ocasiones se van construyendo mediante consultas metódicas y sistemáticas. En la región de América del Norte, el Tratado de Libre Comercio firmado entre Canadá, Estados Unidos y México ha superado el nivel estrictamente comercial, para hablar, desde los distintos gobiernos, de la necesidad de profundizar acuerdos de integración (postura mexicana), o formalizar convenios en seguridad y defensa bi y tri nacionales (postura de Estados Unidos). Lo que si es un hecho es que estas fronteras tan abiertas es necesario que sean seguras y para ello la colaboración en defensa y seguridad es obligada. Los medios y los aspectos específicos es lo que está en discusión, no los fines.

## **Visiones desde Ecuador**

**Gina Maldonado**

Kuntur Samay- Ecuador

E-mail: [gina\\_mrke@yahoo.com.mx](mailto:gina_mrke@yahoo.com.mx)

### **Presentación**

La Identidad Nacional que se la construyó a través de la romántica valorización de un pasado de hechos y personajes heroicos, de acontecimientos relevantes que fueron adoptados y prestados de una historia hecha e inventada por el colonizador, criollo y republicano, han sido los fundamentos sistematizados de la compilación de hechos, protagonistas y espacios que hicieron lo que hoy conocemos como nuestra "Historia Nacional".

Lo que hoy es el orgullo de la ecuatorianidad de alguna manera es el resultado de la depreciación y reconstrucción de lo indígena, lo afroecuatoriano, y mestizo, de lo que nos une y nos hace parte de la historia lejana y desconocida de los pueblos, comunidades, sectores, poblados, etc., que es en realidad la historia profunda y real de nuestra Nación, multilingüe y pluricultural.

Los pueblos indígenas, negros, los grupos de mujeres, obreros, etc. que conforman el Estado Ecuatoriano tienen su propia historia que contar y compartir, vivida y construida desde la verdad de los hechos, la cultura y la identidad.

### **Quiénes somos**

Los encargados de promover e impulsar este Centro de Investigación Social Científico denominado **Kuntur Samay**, está compuesto por un grupo de intelectuales étnica y profesionalmente heterogéneo, cuya idea común ha sido la de recoger y propagar los rasgos históricos del pasado y de la actualidad vinculándolos con la cercanía y coparticipación de los actores y hechos de la realidad local, concreta y particular de los pueblos, grupos e individuos.

### **Justificación**

No existe en el país ni en el ámbito regional o local investigaciones dirigidas a recopilar testimonios y saberes de los diferentes pueblos del Ecuador, así como tampoco investigaciones cuantitativas ni cualitativas en la comunidad académica ecuatoriana. Por lo que existen vacíos y sentimientos de distancia con la Historia Nacional. Esto provoca cuestionamientos teóricos e instrumentales desde el lado de la noción de la cultura y de la identidad, la pertenencia social y étnica, lo cual hace que sea justificable el repensar y reconstruir la historia que nos ha sido contado sin posibilidad de refutarla o inclusive enriquecerla.

La creciente participación y protagonismo de los diferentes sectores sociales, étnicos y culturales en la vida política y social del país, demandan un mayor conocimiento e investigación de las relaciones entre estos, para la comprensión y conocimiento de nosotros mismos como individuos y seres sociales.

### **Objetivos**

- Recopilar y sistematizar los hechos y acontecimientos suspendidos en el tiempo y la memoria de los protagonistas, testigos, y receptores del saber de nuestros pueblos.
- Reconstruir y crear una historia más cercana y real a los herederos de las culturas y las identidades.
- Incentivar la reflexión y la posición crítica ante el pasado histórico formalmente contado para entender y saber con claridad como construir nuestro presente y futuro.
- Conocer certeramente nuestro pasado para formular la construcción real de una historia y una Nación soberana y digna.
- Proponer la revalorización y respeto por lo indígena, lo afroecuatoriano y lo mestizo como parte de las Identidades Culturales.

### **Actividades**

- Recolección y sistematización de datos e informes.
- Creación de un archivo de las historias y las culturas de los pueblos del Ecuador.
- Difusión y promoción de las historias y las culturas.
- Capacitación y socialización.
- Publicación y difusión.

## Desafíos actuales y futuros de la sociedad civil regional del Gran Caribe : hacia una autoevaluación crítica luego de S-11

Andrés Serbin\*

En los últimos años se ha dado un desarrollo significativo de los movimientos sociales y ciudadanos a nivel global. Luego del fin de la Guerra Fría, el término sociedad civil y el debate acerca de su relevancia en el contexto de los procesos de globalización y regionalización en curso en el mundo ha crecido y ha adquirido una creciente importancia. Mas recientemente, el reconocimiento gradual del rol de los actores no-estatales en la dinámica del sistema internacional y, mas concreta y específicamente, de los redes transnacionales de la sociedad civil y de los movimientos sociales globales, ha llevado a una creciente atención hacia los problemas que presenta el multilateralismo complejo<sup>36</sup> y la gobernanza global y regional<sup>37</sup>.

Este proceso general del desarrollo de la sociedad civil transnacional y de los movimientos sociales globales ha dado lugar también a cristalizaciones y desarrollos particulares en el Gran Caribe, dónde, tanto a nivel local y nacional, como a nivel regional, surgen y se desarrollan una serie de redes y organizaciones sociales con creciente aspiración a influir sobre los procesos regionales y a contribuir al impulso de un desarrollo sostenible, participativo y equitativo en la

---

\* Antropólogo y Doctor en Ciencias Políticas; actualmente Presidente de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES) y del Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP); Profesor Titular de la Universidad Central de Venezuela (UCV) y Director del Centro de Estudios Globales y Regionales (CEGRE) de la Universidad de Belgrano. Las opiniones expresadas en este artículo son a título personal y no representan posiciones ni comprometen a las instituciones mencionadas.

<sup>36</sup> Cox se refiere a un nuevo multilateralismo que intenta reconstituir sociedades civiles y autoridades políticas a una escala global, construyendo un sistema de gobernanza global desde abajo (Cox 1997: XXXVII). Desde esta perspectiva, O'Brien et al. Plantean el desarrollo de un multilateralismo complejo caracterizado por cinco rasgos distintivos: a) modificaciones institucionales variadas de las instituciones públicas internacionales en respuesta a los actores de la sociedad civil; b) la mayoría de los participantes en este proceso están divididos por motivaciones y propósitos en conflicto; c) como resultado las formas emergentes tienen características ambiguas en la actualidad; d) el multilateralismo complejo que así se genera tiende a tener impactos diferenciales sobre los estados, de acuerdo a su situación pre-existente en el sistema internacional, de tal manera que refuerza el rol de los estados mas poderosos y debilita el de los estados menos desarrollados; y e) amplía la agenda de políticas internacionales al incluir temas sociales (O'Brien et al. 2000: 5-6).

<sup>37</sup> El término *gobernanza* o buen gobierno, proveniente del inglés *governance*, se ajusta mejor a este proceso de multilateralismo complejo que el de gobernabilidad, básicamente referido a como se ejercen el poder y la autoridad por parte de los estados. En el nuevo contexto internacional, la *gobernanza* del sistema internacional depende de una multitud de actores y no sólo de los estados y genera nuevos problemas en el análisis del poder y la autoridad a nivel global. A los efectos de facilitar la lectura del texto, y sin abundar en este debate, utilizamos el término *gobernanza* como equivalente a buen gobierno.



región. Este proceso, sin embargo, no se encuentra desvinculado de la dinámica de los desarrollos locales y nacionales ni de la dinámica global en general. No obstante, con frecuencia y por diversas razones, se ve opacado por ellas, en tanto las demandas y aspiraciones locales y nacionales permiten aglutinar fuerzas en torno a proyectos y temas específicos y a promover una mayor interacción, así sea crítica, con interlocutores claramente identificados en los gobiernos locales, estatales y nacionales, y la dinámica internacional de la globalización ha posibilitado la articulación de objetivos y agendas sectoriales y específicas en torno a políticas y bienes públicos globales y a la crítica del accionar de los organismos y foros multilaterales que configuran la actual gobernanza global.

En este último sentido, en los últimos años, las actividades de las organizaciones sociales transnacionales han logrado una visibilidad sin precedentes para aquéllas organizaciones que focalizan sus campañas y sus prioridades sobre diversos aspectos sociales y políticos en la promoción o defensa de *bienes públicos globales* (erradicación de la pobreza y la desigualdad, defensa del medio ambiente, equidad de género y desarrollo, defensa y promoción de los derechos humanos y de los derechos económicos, sociales y culturales) y, por otro, una innegable aunque incipiente influencia en la dinámica del sistema internacional, como lo ilustra la suspensión del Acuerdo de Inversiones Mutuas (AMI) por la OECD, o el retiro de algunos productos del mercado mundial por parte de corporaciones transnacionales, bajo la presión de organizaciones y movimientos ciudadanos.

La heterogeneidad y diversidad de la incipiente sociedad civil global se expresa tanto en su composición, dónde convergen organismos no-gubernamentales (ONGs) del Norte y del Sur, movimientos sociales transnacionales de viejo (sindicatos y partidos políticos) y nuevo cuño (ecologistas, feministas, movimientos étnicos), asociaciones y organizaciones solidarias, comunidades epistémicas, asociaciones profesionales y *think tanks*, movimientos cooperativos, como en las agendas temáticas, con la priorización de temas específicos y globales (pobreza, desarrollo, derechos humanos, equidad de género, medio ambiente, transparencia y corrupción, como los temas mas visibles en la actualidad), y en las diferentes estrategias de incidencia que impulsan.

En el marco de este proceso, sin embargo, tres retos particulares definen, en la coyuntura actual, algunos de los problemas y obstáculos a los que se enfrenta el surgimiento y consolidación de una sociedad civil regional en el Gran Caribe.

El primero de estos desafíos se asocia con los problemas de representatividad y legitimidad de las redes y organizaciones sociales que aspiran a ejercer alguna influencia sobre el proceso de integración regional. El segundo se relaciona con las estrategias, agendas y el proceso de consolidación interna que permitan impulsar sus respectivos objetivos en el ámbito regional. Y el tercero, con los peligros que introduce para su desarrollo y consolidación las secuelas de los eventos de Septiembre 11 y la lucha contra el terrorismo global.

## **Representatividad y legitimidad de la diplomacia ciudadana.**

En este sentido, a la par de una creciente visibilidad e incidencia de diversos sectores de la sociedad civil global en los foros y ámbitos internacionales (rotulada en algunos casos como “diplomacia ciudadana”<sup>38</sup>), surgen interrogantes y preguntas sobre su representatividad y legitimidad, por contraste con los gobiernos democráticamente electos y sus funcionarios y representantes a nivel internacional en el marco de un mandato electoral de sus propias poblaciones. Con frecuencia, ni los donantes que proveen fondos a las organizaciones, ni los propios miembros de ellas o de sus juntas directivas desarrollan mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas adecuados que contribuyan a legitimarlas. No obstante, es paradójico que otros actores no-estatales, como las corporaciones transnacionales, mas allá de rendir cuentas a sus accionistas, difícilmente son requeridas de las mismas modalidades de representatividad y legitimidad, que las organizaciones de la sociedad civil, en particular en el marco de los procesos de integración regional basados en acuerdos de libre comercio.

En este contexto, y a los efectos del seguimiento del desarrollo de la sociedad civil regional, es útil tener en cuenta la distinción entre una representación entendida como un mandato o una delegación de las bases para ser representadas ante la sociedad o los poderes públicos, y una representación como resultante “de la sintonía del foro (u organización en particular) con las aspiraciones de la sociedad y con los problemas que les afectan” (Chiriboga, 2001, 88). Mientras que la primera modalidad se vincula con el rol de partidos políticos y sindicatos y su eventual expresión en la conformación eminentemente política, a través de procesos electorales, de gobiernos, la segunda caracteriza a las ONGs y organizaciones de la sociedad civil en general<sup>39</sup>, cuya legitimidad es más de carácter moral que político, en torno a la defensa de valores y bienes comunes. En este sentido, no siempre estas organizaciones son “representativas” por haber sido electas por diferentes sectores de la población para cumplir un mandato, sino que asumen un rol en la influencia sobre los asuntos públicos en función de su compromiso voluntario con la defensa y promoción de algún bien

---

<sup>38</sup> La diplomacia ciudadana “se caracteriza por los siguientes resgos: a) su naturaleza proactiva y permanente; b) la búsqueda de sinergias en las concertaciones horizontales de diferentes redes temáticas; c) el empleo de las nuevas tecnologías de información y comunicación en el ejercicio de intercambios, articulaciones, cabildero, campañas, etc.; d) una visión holística y el empleo eficaz del conjunto de los escenarios y mecanismos existentes dentro del sistema interamericano y de Naciones Unidas para la promoción conjunta de sus objetivos; e) la combinación de tácticas de cabildero y negociación con estrategias de denuncia, movilización y confrontación; f) la interrelación y articulación de las agendas de base nacional con la agenda internacional de la sociedad civil; g) la visión integral de los derechos humanos y su interpenetración con los temas de pobreza, género, igualdad, democracia y desarrollo; y h) la articulación de recursos y voluntades en el marco de un trabajo consensuado entre redes”, como lo señala un documento surgido de la constitución del Foro de Diplomacia Ciudadana (Foro de Diplomacia Ciudadana, Boletín No. 7; abril 2002, p. 1-2).

<sup>39</sup> Es paradójico, en este sentido, que la crisis de legitimidad de los partidos políticos, particularmente en América Latina, no se asocia radicalmente, en general, con una crisis de representatividad, mientras que las organizaciones de la sociedad civil, si bien son cuestionadas en su representatividad no lo son, en general, en su legitimidad.

público, en términos de un compromiso ético más que político. No obstante, esta situación generalmente tiende a desdibujar la frontera entre su actuación como actores sociales y su desempeño eventual como actores políticos.

La representatividad de estas redes y movimientos regionales se ve especialmente cuestionada en el marco de las nuevas complejidades de la articulación entre diversos niveles y ámbitos de interacción del sistema internacional. En este marco, la dificultad de articular demandas locales, nacionales, regionales y globales se asocia, asimismo, con las dificultades de desarrollar agendas consistentes con los intereses y prioridades de los sectores afectados en cada uno de estos niveles, dificultad que se presenta asimismo a las autoridades eventualmente electas. Adicionalmente, esta dificultad afecta asimismo la capacidad de incidencia sobre organismos internacionales, regionales, nacionales y locales.

No obstante, y pese a los propósitos básicamente altruistas de los diversos sectores que configuran la sociedad civil regional y global, las preguntas éticas sobre la representatividad y la legitimidad de las organizaciones de la sociedad civil transnacional quedan en pie, más que nada en función de sus dinámicas internas: ¿representan efectivamente a los ciudadanos o a los pobres u a otros sectores que dicen representar? ¿aplican en su seno las mismas demandas de información, transparencia y rendición de cuentas que exigen a los otros actores? ¿establecen efectivos mecanismos de monitoreo de la participación democrática y equitativa en su seno? ¿monitorean y evalúan efectivamente la eficiencia y transparencia de los fondos que recaudan? ¿generan mecanismos participatorios de debate democrático en el seno de su membresía de los temas y agendas que establecen y priorizan? ¿contribuyen a una mayor democratización y a la eliminación de las desigualdades que caracterizan al sistema internacional en el actual proceso de globalización? (Clark, 2001).

Estas interrogantes, válidas para la dinámica interna de las organizaciones de la sociedad civil, sean ONGs o movimientos sociales, se vinculan asimismo a sus particulares formas de articulación con el cambiante y complejo mundo globalizado, tanto en términos de la definición de sus objetivos, prioridades y agendas, como de las estrategias impulsadas para dar cumplimiento a ellos, en el marco de un entorno internacional de alta complejidad, diversidad y acelerado cambio.

La heterogeneidad del campo de la sociedad civil regional y global choca con la realidad de un sistema internacional complejo, de múltiples actores, ámbitos y niveles de interacción, particularmente en el marco de los procesos de globalización y regionalización, que, frente a los clivajes y contradicciones internas de la sociedad civil transnacional y sus diversas y eventualmente contradictorias expresiones, abre interrogantes sobre su efectiva capacidad de desarrollar una incidencia y una presencia sostenible en el mundo global y en el ámbito regional.

De hecho, muchos analistas se preguntan si la visibilidad e incidencia de algunas organizaciones no-gubernamentales internacionales (ONGIs) y de los

movimientos sociales transnacionales actuales puede mantenerse como una fuerza de peso en la dinámica internacional. La pregunta, desde luego, no está desvinculada de las interrogantes enunciadas más arriba, fundamentalmente en función de la propia consolidación, eventual institucionalización, consistente representatividad y legitimidad y mayor transparencia de las mismas organizaciones y redes que la configuran.

Es indudable que esta interrogante ha dado lugar en los últimos años a una serie de cambios internos en las organizaciones y redes emergentes de la sociedad civil global, con el desarrollo de más profundos mecanismos de democratización y rendición de cuentas internas, con procedimientos de monitoreo de la gestión, la transparencia y la eficacia de sus acciones e iniciativas, y con un mayor seguimiento de la opinión pública de sus controles internos tanto para el manejo de fondos como el de programas, campañas y estrategias diversas. Sin embargo, queda aún mucho por hacer en este campo.

### **Entre el diálogo y la confrontación**

En este marco, la reciente década ha sido prolífica, en América Latina y el Caribe, en el desarrollo de redes regionales y subregionales de diversas organizaciones de la sociedad civil. Hemos analizado algunos de estos procesos en otros trabajos (Serbin 1998, 2000, 2001)<sup>40</sup>, al punto de argumentar a favor de la emergencia de una incipiente *sociedad civil regional*, particularmente en el área del Gran Caribe, pero eventualmente ampliable al conjunto de América Latina y el Caribe. Más allá de que los procesos de regionalización en nuestro hemisferio puedan llevar la impronta predominante de los acuerdos de libre comercio, orientados por el discurso legitimador en boga y articulados, como complemento o como reacción, a los procesos de globalización, una serie de elementos hacen pensar que, efectivamente, estamos asistiendo al desarrollo regional de un fenómeno similar, con sus especificidades regionales, pero no necesariamente disociado de la génesis de una sociedad civil global.

En este sentido, tanto las orientaciones doctrinarias y conceptuales como las agendas, estructuras y estrategias de las organizaciones y movimientos que configuran una incipiente sociedad civil regional, tienden, de una manera similar a la sociedad civil global, a estar condicionadas por los enfoques y percepciones en torno no sólo de la globalización, sino también de los procesos de regionalización.

En nuestra región, el desarrollo de las ONGs ha estado fuertemente asociado, en las décadas del sesenta y del setenta, a una serie de rasgos muy definidos. Por un lado, su surgimiento a partir de organizaciones de bases les ha conferido, históricamente un fuerte sentido de misión, una tendencia a privilegiar la

---

<sup>40</sup> Tanto el INVESP como CRIES, en la región del Gran Caribe, como otros organismos como CEFIR e INTAL, más en el ámbito andino y del Cono Sur, han producido abundantes estudios y contribuciones a este respecto.

superioridad moral de sus iniciativas, y el desarrollo de diagnósticos esquemáticos y de respuestas simplistas a los problemas de pobreza, desigualdad y represión (Wils, 1995, 13). Estos orígenes, frecuentemente asociados a un alto grado de politización e ideologización, han condicionado su evolución en tiempos recientes y su transformación y ampliación en redes nacionales y regionales. Muchas ONGs han tenido dificultades en adaptarse a los nuevos tiempos y en introducir cambios significativos en sus objetivos y estrategias, ampliando su margen de acción e incorporándose tanto a programas de mas amplio alcance promovidos por gobiernos como por organizaciones internacionales.

En este contexto, la transición desde actitudes y estrategias confrontacionales desarrolladas en las primeras décadas a estrategias participativas en marcos democráticos tampoco ha sido fácil, en particular tomando en cuenta la desconfianza ante el estado y su organismos desarrollada en épocas anteriores, en especial, en algunos casos, durante la vigencia de regímenes autoritarios.

La combinación de un alto sentido de misión moral con la dificultad de ampliar sus enfoques e iniciativas a una escala mayor que la comunal o local, se ha articulado, adicionalmente, a componentes propios de las culturas políticas locales caracterizadas por un alto grado de liderazgo personalizado, de clientelismo y de corporativismo que, con frecuencia, siguen presentes tanto en las ONGs como en los movimientos sociales emergentes en la región, afectando seriamente su institucionalización y su capacidad de gestión y de incidencia.

En este contexto, el salto al desarrollo de redes regionales y subregionales orientadas a lidiar tanto con aspectos de la integración regional o subregional como con los efectos de los programas de ajuste de la década del ochenta y de la globalización en general, no ha estado exenta de obstáculos y complejidades. Esta afirmación, sin embargo, es necesario matizarla de acuerdo a las diferencias entre los diversos contextos regionales. Mientras que en América del Sur, el desarrollo de redes mas amplias no pudo quedar disociado, en el contexto de los procesos de re-democratización, de los derechos humanos y políticos de la ciudadanía, en Centroamérica y el Caribe, este desarrollo se vinculó asimismo, necesariamente, con la consolidación de la paz y de la democracia pero también con la promoción del desarrollo económico-social y la lucha por la erradicación de la pobreza de la población.

A este cuadro cabe agregar que las dificultades del salto a una visión mas amplia de los condicionamientos estructurales de muchos de los problemas de las sociedades latinoamericanas y del Caribe, han estado fuertemente signados por el parroquialismo y la dificultad de desarrollar perspectivas y visiones regionales y/o globales en amplios sectores de la población, muchas veces desprovistos de los instrumentos conceptuales y técnicos para abordar las complejidades de los actuales procesos internacionales y regionales.

Por otra parte, el desarrollo de redes y ONGs regionales en el Gran Caribe, ha estado signado asimismo, en los últimos años, por una serie de condicionamientos externos, particularmente en lo que a agendas y a fondos se refiere. En este sentido, el rol de las agencias de cooperación y de las ONGs del Norte con frecuencia ha condicionado el desarrollo de las ONGs en cuanto a sus prioridades, estructuras organizativas y estrategias, de la misma manera que, mas recientemente, lo han hecho los organismos multilaterales que, como el Banco Mundial y el BID, han comenzado a desarrollar programas hacia la sociedad civil en la última década.

Como resultado, el surgimiento y desarrollo de una incipiente sociedad civil regional o subregional, mas allá de la diversidad lingüística y cultural, ha adolecido de una serie de marcadas dificultades, tanto endógenas como exógenas.

Sin embargo, una serie de factores ha contribuido a su gradual expansión y desarrollo. Por un lado, la aceleración y profundización (cuando no la ampliación) de los procesos de integración regional y subregional desde la década del ochenta junto con la proliferación de acuerdos de libre comercio articulados a las nuevas estrategias de crecimiento económico promovidas por el llamado «consenso de Washington» y, por otro, la dinámica extra-comercial (política y social) generada por el proceso de creación del ALCA.

Estos procesos endógenos, propios de la región y del hemisferio, se han ido articulando a algunos procesos exógenos, tales como las negociaciones con la UE y las de la OMC, siempre dentro de una dimensión eminentemente económica y comercial que, sin embargo, ha concitado la reacción de amplios sectores de la población, en convergencia pero no siempre vinculados a los procesos de reacción anti-globalización a nivel mundial.

Un breve panorama de las iniciativas regionales y hemisféricas en nuestra región permite delinear algunos de los ámbitos en dónde se desarrollan redes y organizaciones con capacidad de incidencia, en un entorno cambiante.

Por un lado, existen iniciativas que surgen desde la ciudadanía, tendientes a incrementar el rol participativo de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones regionales. En algunos casos, con una directa interlocución con organismos regionales, como es el caso del Foro de la Sociedad Civil del Gran Caribe y de CRIES en relación con la Asociación de Estados del Caribe (AEC), el Sistema de Integración Centroamericano (SICA) y la Comunidad del Caribe (CARICOM), fundamentalmente sobre la base del impulso de una agenda de desarrollo alternativo y una estrategia de incidencia participativa. Por otro lado, se han desarrollado una serie de iniciativas en torno al ALCA y a las actividades de los organismos multilaterales, en especial el BID. En el caso del ALCA, desde la Cumbre de Miami y culminando con la reciente Cumbre de Québec, una serie de iniciativas desarrolladas por diversas redes ha ido tomando cuerpo. En este sentido, junto con las consultas a las ONGs de todo el ámbito hemisférico realizados por FOCAL, el Grupo Esquel y Participa de Chile, con un carácter

participativo y en búsqueda de una mayor interlocución e incidencia sobre el proceso de conformación del ALCA y sobre las decisiones gubernamentales respectivas, se ha desarrollado un movimiento más claramente confrontacional, ejemplificado con la conformación de la Alianza Social Continental y la realización de Asambleas de los Pueblos paralelas a las Cumbres, a través de su cuestionamiento al desarrollo de los acuerdos de libre comercio, a los programas de ajuste y a una regionalización concebida de acuerdo a los parámetros del consenso de Washington y de una globalización excluyente.

Junto con ellas, algunas redes como es el caso de ALOP, conformada por ONGs vinculados más al trabajo de desarrollo, y una serie de organizaciones ciudadanas en los ámbitos nacionales – Colombia, Panamá, República Dominicana, han dado lugar a la conformación de una red de iniciativas a nivel regional y subregional con el apoyo de del Banco Mundial y del BID, respectivamente. Asimismo, la OEA, a partir de una interlocución con organizaciones y redes no-gubernamentales de derechos humanos, ha ido ampliando el espectro de vinculación con organizaciones de la sociedad civil orientadas por otras prioridades, en el marco de un proceso de búsqueda de fortalecimiento de la democracia.

En todas estas iniciativas se genera una orientación común de crítica y cuestionamiento, ya sea al “déficit democrático” presente en estos procesos, ya sea a la exclusión y al déficit social que engendran, particularmente por la articulación entre los rasgos de la globalización “globalitaria” y tendencias similares en el desarrollo de iniciativas regionales o hemisféricas, con una creciente exclusión política y social.

Sin embargo, si bien, en su conjunto, estas redes tienden a configurarse desde distintos sectores de la sociedad civil en las Américas con el propósito de enfrentar los rasgos actuales de la regionalización, se caracterizan asimismo por su alto grado de heterogeneidad y por su complejidad organizativa y estructural. En la mayoría de los casos, la conformación de redes responde al desarrollo de nodos organizacionales sobre cuya base se despliegan coordinaciones más amplias con otras organizaciones y movimientos, tanto de América Latina y del Caribe, como de América del Norte y, eventualmente, a nivel global. En este sentido es interesante notar la convergencia entre FOCAL, el Grupo Esquel y Participa por un lado, y Common Frontiers y otras organizaciones y sindicatos de Canadá, organizaciones religiosas y ciudadanas de EEUU, la red RMAC de México, el CUT brasileño y la ORIT, por otro (estos últimos en el marco de la Alianza Social Continental) como la participación de las organizaciones vinculadas a estas últimas en el Foro Mundial Social en Porto Alegre y en otras iniciativas similares (Seoane y Taddei 2001).

La conformación de redes en sí, así sean de ONGs o de movimientos sociales variados, incluyendo sindicatos y organizaciones y redes sindicales, confronta, en este marco, una serie de desafíos específicos.

En primer lugar, una serie de retos del entorno regional y global.

Por un lado, en general los gobiernos de la región, con algunas contadas excepciones mencionadas mas arriba, son poco receptivos a sus planteamientos, cuestionando su legitimidad y representatividad vs. la representatividad de gobiernos electos democráticamente, mas allá de que éstos no se acojan a sus mandatos respectivos. Esta limitada receptividad (cuando no la franca reticencia o el antagonismo de los gobiernos que perciben a ONGs y movimientos sociales por igual como esencialmente anti-gubernamentales) se manifiesta asimismo en la reticencia a proveer a las organizaciones de la sociedad civil de acceso a información y capacitación adecuada y a las características generalmente reservadas de muchas negociaciones comerciales, como a la ausencia de fondos gubernamentales para dar apoyo al desarrollo de sus actividades. Por otra parte, muchas de las iniciativas desde los organismos regionales y multilaterales, si bien pueden generar una asistencia económica sustantiva en el marco de proyectos y consultorías, son percibidas, por las propias organizaciones de la sociedad civil, como mecanismos de cooptación mas que de reconocimiento efectivo de sus demandas. Sin embargo, y pese a la poca incidencia que puedan alcanzar, las interlocuciones con los gobiernos y agencias multilaterales y regionales redundan, evidentemente, tanto en una legitimación potencial de las demandas de estos movimientos y organizaciones de la sociedad civil como en una mayor incidencia a través de la presión y del cabildeo, una vez abiertos los canales de interlocución adecuados. No obstante, inclusive al ser abiertos estos canales, los cambios frecuentes en los interlocutores y, en especial, en sus agendas y prioridades, hacen difícil mantener una línea consistente de diálogo e interlocución en función de mandatos específicos y requieren de un alto grado de flexibilidad originando, a su vez, sospechas de cooptación o subordinación a los propósitos gubernamentales o intergubernamentales. La frecuente persistencia de concepciones mesiánicas o ideológicas anti-gubernamentales o anti-sistémicas, heredadas de las experiencias políticas de décadas anteriores, no contribuye asimismo a la superación progresiva de estos problemas.

A su vez, gran parte de las dificultades generadas por un entorno regional y global cambiante está relacionada con los fondos para el desarrollo de las actividades de redes de ONGs y movimientos sociales regionales. En principio, las agencias de cooperación y otras fuentes de financiamiento tienden a subestimar los alcances del trabajo regional o colocar a éste en una escala de prioridades muy secundarias, privilegiando el trabajo local o a nivel nacional como mas efectivo y acorde a sus propias agendas, y estableciendo relaciones privilegiadas con aquéllas organizaciones y redes que, efectiva o potencialmente, pueden representar estos intereses. Adicionalmente, persiste la tendencia de estas agencias a promover sus propias agendas y prioridades en los apoyos que impulsen. En este sentido, en la última década ha habido tanto un desplazamiento de las prioridades regionales – en particular en el caso de las agencias europeas y norteamericanas, con su énfasis en Europa Oriental primero y en Africa mas recientemente, como de las prioridades temáticas que, con frecuencia, varían regularmente desde la importancia asignada coyunturalmente a los desastres y



cataclismos naturales a los procesos de fortalecimiento democrático de diversas instituciones y sistemas políticos.

En este entorno internacional cambiante, la adaptación y supervivencia de muchas redes y organizaciones de la sociedad civil, en tanto dependen de fondos externos o logran una limitada receptividad en sus propios países o regiones que genere fondos para sus actividades, sigue dependiendo significativamente de las agendas y del apoyo externo, sean éstas de las agencias de cooperación gubernamental, de organismos internacionales, de fundaciones o de ONGs del Norte.

Por otra parte, en segundo lugar, las redes regionales se enfrentan con una serie de desafíos internos, de cuya resolución depende su sostenibilidad y permanencia.

La heterogeneidad y diversidad de los componentes de las diversas alianzas estratégicas sobre las que se basan para su articulación regional, hace difícil mantener una consistencia de visión y de misión compartida, mas allá de los principios generales que puedan posibilitar una convergencia. Con frecuencia, esta diversidad incide sobre la emergencia de tensiones y conflictos en torno a la definición y duración de los mandatos de sus membresías lo cual, a su vez, incide sobre las dificultades de desarrollar una capacidad propositiva consistente y una estructura sostenible para el desarrollo de sus objetivos y de estrategias de incidencia efectivas.

Estas dificultades, inherentes al trabajo de las organizaciones no-gubernamentales y de los movimientos sociales en general, se articula en el caso de las redes, con una frecuente duplicación y falta de coordinación entre sus organismos miembros, la competencia por fondos y por el liderazgo respectivo, y la amplia dispersión y fragmentación de estas iniciativas.

Finalmente, en tercer lugar, un elemento que hace de parteaguas en la sostenibilidad y consistencia de las redes regionales es el de las estrategias de incidencia que desarrollan en su articulación con la dinámica gubernamental, intergubernamental y, en ocasiones, de sectores empresariales. En este sentido, la polarización, en el marco de América Latina y el Caribe, entre la tendencia participativa y la orientación confrontacional hace, con frecuencia, a la articulación dificultosa cuando no imposible, de iniciativas consistentes y conjuntas de incidencia ante estos actores. Pese a que, como señala Chiriboga, es conveniente la combinación de ambas estrategias, esta con frecuencia no logra articularse por las tradiciones y *backgrounds* políticos e ideológicos diversos a que responden los respectivos promotores y protagonistas, desgarrados entre una tradición contestataria y anti-estatista de la izquierda regional, y las concepciones políticamente liberales de las vertientes de la participación ciudadana.

Esta problemática, junto con los desafíos políticos y económicos de un entorno regional y global cambiante, y las dificultades organizativas que arrastran

una gran parte de las redes, organizaciones y movimientos que conforman a la incipiente sociedad civil regional, hacen a las interrogantes cruciales acerca de su desarrollo y sostenibilidad en el contexto regional. En este marco, las preguntas sobre la legitimidad y la representatividad de estas organizaciones se articulan asimismo a su capacidad de superar las dificultades financieras, de gestión y de articulación de agendas y estrategias para poder convertirse en interlocutores válidos en los procesos de integración regional e hemisférica y, eventualmente, de asumir un rol más protagónico en el ámbito global y en la promoción de una *governanza* democrática global.

## **Derechos humanos y seguridad regional en el entorno de post-septiembre 11.**

En la región del Gran Caribe, los obstáculos, dificultades y desafíos analizados en el proceso de desarrollo de una sociedad civil regional incorporan, a partir del 11 de septiembre del 2001, una nueva dimensión que, comienza a desplazar a un segundo plano las prioridades de carácter comercial, económico y social de la agenda regional con la reintroducción, a más de una década de finalizada la Guerra Fría, de la problemática de la seguridad internacional. En este sentido, los acontecimientos de septiembre 11 y la posición asumida por EEUU frente al terrorismo global, han reintroducido progresivamente los temas de seguridad entre los temas prioritarios a nivel regional, esta vez con un énfasis que va más allá de las relaciones entre estados y que involucra significativamente a la sociedad civil en tanto la identificación de las nuevas amenazas a la seguridad internacional se ubica precisamente en el ámbito de ésta y en las redes transnacionales.

En este contexto es de señalar que, tradicionalmente, tres aspectos principales vinculados a temas de seguridad han concitado la atención de la sociedad civil en la región y en las Américas.

En primer lugar, el hecho de que el énfasis inicial en derechos humanos por parte de las organizaciones no-gubernamentales y de los movimientos sociales, especialmente en el marco de la transición de regímenes militares y autoritarios, vinculado a políticas de seguridad y defensa, control civil y rol de las fuerzas armadas, tiende a convertirse en un «non-issue» para la sociedad civil una vez que se avanza en los procesos de consolidación democrática, relegando los temas de seguridad y defensa a un segundo plano en la agenda de las organizaciones y redes sociales.

En segundo lugar, cuando el interés y la preocupación de la sociedad civil en torno a los temas de seguridad persisten, esta persistencia se refiere básicamente a la estabilidad democrática y a la prevención eventual de la transformación de las fuerzas armadas en un actor político.

En tercer lugar, una vez que concluye la etapa mas activa de los movimientos vinculados a derechos humanos, se desarrolla en la sociedad civil una tendencia a asumir pasivamente las decisiones del estado en relación a la seguridad doméstica e internacional, y las políticas y la legislación asociada a esta problemática. En este contexto, no se desarrollan mecanismos específicos de la sociedad civil para controlar o monitorear las agendas ejecutiva o legislativas en torno a temas de seguridad y defensa, y existen sólo nexos tenues y débiles entre la sociedad civil y actores políticos como los partidos políticos en relación a estos temas (Serbin y Fontana, 2003).

Estas dificultades a nivel nacional se potencian en el ámbito regional, en el marco de una debilidad y eventualmente de una significativa ausencia, en la última década, de organizaciones, movimientos y redes que, con contadas excepciones, desarrollen una agenda de seguridad regional orientada por la paz, la democracia y los derechos humanos. En este marco, las prioridades de la organizaciones de la sociedad civil en relación a los temas de seguridad han tendido a focalizarse sobre temas de seguridad doméstica y pública mas que en temas regionales, en tanto los últimos tienden a percibirse como elementos externos a los intereses y preocupaciones de la sociedad civil. A su vez, el incremento de la criminalidad y de la violencia en las sociedades de la región tiende a convertir a la seguridad pública en la principal prioridad.

En este marco, a las dificultades y obstáculos para el desarrollo de las redes regionales ya analizados en las páginas precedentes, se agrega la dificultad de replantear, con la rapidez y flexibilidad necesaria, sus agendas para enfrentar las problemáticas que se vislumbran en torno a las nuevas prioridades de seguridad regional por parte de los gobiernos y de articularlas en torno a agendas y estrategias consistentes.

Es así que el nuevo énfasis en la guerra contra el terrorismo global, como consecuencia de los acontecimientos del 11 de septiembre, y el discurso predominante y las políticas promovidas por los Estados Unidos luego de los ataques terroristas, ha generado reacciones mixtas y ambiguas entre los diferentes actores sociales de la región. Luego de las reacciones iniciales de shock y de horror frente a los hechos, emerge, sin embargo, una creciente preocupación en relación a la unilateralidad y a los alcances de las políticas de Estados Unidos, tanto a nivel internacional como a nivel regional. En este último sentido, la mayor preocupación surge en relación a que las políticas de los EEUU y, en general, las acciones que se tomen para combatir el terrorismo puedan resucitar nuevas versiones de la doctrina de seguridad nacional con un impacto negativo sobre los derechos humanos y las libertades civiles (en especial los derechos de libre expresión, asociación y tránsito) y con el resurgimiento de medidas represivas que puedan eventualmente afectar las bases de la democracia en la región.

En este contexto, las nuevas políticas de seguridad en la lucha contra el terrorismo global probablemente creen las condiciones para una reorientación

gradual de las prioridades de las agendas de las redes y movimientos regionales de la sociedad civil, en especial en relación con sus agendas y estrategias. Los temas socio-económicos y políticos vinculados a los efectos de los procesos de globalización y regionalización y a la exclusión social y política que generan probablemente sean desplazados en sus agendas por la necesidad de preservar y profundizar los derechos civiles y políticos *vis-a-vis* una tendencia creciente por parte de algunos gobiernos de la región y fuera de ella a conculcar algunos de ellos y a priorizar los temas de seguridad por encima de los temas y demandas económicas y sociales. Las nuevas amenazas a la seguridad asociadas con el terrorismo global pondrán en suspenso y, eventualmente, pueden revertir los logros regionales e internacionales en torno a las libertades civiles, políticas y legales y a los derechos vinculados a la consolidación y profundización de las democracias en la región. Asimismo, la gobernanza global y regional van a estar crecientemente amenazadas por medidas de seguridad cada vez más extremas y por la intervención de los gobiernos, particularmente por parte de los actores internacionales más poderosos.

Consecuentemente, los nuevos desafíos y retos para las organizaciones y redes de la sociedad civil regional estarán vinculados a una adecuada articulación entre sus anteriores agendas y estrategias con los temas y amenazas que emergen en el entorno internacional y regional y al desarrollo de nuevas estrategias para promover una gobernanza regional emergente que no derive en diferentes modalidades globalitarias. Necesariamente, estos nuevos desafíos y retos exigen de una mayor capacidad propositiva y de influencia a nivel regional y nacional, mayor desarrollo, transparencia y consolidación institucional, mayor capacidad de movilización de los recursos regionales y un efectivo compromiso con una integración regional centrada en el desarrollo sostenible y equitativo, en la profundización de la democracia regional y, eventualmente, en la reactivación del Gran Caribe no sólo como una zona de cooperación sino también una zona de paz democrática.

### **Bibliografía citada:**

- Clark, John (2001) "Ethical Globalization: The Dilemmas and Challenges of Internationalizing Civil Society", en Edwards y Gaventa, *op. Cit.*, pp. 17-28.
- Chiriboga, Manuel (2001a) "Constructing a Southern Constituency for Global Advocacy: The Experience of Latin American NGOs and the World Bank", en Edwards y Gaventa, *op. Cit.* pp. 73-85.
- Chiriboga, Manuel (2001b) "Los acuerdos regionales de integración y las ONGs", en Podestá, Bruno et al., *op. Cit.*, pp. 83-103.
- Edwards, Michael and John Gaventa (eds.) (2001) Global Citizen Action, Boulder: Lynne Rienner.
- FLACSO: Serie BRIEF Cumbres de las Américas, No. 1, 2, 3 y 4, Buenos Aires: FLACSO.

- Jácome, Francine (2000) "El Foro Permanente de la Sociedad Civil del Gran Caribe: evaluación preliminar", en Jácome, F. Et al., op. Cit., pp. 179-187.
- Jácome, Francine (2001) "La sociedad civil en el proceso de la III Cumbre de las Américas: ¿participación o retórica?", en Jácome, Francine; Antonio Romero y Andrés Serbin (coords.) Anuario de la Integración Regional en el Gran Caribe 2001, Caracas: CRIES/INVESP/CIEI/Nueva Sociedad, pp. 194-216.
- O'Brien, Robert; Anne Marie Goetz, Jan Aart Scholte, Marc Williams (2000) Contesting Global Governance. Multilateral Economic Institutions and Global Social Movements, Cambridge: Cambridge University Press.
- Seoane, José y Emilio Taddei (comp.) (2001) Resistencias mundiales. De Seattle a Porto Alegre, Buenos Aires: CLACSO.
- Serbin, Andrés (1998) "Globalización, déficit democrático y sociedad civil en los procesos de integración", en Jácome, Francine y Andrés Serbin (comps.) Sociedad civil e integración regional en el Gran Caribe, Caracas: Nueva Sociedad/INVESP/CRIES, pp. 13-32.
- Serbin, Andrés (2000) "Globalización, regionalismo e integración regional: Tendencias actuales en el Gran Caribe", en Jácome, F. Et. Al. , op. Cit., pp. 11-35.
- Serbin, Andrés (2001) "Globalifóbicos vs. Globalitarios. Fortalezas y debilidades de una sociedad civil regional emergente", en Nueva Sociedad (Caracas), noviembre-diciembre 2001, No. 176, pp. 48-65.
- Serbin, Andrés and Andres Fontana (2002) "Civil-Military Relations in Latin America: the Post 9-11 Scenario and the Civil Society Dimension", en prensa en Schnabel, A. et al. (eds.) Post-conflict societies, Tokio: Universidad de las Naciones Unidas.
- Wils, Frits (1995) NGOs in Latin America: Past Strategies, Current Dilemmas, Future Challenges, Oxford: INTRAC.
- Yáñez, Hernán (2000) "Redes de ONG e integración en el Gran Caribe", en Jácome, F. Et al., op. Cit., pp. 161-178.

## Algunas reflexiones sobre seguridad a propósito de la experiencia peruana

**Carlos Basombrío Iglesias**

En el caso peruano se ha producido un cambio importante en relación a las amenazas a la seguridad. En el último lustro se han solucionado los principales problemas externos que el Perú tenía. Sobre todo el problema con Ecuador que había ocasionado dos conflictos militares en los últimos quince años. Subordinadamente se solucionaron con Chile los temas aún pendientes del Tratado de 1929. Es cierto que con Chile hay pendiente una discusión de límites marítimos, pero es difícil catalogar ese problema como una amenaza importante para nuestra seguridad o para la de Chile.

Cerrado en gran medida el tema externo, las amenazas reales a la seguridad en el país están mucho más vinculadas a asuntos no estrictamente militares y más bien con un énfasis en lo policial, tratándose a la vez de asuntos con un alto componente interno.

A mi juicio, y sin jerarquización alguna entre ellos, los tres principales problemas de seguridad serían:

1.- *Ingovernabilidad en democracia*: la distancia abismal entre necesidades, conciencia de derechos, capacidad de movilización, urgencia en el tiempo y algunas veces radicalismo político de un lado, contrastadas con las carencias estructurales de los Estados y los límites económicos, hacen de gobernar en democracia una opción extremadamente frágil. Constantemente la democracia está en peligro de colapsar, no necesariamente en el sentido de que venga un golpe militar, sino en el de la inestabilidad crónica que la vacíe de contenido o haga inviable cualquier proyecto de desarrollo.

2.- *Inseguridad ciudadana*: Mal de las sociedades urbanas modernas. Más difícil incluso de ser combatido en los países pobres del tercer mundo, amenaza pluriclasista y cotidiana, de respuestas difíciles por la complejidad y multicausalidad del fenómeno. Fácil tendencia a la demagogia y a las salidas autoritarias que se retroalimentan luego perversamente. Grave riesgo de legitimar de nuevo la presencia de Fuerzas Armadas en asuntos internos y las nuevas atribuciones consiguientes.

3.- *Narcotráfico y subversión armada*. En el Perú existe una casi perfecta superposición entre zonas en donde la subversión armada de Sendero Luminoso aun subsiste, con las zonas en que se produce coca para el narcotráfico. Hay además una actitud prolongada en el tiempo por parte de las organizaciones armadas irregulares de ofrecerse como defensores del campesino cocalero contra las políticas gubernamentales. Al estar el tema en el centro de las relaciones con los Estados Unidos es muy difícil desarrollar políticas autónomas que, por ejemplo,

no estén exclusivamente centradas en la erradicación. La superposición de un problema social con una red delictiva y el poco margen de maniobra para enfrentarlos dada la sensibilidad política del problema son muy grandes.

Subordinadamente se puede señalar que son amenazas a tomar en cuenta:

- 1.- Las repercusiones en el país del conflicto armado colombiano y una posible acción de grupos irregulares en el Perú.
- 2.- El uso de territorios peruanos por grupos terroristas internacionales vinculadas a la red Al Qaeda u otras equivalentes. Mas aun ahora con las repercusiones globales de la guerra en Irak
- 3.- El trafico de madera en la amazonía que está depredando el bosque y afectando severamente el medio ambiente.
- 4.- El contrabando masivo que muestra la debilidad del control, territorial del Estado y hace enorme daño a la economía.

Es en ese marco que quisiera hacer una breve reflexión sobre el debate sobre ampliación del concepto de seguridad.

Ha costado mucho en las décadas pasadas pasar de un concepto más restringido de seguridad hacia uno más amplio y comprensivo que en una de sus principales formulaciones se llama seguridad humana.

El debate hoy es otro y tienen que ver más bien con los riesgos de securitizar el desarrollo; es decir, que el concepto pierda su especificidad y que aluda a tantas cosas simultáneamente que pierda por completo su identidad y por tanto no sea operativizable.

Es un debate central y quisiera proponer una reflexión a partir de una experiencia reciente de gestión de la seguridad.

Poniendo como ejemplo la seguridad ciudadana se puede observar como hay una tensión real y concreta entre ambos conceptos. Así en la vida cotidiana de la definición de políticas y de elaboración de respuestas concretas chocan dos visiones. La que podríamos llamar militarista autoritaria y la que pretenciosamente se podría denominar integral. La primera reclamará inmediatamente penas duras, restricción de derechos y presencia militar como las varitas mágicas. La segunda aludirá a la multicausalidad del problema y enfatizará prevención y participación ciudadana.

En ese dilema se observa la utilidad para la seguridad en democracia de tener conceptos y definiciones amplios de lo que esta significa. Es de advertir, sin embargo, el riesgo que el concepto amplio derive en pasividad, en complacencia o en políticas cuyo efecto sólo se vería en el muy largo plazo Me inclino más bien

porque con un marco amplio de interpretación del problema de seguridad, se logre operativizar políticas específicas en campos más nítidamente discernibles como de seguridad y que a la vez sean eficaces.

Un último tema, el referido a la sociedad civil y su aporte en los temas de seguridad. Usando la teoría del medio vaso lleno o el medio vaso vacío se pueden aludir a importantes avances en los últimos años, cada uno de los cuales tiene en sí mismo sus propias limitaciones y necesidad de un mayor desarrollo. En mi concepto habría cuatro campos en los que reivindicar aportes.

*Derecho de piso:* ya no es un asunto patrimonio exclusivo de los militares; hay cada vez más experiencia civil acumulada y gentes que pueden hablar con autoridad intelectual y experiencia práctica sobre el tema. Existen además redes académicas y más recientemente de activistas que desde la sociedad civil impulsan estos temas.

*Ruptura con el provincialismo y el inmediatismo.* Muchas veces los operadores del tema de seguridad desde el Estado en sus diferentes ámbitos están abrumados por problemas cotidianos que resolver y les es difícil proyectar visiones de mediano plazo y menos todavía pensar en ese contexto en visiones globales. La sociedad civil y sobre todo los académicos han contribuido en la última década con ofrecer las ideas para el debate sobre seguridad

*Democratizar el concepto.* Es casi un adquiredo en todos lo que discuten políticas de seguridad el ubicarlas en el marco de la afirmación de la democracia y del respeto a los derechos humanos. Es ese un cambio de enfoque notable y se deben indudablemente a cambios globales, en particular al fin de la guerra fría, pero también a la insistencia de organizaciones de la sociedad civil en el tema

*Ensanchando el concepto.* Más allá de las discusiones sobre las virtudes o dificultades que una ampliación grande del concepto puede ocasionar es indudable que la responsabilidad que ello haya ocurrido está muy vinculada a la prédica y presión las propias organizaciones de la sociedad civil.

Termino señalando que, como todos, comparto que vivimos momentos en que una guerra con impactos globales traerá cambios muy serios sobre todo en lo que a seguridad se refiere.

La Conferencia de México fue convocada en un contexto totalmente diferente. Existe un gran riesgo que los asuntos mundiales perturben su agenda y el espíritu de la reunión. En ese contexto quizás lo más importante a preservar sea la singularidad de América Latina. Es decir el preservarnos como una zona de paz, de desarme, etc. Allí también la sociedad civil debiera tener una voz activa.



## **Listado general de recomendaciones**

- Reafirmar la voluntad política de los Estados latinoamericanos y sus sociedades para llevar a cabo las reformas necesarias en un sistema de seguridad internacional que garantice la paz y seguridad regional.
- Replantear las bases de la cooperación para poder responder de manera eficaz a las amenazas a la seguridad internacional.
- Reconocer el valor de la paz y la seguridad en la región.
- Defender la democracia y fortalecer los mecanismos para enfrentar crisis de gobernabilidad.
- Fortalecer permanentemente los principios de: solución pacífica de controversias, no intervención, abstención de la amenaza o uso de fuerza, respeto al Derecho Internacional, buena fe en el cumplimiento de las obligaciones internacionales, cooperación para el desarrollo, justicia y seguridad sociales como base de una paz duradera.
- Reforzar los mecanismos existentes para evitar la aparición de amenazas de carácter militar en la región así como las nuevas amenazas que afectan las seguridad tales como: el narcotráfico, el crimen organizado transnacional, la fabricación y tráfico ilícito de armas de fuego, el terrorismo, entre otras.
- Impulsar un nuevo enfoque de seguridad; integrador y multidimensional.
- Articular de manera efectiva los problemas de la seguridad nacional y los aspectos que influyen en la agenda no tradicional.
- Definir claramente seguridad pública, separándola de otros aspectos de la seguridad.
- Proseguir la elaboración del concepto de seguridad humana con miras a reforzar la coherencia entre los distintos enfoques existentes, en particular en América Latina.
- Favorecer una agenda propia en materia de seguridad regional.
- Establecer un grupo de trabajo de composición abierta, para elaborar una Carta de Seguridad Hemisférica y los mecanismos para operacionalizarla.
- Constatar y elaborar una sistematización de los avances de la región en materia de cooperación en términos de consolidarse como una zona estable y segura en materia de conflictos interestatales.
- Crear una nueva arquitectura que conserve los pilares del actual sistema interamericano, pero que sea capaz de responder de manera oportuna, adecuada y eficaz a las nuevas amenazas en un marco sustentado en la cooperación.
- Promover estudios para evaluar el funcionamiento de las instituciones de seguridad hemisférica, en forma particular la Junta Interamericana de Defensa. También analizar la labor de entidades que responden a la nueva institucionalidad como el CICTE, CICAD y CIFTA.
- Constatar el peligro que implica el crecimiento sostenido de los gastos militares.
- Analizar las consecuencias del aumento de la seguridad privada en la región.

- Implementar legislación compatible en delitos de crímenes transnacionales y otras materias que afectan la seguridad.
- Reforzar la legislación en control de armas.
- Favorecer una visión plurisectorial de la seguridad, incorporando a los ministerios de relaciones exteriores y defensa, fuerzas armadas y organizaciones de la sociedad civil.
- Promover la creación de mecanismos que fomenten la transparencia y la rendición de cuentas de las instituciones nacionales, regionales y hemisféricas dedicadas a temas de seguridad y defensa.
- Exhortar a la OEA para que considere a las OSCs en el debate sobre seguridad en el hemisferio.
- Incluir a la Sociedad Civil en la labor que éstas puede cumplir en la Declaración Política a ser aprobada por la Conferencia Especial de Seguridad.
- Impulsar el rol de la sociedad civil y particularmente de la academia en términos de desarrollar de estudios y evaluaciones que describan y analicen las características del nuevo sistema internacional, el peso de los actores tradicionales y emergentes.
- Definir mecanismos que permitan la participación de OSC en temas vinculados a la seguridad hemisférica.
- Inclusión de algunos fondos específicos que incentiven y financien la participación de las OSC y redes sociales.
- Impulsar la incorporación de la sociedad civil en las tareas de evaluación de la implementación de la agenda de seguridad hemisférica, regionales y nacionales.
- Fortalecer y capacitar a las OSC en materias de seguridad, con el objetivo de desarrollar una agenda más propositiva y activa.

## Lista de Participantes Internacionales

1. Hal Klepak,  
Profesor Titular, Royal Military College of Canada  
E-mail: [klepak\\_h@hotmail.com](mailto:klepak_h@hotmail.com)
2. Raúl Benítez  
Investigador de UNAM-México  
E-mail: [manaut@servidor.unam.mx](mailto:manaut@servidor.unam.mx)
3. Jaime Garreta  
Presidente, SER 2000-Argentina  
E-mail: [jaime@ser2000.org.ar](mailto:jaime@ser2000.org.ar)
4. Pablo Dreyfus,  
Investigador señor, Proyecto de Control de Armas de Fuego, Viva Río- Brasil  
E-mail: [pablo@vivario.org.br](mailto:pablo@vivario.org.br)
5. Julian González  
Investigador del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de La República-  
Uruguay  
E-mail: [juliang@adinet.com.uy](mailto:juliang@adinet.com.uy)
6. Francine Jacomé  
Directora, Instituto venezolano de Estudios Sociales y Políticos, INVESP  
E-mail :[invesp@cantv.net](mailto:invesp@cantv.net)
7. Guillermo Pacheco  
Coordinador Técnico, SNU-OEA, Política de Defensa, Guatemala  
E-mail: [gpacheco@intelnet.net.gt](mailto:gpacheco@intelnet.net.gt)
8. Mercedes Botto,  
Investigadora de FLACSO-Argentina  
[E-mail: mbotto@flacso.org.ar](mailto:mbotto@flacso.org.ar)>
10. Carlos Basombrío  
Investigador, Instituto de Defensa Legal  
E-mail: [carlosb@infonegocio.net.pe](mailto:carlosb@infonegocio.net.pe)
11. Gina Maldonado,  
Coordinadora, Kuntur Samay, Ecuador  
E-mail: [gina\\_mrke@yahoo.com.mx](mailto:gina_mrke@yahoo.com.mx)
12. Arturo García  
Director Ejecutivo, Fundación Ideas para la Paz- Colombia

E-mail: [agarcia@ideaspaz.org](mailto:agarcia@ideaspaz.org)

13. Andrés Serbín

Presidente CRIES

E mail: [sanrafaelsrl@fibertel.com.ar](mailto:sanrafaelsrl@fibertel.com.ar)

14. Wilhelm Hofmeister

Director Fundación Konrad Adenauer, Centro de Estudios Brasil

E- mail: [wilhelm.hofmeister@adenauer.com.br](mailto:wilhelm.hofmeister@adenauer.com.br)

15. Pilar Gaitán

Representante en Estados Unidos de la Fundación Ideas para la Paz-  
Colombia

E-mail: [mariapgaitan@hotmail.com](mailto:mariapgaitan@hotmail.com)

16. Tracy Tuplin

Coordinadora Relaciones Institucionales, FLACSO-Argentina

E-mail: [ttuplin@flacso.org.ar](mailto:ttuplin@flacso.org.ar)

## Lista de Participantes Nacionales

1. Fabiola Zambra  
Consultora, Participa  
E-mail: [fzambra@participa.cl](mailto:fzambra@participa.cl)
2. Angélica Fuentes Salazar  
Asesora, CUT Departamento Internacional  
E-mail: [intercut-chile@123.cl](mailto:intercut-chile@123.cl)
3. Ricardo Valero  
Embajador de México en Chile  
E-mail: [embamex@ia.cl](mailto:embamex@ia.cl)
4. Jorge Heine,  
Presidente de la Asociación Chilena de Ciencia Política  
E-mail: [jorgeheine@adsl.tie.cl](mailto:jorgeheine@adsl.tie.cl)
5. Juan Enrique Vargas  
Director Ejecutivo, CEJA  
E-mail: [juan.vargas@cejamericas.org](mailto:juan.vargas@cejamericas.org)
6. Julio Fiol Zúñiga  
Jefe Departamento Seguridad Internacional y Desarme, Ministerio Relaciones Exteriores  
E-mail: [dipesp21@minrel.cl](mailto:dipesp21@minrel.cl)
7. Luis Winter  
Director Política Especial, Ministerio Relaciones Exteriores  
E-mail: [dipesp1@minrel.cl](mailto:dipesp1@minrel.cl)
8. Ronald Pierr  
Consejero Diplomático, Embajada de Haití  
E-mail: [embhaiti@terra.cl](mailto:embhaiti@terra.cl)
9. Petud Raymond  
Ministro Consejero, Embajada de Haití  
E-mail: [petuel2000@yahoo.com](mailto:petuel2000@yahoo.com)
10. Alvaro Rodríguez  
Comisión de Defensa, Partido por la Democracia

11. Mario Arriola  
Ministro, Embajada de México  
E-mail: [mariola@mi.cl](mailto:mariola@mi.cl)
12. Marcela Rentería  
Regional Program Officer  
David Rockefeller Center for Latin American Studies  
Harvard University  
E-mail: [renteria@fas.harvard.edu](mailto:renteria@fas.harvard.edu)
13. Steve Reifenberg  
Regional Program Officer  
David Rockefeller Center for Latin American Studies  
Harvard University  
E-mail: [seifenb@fas.harvard.edu](mailto:seifenb@fas.harvard.edu)
14. Patrick Parisot  
Embajador de Canadá en Chile  
E-mail: [stago@dfait-maeci.gc.ca](mailto:stago@dfait-maeci.gc.ca)
15. Jeffrey Marder  
Segundo Secretario, Embajada de Canadá  
E-mail: [Jeffrey.Marder@dfait-maeci.gc.ca](mailto:Jeffrey.Marder@dfait-maeci.gc.ca)
16. Paz V. Milet  
Coordinadora, Area Relaciones Internacionales y Estudios Estratégicos,  
FLACSO-Chile  
E-mail: [pazmilet@flacso.cl](mailto:pazmilet@flacso.cl)
17. David Alvarez  
Investigador Asistente, Area Relaciones Internacionales y Estudios  
Estratégicos,  
FLACSO-Chile  
E-mail: [dalvarez@flacso.cl](mailto:dalvarez@flacso.cl)
18. Claudia Fuentes Julio  
Investigadora Asistente, Area Relaciones Internacionales y Estudios  
Estratégicos,  
FLACSO-Chile  
E-mail: [cfuentes@flacso.cl](mailto:cfuentes@flacso.cl)
19. Claudio Fuentes S.  
Coordinador Académico, FLACSO-Chile  
E-mail: [claudio@flacso.cl](mailto:claudio@flacso.cl)
20. Philippe Saa  
Ayudante de investigación, FLACSO-Chile

21. Natalia Escobar  
Ayudante de investigación, FLACSO-Chile  
E-mail: [nescobar@flacso.cl](mailto:nescobar@flacso.cl)

22. Francisco Rojas Aravena  
Director FLACSO-Chile  
E-mail: [frrojas@flacso.cl](mailto:frrojas@flacso.cl)

23. Rodrigo Araya  
Investigador Asistente, FLACSO-Chile  
E-mail: [raraya@flacso.cl](mailto:raraya@flacso.cl)

24. Carlos Vergara  
Bibliotecario Banco de Datos, Area de Relaciones Internacionales y Estudios  
Estratégicos, FLACSO-Chile  
E-mail: [cvergara@flacso.cl](mailto:cvergara@flacso.cl)