

**LA SEGURIDAD DEL ECUADOR:
DEL 11 DE SEPTIEMBRE
AL PLAN PATRIOTA**



Javier Ponce Leiva, editor

LA SEGURIDAD DEL ECUADOR: DEL 11 DE SEPTIEMBRE AL PLAN PATRIOTA

Centro  Estudios
CEI Internacionales

FUNDADORES
Ministerio de Asuntos Exteriores
Universitat de Barcelona
"La Caixa"



REAL ACADEMIA DE CIENCIAS EXACTAS, FÍSICAS Y NATURALES DE ESPAÑA



2005

La seguridad del Ecuador: del 11 de Septiembre al Plan Patriota

Javier Ponce Leiva, editor

1ra. Edición: Ediciones ABYA-YALA
12 de Octubre 14-30 y Wilson
Casilla: 17-12-719
Teléfono: 2506-247/ 2506-251
Fax: (593-2) 2506-267
E-mail: editorial@abyayala.org
Sitio Web: www.abyayala.org
Quito-Ecuador

FLACSO, Sede Ecuador
Páez N19-26 y Patria
Telf.: (593-2) 2232030
Fax: (593-2) 2566139
www.flacso.org.ec
Quito-Ecuador

Impresión: Docutech
Quito - Ecuador

ISBN: 9978-22-501-3

Impreso en Quito-Ecuador, 2005.

ÍNDICE

Presentación.....	7
<i>A. Bonilla y A. Millet</i>	
Introducción.....	9
<i>Javier Ponce</i>	
Reorientaciones necesarias en la discusión sobre protección y seguridad internacional del ser humano	17
<i>Arturo Cabrera</i>	
Agenda de seguridad para Sudamérica.....	59
<i>Mariela Salguero</i>	
El Ecuador frente a la política de seguridad democrática y el conflicto interno en Colombia	91
<i>Andrés Montalvo</i>	
Consecuencias del conflicto colombiano para la agenda de seguridad del Ecuador.....	129
<i>Óscar Izquierdo</i>	
Evaluación de la política de seguridad de la frontera norte de Ecuador.....	171
<i>Elizabeth Moreano</i>	

6

El narcotráfico en la agenda de seguridad del Ecuador.....	191
<i>Rosa Vásquez</i>	
Reseña PRADI.....	217
Títulos libros PRADI.....	223

AGENDA DE SEGURIDAD PARA SUDAMÉRICA

Mariela Salguero

INTRODUCCIÓN

La característica dominante de las relaciones internacionales en las últimas dos décadas es la comparecencia simultánea en la historia, del fin de un orden basado en la soberanía estatal y la no-intervención en los asuntos internos, vigente desde la Paz de Westfalia en 1648, junto con la prevalencia de tres ideas hegemónicas en el escenario mundial: la paz como objetivo político, la democracia como sistema de gobierno y los mercados abiertos como principio económico. Una combinación de fragmentación hacia adentro y globalización hacia fuera caracteriza un paisaje político volátil e incierto, donde los Estados buscan un equilibrio de seguridad que reconcilie su libertad y autonomía, con una inevitable subordinación de su soberanía a una compleja red de instituciones económicas y políticas.

Ante la necesidad de una autoridad que provea bienes públicos internacionales de paz, democracia y libre mercado al menor costo posible, los países incentivan el robustecimiento de instituciones multilaterales, desde las Naciones Unidas al Banco Mundial, de la Organización de Estados Americanos (OEA) al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que garanticen unas reglas de juego transparentes y la vigencia del estado de derecho, así como una distribución de los costos y de los riesgos del mantenimiento del nuevo orden mundial.

En este escenario, se inicia un debate sobre las instituciones de seguridad que han gobernado el hemisferio por más de medio siglo. Un continente heterogéneo en su geografía y población, donde convive la potencia mundial con una pluralidad de países con desigual nivel de desarrollo; donde hay enormes asimetrías en las capacidades militares y económicas, y donde los intereses son tan amplios como su diversidad, el concepto de cuál es el enemigo a vencer y quién debe enfrentarlo, implica un hondo debate.

En efecto, el término 'seguridad' en el ámbito de la política internacional, va más allá de su acepción etimológica como aquella situación en que se está libre y exento de todo peligro, daño o riesgo. La seguridad hemisférica es un concepto que requiere de constante revisión, a la luz de los cambios globales que modifican sus bases. Pero más que pensar en la creación de un nuevo edificio de seguridad, parece más realista revisar la arquitectura de lo que existe, para conservar lo fundamental y actualizar aquellos aspectos que lo requieran. La nueva visión reconoce la multiplicidad de factores de las unidades y del conjunto que deben operar en armonía.

UN BREVE MARCO HISTÓRICO

Entre 1947 y 1948, las Américas definieron la arquitectura para la preservación de la paz y la seguridad en el hemisferio occidental.

Por un lado, se firmó el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), el 2 de septiembre de 1947, dando origen al concepto de asistencia militar mutua ante amenazas externas a la seguridad continental. El Tratado de Río, como también se lo conoce, conviene que "un ataque armado por parte de cualquier Estado contra un Estado americano, será considerado como un ataque contra todos los Estados americanos y, en consecuencia, cada una de dichas Partes Contratantes se compromete a ayudar a hacer frente al ataque, en ejercicio del derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva que reconoce el Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas"¹.

Si bien el concepto de asistencia militar mutua es tan antiguo como las alianzas alrededor de poderes hegemónicos, el TIAR es el primer pacto de seguridad de la posguerra para organizar la defensa colectiva de varios países contra una amenaza común. En efecto, el Tratado de Río inspira a los legisladores del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), que por razones geográficas y políticas se convertiría más adelante en la más importante alianza militar de la segunda mitad del siglo

pasado, y más aun hoy con su alianza con Rusia, a través del Consejo OTAN-Rusia de 28 de mayo de 2002.

Por otro lado, la IX Conferencia Internacional Americana estableció el Pacto de Bogotá, el 30 de abril de 1948, mediante el cual los países convienen en abstenerse de la amenaza o del uso de la fuerza para el arreglo de sus controversias y se comprometen a recurrir a procedimientos pacíficos para resolver sus litigios. Para ello se obligan a utilizar procedimientos tales como los buenos oficios, la mediación, el arbitraje y la conciliación, los cuales tendrán posteriormente un amplio desarrollo doctrinario y jurisprudencial, pero en otro campo, en el del derecho comercial.

Por último, la Carta de la OEA de 1948 señala los valores y principios fundamentales que los países del hemisferio han considerado como vitales para la seguridad colectiva. Ésta, que es en realidad la Constitución Hemisférica, menciona como propósitos esenciales de la OEA afianzar la paz y la seguridad del continente, prevenir las posibles causas de dificultades y asegurar la solución pacífica de controversias y organizar la acción solidaria en casos de agresión. Así mismo, establece una serie de principios, entre los cuales vale destacar la condena de los Estados americanos a cualquier guerra de agresión al continente y, en tal sentido, deja claro que una hipótesis de victoria no otorga derechos ni soberanía sobre ninguna parte del territorio americano y deja establecido el principio de que la agresión a un Estado americano constituye una agresión a todos los demás Estados americanos.

Concepto de Seguridad Nacional

Por ‘seguridad’ se entiende aquella situación que en cualquier ámbito posibilita el ejercicio de las propias capacidades, a pesar de la existencia de acciones o situaciones antagónicas y que, además, supone la capacidad para enfrentar o disuadir la agresión o para reducir la vulnerabilidad frente a ésta (Patiño 1993).

Si bien, en términos ideales, la seguridad de las naciones ha sido definida como una situación de ausencia de amenazas reales a la capacidad de gobernar, proteger y desarrollar de un Estado y de su pueblo; dado que en la realidad las situaciones de riesgo —sean efectivas o potenciales— siempre están presentes, se estima que la seguridad podría calificarse por el grado de vulnerabilidad de un Estado frente a tales amenazas.

La noción de ‘seguridad colectiva’ presupone que determinadas preocupaciones de seguridad de todos los Estados Miembros del Siste-

ma son consideradas como legítimas, lo que significa que la seguridad de cada miembro es garantizada por todos, con los mecanismos acordados. Incluso podría decirse que el concepto de 'seguridad colectiva' reposa en la noción simplificadora de todos contra uno.

Esta noción contempla la existencia de una comunidad de Estados que, a partir de valores e intereses compartidos, expresa la decisión común de protegerlos y enfrentar las situaciones antagónicas y las agresiones que pudieran afectarlos, cualquiera que sea el origen del que provengan.

Se podría entonces afirmar que la instauración de un nuevo Sistema de Seguridad Hemisférico presupone previamente convenir sobre:

- La existencia de valores e intereses compartidos.
- La voluntad común de protegerlos y de prevenir colectivamente las situaciones que puedan derivar en agresiones contra dichos valores e intereses.
- La voluntad de enfrentar colectivamente dichas situaciones.

Desde esta perspectiva, una aproximación al tema de la seguridad exigiría como primer paso un acuerdo en torno a la existencia de valores e intereses compartidos por la Región. El mantenimiento de la paz, la promoción de los derechos humanos, el fortalecimiento y la consolidación de los regímenes democráticos, el desarrollo económico y social de los Estados miembros y la generación de mecanismos cada vez más eficaces de integración hemisférica, son claros ejemplos de valores e intereses compartidos y que interactúan.

Por tanto, toda propuesta encaminada al establecimiento de un sistema de seguridad deberá ser compatible y procurar conciliar los intereses de la potencia regional y los de los restantes Estados, que deben encontrar en el sistema un camino útil para la promoción, consolidación y difusión de esos valores compartidos.

La definición de ese patrimonio colectivo exige la utilización de los mecanismos políticos multilaterales que contribuyen, en ese terreno, a superar las disparidades existentes en términos de poderío material².

Una segunda etapa incluiría la identificación de aquellas situaciones que puedan atentar contra dichos valores y el diseño de mecanismos de prevención y reacción adecuados. En tal sentido, el proceso de democratización regional reiniciado a fines de la década del setenta y actualmente en vías de consolidación presenta, en algunos casos, signos de debilidad que deben ser prioritariamente atendidos para evitar males aun mayores.

Cuestiones tales como la pobreza extrema, el crecimiento desenfrenado de la población, la inequitativa distribución de la riqueza, las barreras al libre comercio, los daños ambientales, el narcotráfico, el terrorismo, la acumulación de armamento, la proliferación de armas de destrucción masiva, deben quedar necesariamente incorporadas en los esfuerzos que pueda emprender la organización para fortalecer la cooperación hacia la seguridad hemisférica. Si bien se reconoce que las responsabilidades primarias de la seguridad y defensa recaen en la decisión de los Estados en pleno ejercicio de su soberanía, no se puede dejar de reconocer que en un mundo interdependiente, las situaciones de riesgo y agresión pueden afectar cada vez más, de un modo u otro, a la totalidad de los integrantes de la comunidad internacional. Una visión integrada de la seguridad regional debería reordenarse a partir de esquemas de integración y cooperación, replanteando el carácter clásico de alianza militar ofensivo-defensiva que tuvo hasta el presente.

Por su parte, el componente militar deberá insertarse en este concepto integral de seguridad que procura reflejar la cambiante realidad internacional, dirigiendo sus doctrinas y acciones a aquellas áreas que por su naturaleza puedan exigir el uso de la fuerza o el aprovechamiento de las capacidades técnicas y logísticas derivadas.

Así, algunas de esas medidas que servirían para el fortalecimiento de la seguridad hemisférica serían³:

- Fortalecer la capacidad política de la organización regional, definiendo en coordinación con la organización mundial, el papel que le corresponde en la promoción de la paz y seguridad internacionales.
- Respalda y fortalecer los procesos de integración regionales y sub-regionales.
- Reiterar el compromiso con la solución pacífica de las controversias que surjan entre los Estados miembros y, en su caso, revisar los instrumentos regionales sobre la materia.
- Promover las políticas de control y limitación de armamento en el ámbito regional.
- Impedir todas las formas de proliferación de armamentos de destrucción masiva.
- Intercambiar información sobre las políticas, leyes y procedimientos que rigen la transferencia de armas convencionales.

- Fomentar el intercambio de información y personal entre las Fuerzas Armadas con el fin de fomentar la confianza y el mejoramiento de los canales de comunicación entre ellas.
- Promover el mejoramiento de los instrumentos de cooperación técnica y económica orientados a erradicar las situaciones de pobreza extrema en la Región.
- Promover las acciones conjuntas en temas como la asistencia en casos de desastre, el fortalecimiento institucional y estructural de los Estados más vulnerables.
- Armonizar políticas, intercambiar información y fomentar la consulta y cooperación en materias como la liberalización del comercio, la preservación del medio ambiente y la lucha contra el narcotráfico.

Es innegable que el concepto de seguridad hemisférica se encuentra en un estado de transición en que, si bien los postulados del pasado han sido abandonados, nuevas actitudes capaces de generar un consenso más amplio aún no se han consolidado.

Posiciones de países de América del Sur, en la definición del concepto de seguridad (Soriano 2002)

■ *Argentina*

Para Argentina, en el concepto de seguridad hemisférica es muy importante distinguir entre cuestiones de seguridad y de defensa, y es necesario que el nuevo concepto se construya de una forma que incorpore la defensa de la democracia, los derechos humanos y el desarrollo. Por tanto, para Argentina, en la nueva agenda de seguridad se debe tener en cuenta una definición multidimensional de la seguridad; es decir, una definición que incluya cuestiones sociales, económicas, ecológicas, políticas y militares. Y aunque ha señalado que hoy tienen mayor relevancia las denominadas 'nuevas amenazas', se ha apuntado que eso no implica que se deban dejar de lado las cuestiones militares tradicionales. En este sentido, Argentina ha advertido que es necesario hacer frente al narcotráfico, al terrorismo, a los fundamentalismos, a la proliferación de armas de destrucción masiva, al crimen organizado internacional, al tráfico de armas y a las migraciones masivas.

■ *Chile*

Por su parte, Chile ha señalado que en el concepto de seguridad interamericana se deben considerar las ‘nuevas amenazas’, pero sin definir todos los problemas como asuntos de seguridad. En la perspectiva chilena, las amenazas tradicionales mantienen su importancia, pero se señala que también hay que tener en cuenta los diversos aspectos de ‘seguridad humana’. En cuanto a las prioridades de la agenda de seguridad, Chile, no obstante que ha señalado su preocupación por el narcotráfico y el terrorismo, ha advertido que cada país deberá establecer sus prioridades y el tipo de respuestas que serán necesarias.

■ *Brasil*

Para Brasil es importante señalar que la expresión militar de la seguridad es aún de vital importancia. Asimismo, este país ha apuntado que la elaboración del nuevo concepto deberá tener en cuenta las necesidades específicas de cada país, deberá conjugar las nuevas dimensiones de la seguridad con los principios de soberanía y no injerencia, e incorporar los principios de ‘seguridad humana’. Brasil ha destacado al crimen organizado y al narcotráfico como preocupaciones de seguridad, sin embargo, ha señalado que las prioridades y las formas de enfrentar estas cuestiones, deben ser establecidas por cada país.

Defensa o seguridad nacional

El concepto de defensa, por su parte, tiene un carácter dinámico y se lo define como un conjunto de medidas y acciones destinadas a enfrentar distintos tipos de situaciones de riesgo potenciales o efectivas, o a reducir la vulnerabilidad ante estas situaciones.

Esta opción se refiere a la decisión respecto de la ampliación del concepto de seguridad estratégica y de defensa, incorporando como parte de sus jurisdicciones a las llamadas ‘nuevas amenazas’ a la seguridad nacional. Estas nuevas amenazas, por su carácter transnacional, deberían ser, en esta perspectiva, parte de lo que la cooperación e integración debería encarar en un posible sistema o acuerdo de seguridad cooperativa.

En otras palabras, cuando hablamos de seguridad estratégica nos referimos a lo que tiene que ver con el instrumento militar del Estado, bajo la guía de la política exterior y la conducción de la política de defensa nacional; nace la pregunta de si debería un esquema de seguridad

estratégica cooperativa en la sub-región, tomar como una de sus funciones la acción contra las ‘nuevas amenazas’ a la seguridad nacional, o si debería ampliarse el concepto de defensa nacional, en cada uno de los países de tal manera que incluya misiones de seguridad interior.

Es conocido que el concepto de seguridad está siendo ampliamente reformulado, por lo menos desde la década de 1980. Los desafíos a la seguridad de los Estados no se refieren solamente a la posibilidad de conflictos militares tradicionales. La seguridad nacional posee muchas y diversas dimensiones, cada una de las cuales supone herramientas diferentes que el Estado diseña para proveer su seguridad.

El concepto de ‘seguridad humana’, así como el de ‘seguridad ciudadana’, y otros similares, rescatan, por ejemplo, que más que pensar en la seguridad del Estado debe pensarse en la seguridad de los individuos, retomando la visión más clásica de la teoría política: justamente, el Estado ha sido creado en función del bienestar de los ciudadanos, y no a la inversa (Donadio 2000). En países que atravesaron la llamada ‘doctrina de seguridad nacional’, como los países del Cono Sur, plantear y aceptar este tipo de visión representa, sin duda, un giro relevante en la capacidad política y académica para diagnosticar desde la realidad actual, más que desde la voluntad histórica, una visión en la cual el Estado sigue, incólume, siendo el único depositario de los deseos, aspiraciones y seguridades de la gente. Este reconocimiento a la verdadera preocupación de los pueblos (la seguridad de su vida cotidiana) no ha encontrado aún, sin embargo, la respuesta a cómo se instrumenta, por parte del Estado, la atención a estos problemas de seguridad.

Los Estados nacionales del siglo XXI, y particularmente en el Cono Sur, enfrentan hoy una doble necesidad: adaptarse a las nuevas condiciones del ambiente internacional, al tiempo que deben encarar la problemática de la violencia desde la legalidad y desde la cultura de un ambiente democrático.

La creciente marginalidad socio-económica que afecta a amplios sectores de la población, el desdibujamiento del Estado como agente de bienestar y su aparente incapacidad para generar seguridad, el incremento de las demandas sociales por la recuperación de las libertades políticas, más la injerencia del crimen organizado transnacional han alimentado una espiral de violencia social y delinencial, que a primera vista incentiva la instrumentación de un mayor grado de coerción para asegurar niveles aceptables de gobernabilidad democrática. Sin embargo, medidas tales como la suspensión prolongada de las garantías individuales, la represión masiva ante conflictos sociales, la violación de los

derechos humanos, el deterioro de la juridicidad, etc. son aspectos que ponen en juego la continuidad de ese régimen.

En América existen indicios que permiten suponer que una fuerte corriente de opinión, impulsada principalmente por los Estados Unidos, propone la militarización como respuesta a las llamadas ‘nuevas amenazas’.

La opción para los países del Cono Sur está representada, justamente, por los alcances y jurisdicciones que tendrá el concepto de ‘seguridad’ en un posible sistema o acuerdo cooperativo que incluya la posibilidad del uso de la fuerza militar. Los riesgos subyacentes de incorporar a las llamadas ‘nuevas amenazas’ al campo de la defensa se encuentran en lo que significaría en términos de la gobernabilidad democrática el retorno de los actores militares a un importante lugar en el sistema de toma de decisiones, que les estaría garantizado por la afluencia de recursos económicos, y que afectaría a las relaciones cívico-militares con la participación de las Fuerzas Armadas en misiones de seguridad interior.

Esta construcción, ya compleja, parece estar más asentada en la voluntad de ciertos sectores estatales estadounidenses de transformar progresivamente a las fuerzas militares en fuerzas de seguridad y de alejar los intentos de verdadera integración en materia de defensa, y en la severa restricción económica y vocacional que sufren las Fuerzas Armadas.

La nueva doctrina de seguridad nacional parece ser un atajo, pero es en realidad un sendero que bifurca el camino emprendido por nuestros países. Su final es el de lograr una adecuada atención a sus problemas de defensa, generando un marco común que permita contar con mejores y más adecuados recursos para convertirse en una zona de paz.

Los nuevos paradigmas

Cuando surge el sistema de seguridad hemisférico, el paradigma que mejor interpreta la realidad a través de un examen de razonabilidad y experiencia, es el del realismo político. La defensa nacional es vista exclusivamente como protección del territorio y de la soberanía de una comunidad política. El uso de la fuerza se justifica para proteger la institución estatal que, a su vez, es responsable del mantenimiento del orden, la paz y la integridad del territorio. Las relaciones internacionales son un escenario hostil, donde los países obran exclusivamente de acuerdo a intereses, el Estado es el actor fundamental, y la variable determinante del resultado final es el poder militar.

De esta realidad, se desprenden varias observaciones: primera, para los realistas la seguridad estatal equivale a la seguridad nacional; segunda, la seguridad debe ser proveída por la institución Estado, a la cual por libre decisión se le ha entregado el mandato de proteger a sus ciudadanos y, por lo tanto, es éste el objeto primario de la seguridad *ex ante*; tercera, la seguridad es entendida como seguridad territorial; cuarta, la seguridad o la protección de la seguridad implica el uso de la fuerza. En este sentido, se entiende que cuanto mayor sea el poder militar que un Estado detenta, mayor es la seguridad que se tiene (Morgenthau 1978).

Pero este paradigma estado-céntrico inicia un paulatino movimiento hacia nuevos discursos conceptuales, ante el reto que plantea a la seguridad unas amenazas que, a diferencia de la Guerra Fría, ni son ideológicas ni involucran necesariamente a los Estados, como ocurre con los grupos terroristas que se pueden entender como parte de una privatización de la guerra. La dignidad y la individualidad humana, la constatación de formas de cooperación que resultan más racionales que la anarquía, parecen no tener respuesta en la interpretación tradicional. Ello permite el ingreso legítimo de nuevos planteamientos: teóricos de la interdependencia involucran la variable económica a las relaciones de poder; aproximaciones liberales y neo-institucionales relacionan el comercio como un factor de estabilidad y las instituciones internacionales como un factor de cooperación. Visiones normativas cambian el eje temático y nuevos paradigmas se abren para refutar la aproximación apocalíptica del realismo.

Al mismo tiempo, la evolución política del continente abona el terreno para un cambio de paradigma: en primer lugar, el consenso alrededor de la democracia, en especial a partir de la década del ochenta, permite que la médula de la preocupación sobre seguridad se desplace del Estado hacia el individuo. Hay que destacar que la democracia es un sistema político donde además de unas reglas de procedimiento (elecciones, distribución del poder), también tiene unas reglas de incorporación al sistema, entre ellas la tolerancia y el respeto a la individualidad expresado en la protección de sus derechos y libertades individuales.

Con el individuo como fuerza centrípeta de las políticas públicas adquieren notoriedad conceptos como el de 'Seguridad humana', acuñado a partir del informe de Desarrollo Humano de Naciones Unidas de 1994 y retomado en la Asamblea General de Windsor por parte de la delegación de Canadá en el año 2000. Para ellos, la seguridad humana es determinante para asegurar la paz y el desarrollo; puede fortalecer la

soberanía nacional y es responsabilidad no solo del Estado, sino de otras partes interesadas como las ONG, corporaciones y representantes elegidos popularmente.

Por otro lado, y como consecuencia también de la proyección democrática en el continente, algunos países orientan su concepto de la seguridad hacia uno de 'Seguridad democrática' como manifestación expresa del sometimiento de las fuerzas de seguridad al control civil de los gobiernos elegidos democráticamente. Más que una definición, contiene un profundo significado histórico y político para los países que se encontraban en pleno proceso de transición democrática y que habían padecido las dictaduras y los golpes militares.

Otros países orientan su política externa en la idea de una Seguridad Cooperativa. La cooperación parte de la creación de incentivos para la colaboración, así sea temporal pero con posibilidades de generar externalidades positivas.

Un nuevo régimen de Seguridad Hemisférica

El objetivo central de un nuevo régimen de seguridad hemisférica es cautelar el principal bien colectivo: la paz en el hemisferio.

El nuevo sistema de seguridad hemisférico no necesariamente puede ser desarrollado exclusivamente con los medios internos o con elementos militares. Se necesita una combinación de elementos en la que el componente militar sea uno más junto con otros elementos fundamentales, como son los instrumentos diplomáticos, los económicos y los de carácter gubernamental en general.

Estos elementos deben estar estructurados en lo que la politología ha llamado una 'gran estrategia' (Varas 2000). Es necesario combinar, dentro de una gran estrategia, elementos de muy diverso tipo, sin negar y destacando la importancia de los elementos militares en ella. Por otra parte, parece ser que en la actualidad existe una tensión a resolver, entre nuevos intereses económicos y políticos que han surgido en la postguerra fría, en la región latinoamericana que muestra una asimetría y algunas veces una contradicción entre estos nuevos intereses, los dispositivos disuasivos que los países latinoamericanos tenemos en estos momentos, y las percepciones de amenazas que tenemos uno respecto a otro.

Otro elemento es la necesidad de vincular el tema de esta gran estrategia y de la seguridad hemisférica a la modernización del Estado, que implica —en este campo— la necesaria vinculación entre política de defensa, política exterior, política económica y otras políticas que

son fundamentales en la proyección del poder regional, sub-regional o internacional.

Entre las políticas de seguridad hemisférica conducentes a estructurar un nuevo sistema cooperativo estará: el desarrollo de instituciones capaces de prevenir crisis y de mantener el *status quo* en la Región. Las estratificaciones regionales están cambiando, las alianzas implícitas y explícitas se han modificado. Pero junto con este ejercicio de reconocimiento, debemos también reconocer que estos cambios pueden conllevar el peligro de crisis.

Se debe avanzar a una objetivación de cuáles son los elementos que, modernizando los dispositivos disuasivos, no generen al mismo tiempo una escalada armamentista que vaya más allá de lo adecuado y de los recursos que cada país tiene.

Por otra parte, es importante avanzar y consolidar las medidas de confianza mutua. Se distinguen las medidas de confianza mutua de primera generación o de segunda generación. Las de primera generación están más bien vinculadas a mecanismos o acciones de buena vecindad, y las de segunda son medidas más pesadas, más duras, que permiten modificar percepciones de amenaza preestablecidas.

Este segundo aspecto de las medidas de confianza mutua es importante porque en esta etapa de transición, donde no tenemos mecanismos de prevención de crisis y mantenimiento de *status quo*, mientras no tenemos un proceso ordenado de modernización ni una cristalización de los criterios de cómo organizamos los balances regionales y sub-regionales, necesitamos medidas de confianza que permitan la transición a la situación *ex post* que queremos estructurar. Y, por lo tanto, desde este punto de vista, las medidas de confianza mutua desempeñan una función central.

Otro peldaño, podríamos decir, en el caminar hacia la construcción de esta seguridad de postguerra de carácter cooperativo, debe ser el avanzar en un terreno bastante más complicado: el área de control y verificación de armamento. Proponer que a nivel de control de armas los países latinoamericanos —en aquellos contextos estratégicos o políticos más homogéneos— se pongan de acuerdo en cuánto y en qué tener.

Otro elemento es el tema de la erradicación de armas de destrucción masiva: química, bacteriológica, nuclear y misiles balísticos. A pesar de que se ha avanzado en este plano, no ha sido lo suficiente en materia de verificación de estos acuerdos de desarme.

Junto con aquellos que le dan una cierta estructura al sistema hemisférico de seguridad, es necesario introducir ciertos elementos de flexibilidad, que se han llamado los 'regímenes hemisféricos de seguridad'.

Esto significa básicamente estructurar acuerdos, coordinaciones de políticas *ad hoc* en torno a grupos de países, en torno a dimensiones específicas, en las que no necesariamente todos los países americanos estén involucrados.

Indudablemente se está pensando, por ejemplo, en regímenes de seguridad específicos en el área marítima. Esa es una materia a ser discutida y acordada; pero, en general, existe un elemento de flexibilización en el campo naval, aéreo, terrestre y aeroespacial.

Si se quiere estabilizar estructuralmente la Región y determinadas sub-regiones, y estructurar y determinar un marco de seguridad hemisférica para las Américas, se pueden tener, al interior de este marco, relaciones bilaterales todavía no estabilizadas estructuralmente. En cada conjunto de países hay determinadas percepciones, por lo que se hace necesario identificar cuáles son los problemas, enfrentarlos y tratar de resolverlos, puesto que es muy difícil avanzar en estructurar un sistema hemisférico de seguridad si este sistema está minado por una serie de relaciones bilaterales, trilaterales o multilaterales que no da sustento.

En este sentido, parece que —ya sea vía coordinación de los elementos existentes hoy día o vía creación de nuevos mecanismos— es ineludible establecer un espacio. Será la Comisión Permanente de Seguridad de la OEA, será algún otro mecanismo, será una Conferencia Estable de Seguridad, etc. Pero se necesitará un espacio institucional estable, organizado y legítimo, aceptado por todos los miembros de la comunidad americana para discutir y tomar resoluciones sobre estos temas.

ANÁLISIS DE EXPERIENCIAS SUB-REGIONALES

La seguridad en el espacio sudamericano

En la reunión de Presidentes de los países sudamericanos, realizada a fines de agosto de 2000 en Brasilia, se dio impulso al diseño de un espacio sudamericano de integración y cooperación. El objetivo es que este espacio sudamericano sea una comunidad democrática, integrada, moderna y proyectada al mundo. En ese espacio, la Comunidad Andina y el Mercosur ampliado con Chile deberán ir convergiendo progresivamente, manteniendo su propia identidad.

En el párrafo 5 del Comunicado de Brasilia, los presidentes acordaron crear una Zona de Paz sudamericana y, para ello, instruir a sus respectivos Ministros de Relaciones Exteriores para que adopten las medidas necesarias que pongan en práctica esta decisión. Además, acorda-

ron estimular la profundización del diálogo sobre seguridad en América del Sur, teniendo en cuenta los aspectos humano, económico y social.

Si se comparan los instrumentos comunitarios que existen en materia de seguridad, la Declaración de Ushuaia de 1998 del Mercosur, y la Declaración de Galápagos de la Comunidad Andina de 1989, vemos que hay apreciables coincidencias por lo que ambos instrumentos proporcionan una base para concretar el objetivo señalado por los presidentes de establecer una Zona Sudamericana de Paz.

La Declaración de Ushuaia directamente declara el establecimiento de una Zona de Paz entre el Mercosur, Bolivia y Chile, libre de armas de destrucción en masa, y establece algunos lineamientos referidos, por ejemplo, al fortalecimiento de mecanismos de consulta y cooperación sobre temas de seguridad y defensa existentes, y a promover su progresiva articulación; a avanzar en la cooperación en el ámbito de las medidas de fomento de la confianza; a apoyar en los foros internacionales el desarme nuclear y la no proliferación de armas nucleares y otras de destrucción en masa; a ampliar y sistematizar la información que se provee al Registro de Armas Convencionales de la ONU y establecer una metodología uniforme para la información a fin de aumentar la transparencia y la confianza; a apoyar las labores de la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA; a estimular la cooperación para el uso pacífico y seguro de la energía nuclear y de la ciencia y tecnología espacial (Fundación Foro del Sur 2000).

En el caso de la Declaración de Galápagos, los objetivos en materia de seguridad están enfocados, fundamentalmente, a los aspectos referidos al fomento de la confianza, en los campos de la cooperación política económica y militar, y tienen que ver con: el establecimiento de procedimientos prácticos para evitar o superar incidentes fronterizos; intercambio de información y encuentros regulares entre Fuerzas Armadas; coordinación de políticas para la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo; cooperación de las Fuerzas Armadas en proyectos de desarrollo de interés común; celebración de reuniones de altos mandos militares para evaluar la aplicación de estas medidas; promoción conjunta entre la consecución de los objetivos y el cumplimiento de los compromisos establecidos en el tratado de Tlatelolco y en el TNP; promoción de iniciativas regionales para una respuesta a la relación entre desarme y desarrollo; acuerdo de medidas conjuntas ante la adopción de medidas coercitivas por terceros; compatibilización de los planes nacionales de desarrollo con los requerimientos de la seguridad ecológica y concertación de posiciones comunes en foros; logro de la seguridad alimentaria regional y establecimiento de mecanismos para atender situaciones

de emergencia; colaboración en la prevención y represión del terrorismo, tráfico ilícito de armas y actos de piratería aérea, y concreción de acciones conjuntas en foros internacionales.

Instrumentos comunitarios de la CAN y el Mercosur sobre seguridad

■ *La naturaleza cambiante de los conflictos*

Si bien existe una serie de compromisos establecidos, es importante tener en cuenta la naturaleza cambiante de los conflictos a nivel internacional.

La construcción de una Zona de Paz Sudamericana debe tener en cuenta lo que está ocurriendo, en materia de conflictos, en el mundo y en nuestros propios países. Así vemos, por ejemplo, que durante el período 1989-98 hubo 108 conflictos armados en 73 lugares del mundo. De éstos, 92 fueron intraestatales, 9 fueron intraestatales con intervención foránea y solamente 7 fueron interestatales (Holzmann 1998).

De aquí se puede deducir que se encuentran en recesión los conflictos entre Estados y que la conflictividad actual es una conflictividad de carácter intraestatal. Las causas de estos conflictos internos pueden hallarse en el resurgimiento de los nacionalismos, crisis de gobernabilidad, o en demandas sociales insatisfechas.

Además, hay otra conflictividad emergente que es la violencia urbana, que se articula internacionalmente en lo que se conoce como el crimen internacional organizado. Sus causas se pueden hallar en: el creciente desempleo y expansión del sector informal de la economía, la acelerada urbanización, las migraciones, o las nuevas tecnologías que escapan al control del Estado, por ejemplo, el crimen por Internet.

Por otro lado, es necesario observar que la experiencia internacional en el establecimiento de Zonas de Paz, hasta el momento, no es muy alentadora.

En efecto, si se toman las experiencias del Océano Índico en 1978, del Caribe en 1979 y del Atlántico Sur en 1986, se puede apreciar que existen imprecisiones geográficas, doctrinales y jurídicas en relación con el concepto de Zona de Paz. Por otro lado, ha existido una sobrevaloración política de la decisión en sí, frente a los compromisos concretos que los países participantes han asumido en el contexto de esas Zonas de Paz. Otra dificultad es la superposición de acuerdos militares con estas zonas, lo que afecta y desnaturaliza sus fines.

Actualmente se está desarrollando entre Argentina, Chile y Brasil una cooperación importante en materia de seguridad, que va desde el fomento de la confianza hasta la cooperación entre fuerzas militares y la co-producción de equipos. Es importante tener en cuenta estas experiencias para construir sobre ellas esquemas de seguridad más amplios en el plano sudamericano.

■ *Fortaleciendo la seguridad sudamericana*

Los desafíos que enfrentará la construcción de la Zona de Paz Sudamericana son bastante concretos.

Por un lado, es necesario desarrollar nuevas concepciones de seguridad. Esto significa pasar de las concepciones de seguridad defensiva a las concepciones de seguridad cooperativa y, de ellas, a las concepciones de seguridad democrática y, por último, a las de seguridad humana. Las concepciones de seguridad, que estaban vinculadas a una conflictividad de tipo interestatal, deben cambiarse por otras ligadas a la conflictividad actual, que además comprendan lo que es el cambio profundo que se está produciendo, en nuestras sociedades nacionales y en la sociedad internacional. En efecto, el papel del Estado-nación como principio ordenador de las relaciones internacionales, que surgió hace tres siglos de la Paz de Westfalia, está siendo crecientemente erosionado por el surgimiento de nuevos actores (empresas transnacionales, organizaciones no gubernamentales, etc.) que inciden crecientemente en dichas relaciones. Por otro lado, la preocupación por la persona humana viene tomando un papel central en la agenda internacional.

Esto significa un cambio fundamental en las cuestiones de seguridad, pues ya no se trata solamente de la seguridad del Estado sino de la seguridad de la persona humana. El concepto de 'seguridad humana' y, en el mismo sentido, el concepto de 'seguridad democrática', es mucho más rico y mucho más profundo porque aborda la problemática social y las causas que originan la inseguridad ciudadana.

Paralelamente, es necesario revisar las relaciones cívico-militares, porque en una Zona de Paz donde, naturalmente, la paz debe estar asegurada, la función de las Fuerzas Armadas y su relación con la civilidad deben ser reevaluadas y enriquecidas.

Al mismo tiempo, se requiere de una cooperación política efectiva entre los países sudamericanos para resolver en forma pacífica conflictos pendientes que, si bien son pocos, de hecho existen. Será necesario también avanzar en materia de limitación de armamentos y medi-

das de fomento de la confianza, asegurar el respeto de esas Zonas de Paz por terceros y resolver la superposición de acuerdos.

Al mismo tiempo, se requiere de una cooperación política para que los países sudamericanos se ayuden mutuamente a resolver sus conflictos internos y evitar sus repercusiones en otros países de la Región.

Asimismo, será necesario impulsar la cooperación política para combatir el problema de las drogas y para resolver el problema de la corrupción, que es también un problema que se ha venido extendiendo en la Región. La corrupción es una de las formas de conflictividad actual en el plano internacional que da lugar a las llamadas cleptocracias, o sea, a regímenes que se organizan sobre la base de una corrupción profunda y que adoptan formas mafiosas para desempeñarse. Además, será necesaria una cooperación política para prever la conflictividad emergente, es decir la seguridad ciudadana y el combate al crimen internacional organizado.

Posiciones de países de América del Sur sobre seguridad

Diversos analistas, tanto del mundo académico como gubernamental, consideran que cada vez se hace más necesario definir una 'nueva agenda' de seguridad hemisférica que incluya amenazas al orden regional, ya sean de naturaleza doméstica o transnacional. Una agenda que contemple, además de las cuestiones militares 'tradicionales', un conjunto de amenazas 'no tradicionales', ante las cuales parece indispensable actuar de manera coordinada, que incluyen al narcotráfico, así como a la violencia y a la criminalidad relacionadas con esta actividad, al crimen organizado transnacional, a las catástrofes generadas por la degradación del medio ambiente, a los flujos masivos de refugiados, al aumento de la violencia intraestatal, a la vulnerabilidad económica, a la relación entre civiles y militares, e incluso al resquebrajamiento del orden democrático.

En este contexto, los países de las Américas han encomendado a la OEA, que es el único organismo multilateral que incluye a todos los países del hemisferio, la responsabilidad de conducir la revisión del sistema interamericano en materia de seguridad.

A continuación, se darán a conocer las posiciones de tres países que orientarán el proceso de reforma: Argentina, Brasil y Chile (Soriano 2002: 5).

■ *Argentina*

Argentina considera que existen las denominadas ‘nuevas amenazas’ o ‘amenazas no tradicionales’, que afectan a la seguridad en el hemisferio. Señala que se ha producido un cambio en la naturaleza y en la diversidad de las amenazas y existe, por tanto, una gran dificultad para definir el perfil de los desafíos futuros. Esta aparición de nuevos desafíos para la seguridad, incluye el narcotráfico, el terrorismo, los fundamentalismos, la proliferación de armas de destrucción masiva, la transferencia de armamentos excedentes y tecnologías intangibles, el crimen organizado, el contrabando de armas e, incluso, el deterioro del medio ambiente y las migraciones. Asimismo, se reconoce que debido a los mayores grados de interdependencia, estos sucesos adquieren carácter transnacional, siendo percibidos por los Estados como cuestiones que afectan a su seguridad y a sus intereses. Aunque Argentina reconoce también que las amenazas clásicas de seguridad, aquellas que afectan a la integridad de los Estados, mantienen su vigencia, por lo que no deben ser totalmente dejadas de lado.

Argentina apunta que la seguridad a la que debe aspirar la comunidad hemisférica es aquella que defienda la democracia representativa, los derechos humanos, el desarrollo y el bienestar de los pueblos. Asimismo, señala que acercarse al logro de estos objetivos ha contribuido al fortalecimiento de los diversos procesos de integración económica y de democratización en la Región, que fortalecen la paz y la seguridad. Un ejemplo de esto son las transformaciones generadas en la Región por el fortalecimiento del Mercosur, que ha permitido cambiar las relaciones entre sus miembros, hacia una asociación en donde las preocupaciones y riesgos se comparten entre todos los socios. Asimismo, se advierte que la Declaración del Mercosur, Bolivia y Chile como Zona de Paz refleja el estado de la óptima situación actual entre los países de la Región y describe un programa a futuro para fortalecer los vínculos entre sus miembros y los demás países del continente.

Para Argentina, la diferente percepción que tienen los actores del continente con respecto a los problemas de la ‘nueva agenda’ se refleja en las dificultades con que se encuentran los debates relativos a la conformación de una agenda compartida de amenazas comunes. Y esto ocurre, entre otras cosas, debido a la carencia de mecanismos regionales para la prevención, administración y resolución de conflictos. Es decir, la falta de un centro de prevención de conflictos. Argentina apunta que primero deben terminar de articularse los mecanismos bilaterales de consulta, para de ahí establecer medios de carácter sub-regional

y, a partir de ahí, mecanismos hemisféricos, y que los enfoques sobre la seguridad de cada uno de estos niveles deben ser complementarios.

Respecto a la perspectiva que sobre los instrumentos de la seguridad hemisférica tiene Argentina, se señala que la mayoría de éstos no se ajustan a las actuales necesidades que impone la ‘nueva agenda’ de seguridad. Se advierte que la Carta de la OEA consagra un concepto de paz y seguridad internacionales que se basan en conflictos interestatales, esencialmente de naturaleza militar; no obstante que en la actualidad el concepto de seguridad debería tender de forma creciente a contemplar amenazas de tipo social, económico, ecológico, político, humanitario, etc. En este sentido, se señala que en tanto que el TIAR continúa siendo un instrumento aplicable al caso de agresiones armadas, difícilmente podría ser relevante para enfrentar amenazas no militares. En cuanto al Pacto de Bogotá, se señala que este instrumento también resulta inadecuado a la mayoría de los retos actuales, ya que se refiere también a la solución de controversias entre Estados que, por su naturaleza, pueden poner en peligro la paz y la seguridad internacionales.

Argentina ha manifestado un amplio respaldo a los trabajos que desde hace unos años viene realizando la CSH para discutir el nuevo escenario de seguridad en las Américas. Señala que la CSH es el órgano apropiado para continuar discutiendo los nuevos conceptos de seguridad, las amenazas no militares o nuevas amenazas, y el análisis de los instrumentos hemisféricos de seguridad. Esto debido a que la CSH es el único órgano con el mandato específico de los gobiernos del continente para abordar el estudio de estos temas y proponer el camino a seguir.

■ *Brasil*

Brasil destaca al crimen organizado y al narcotráfico como preocupaciones de seguridad y considera que las prioridades deben ser establecidas por cada país. Brasil no está de acuerdo con introducir instancias militares en el sistema interamericano, y en este sentido apunta que no se debe alterar la relación entre la OEA y la JID, aunque se pueden discutir nuevas responsabilidades para la JID. En cuanto al TIAR, Brasil apunta que ya no es relevante para la nueva agenda de seguridad, y que no es representativo de toda la comunidad interamericana. Finalmente, advierte que la CSH es el único órgano con mandato para discutir y proponer cambios y que la OEA debe coordinar los trabajos de redefinición de la seguridad hemisférica.

Brasil apunta que el escenario de incertidumbre que marca el actual contexto internacional impone que la defensa nacional continúe mereciendo el cuidado de los gobiernos nacionales y que la expresión militar permanezca como de capital importancia para la supervivencia de los Estados como unidades independientes.

Asimismo, se destaca que la redemocratización que se ha producido en el continente tiende a reducir la probabilidad de casos de conflicto, y que las controversias regionales que se han producido en los últimos años han sido manejadas a niveles tolerables. No obstante, Brasil apunta que al examinar las perspectivas estratégicas de la Región, es importante recordar que el mosaico de países y sub-regiones que la componen es extremadamente complejo. Lo que exige una inserción regional múltiple, basada en una política de conciliación de intereses. En cuanto a América del Sur, se apunta que esta Región está alejada de los focos mundiales de tensión, y que es la Región más desmilitarizada del mundo.

Brasil considera que el fortalecimiento del proceso de integración proporcionado por el Mercosur, así como el estrechamiento de relaciones con los vecinos amazónicos conforma un 'anillo de paz' en torno a Brasil. Sin embargo, se considera que el país no está enteramente libre de riesgos, ya que puede verse obligado a involucrarse en conflictos producidos externamente, a fin de proteger su patrimonio y sus intereses vitales. Al respecto, se señala que en el ámbito regional, persisten todavía zonas de inestabilidad que pueden ser contrarias a los intereses brasileños, tales como la acción de bandas armadas de países vecinos que actúan en los límites del Amazonas brasileño, o el crimen organizado transnacional.

El TIAR, según Brasil, es un elemento aplicable al caso de agresiones armadas, por lo que difícilmente podrá ser relevante para enfrentar las amenazas contemporáneas. Se señala que igual nivel de aplicabilidad actual tiene el Pacto de Bogotá, que se refiere a la solución de controversias entre Estados que por su naturaleza pueden poner en peligro la paz y la seguridad internacionales. Asimismo, se apunta que por falta de participación activa de los Estados que han ratificado el TIAR y el Pacto de Bogotá, estos instrumentos se han dejado de aplicar y que la ausencia de un sustento legal entre la Carta de la OEA y estos dos instrumentos, no da a la OEA la autoridad para que éstos se cumplan. Por tanto, se sugiere que la CSH considere la opción de creación de nuevos instrumentos en los que estén incluidas las perspectivas de todos los Estados miembros de la Organización.

Brasil ha mostrado su respaldo al trabajo de la CSH, señalando que es el único órgano con el mandato para abordar el estudio de estos temas y proponer el camino a seguirse. Y en cuanto a la OEA, señala que a través de la CSH se ha venido convirtiendo en el eje orientador, articulador y coordinador para la elaboración de esquemas que permitan abordar tanto las preocupaciones comunes del hemisferio como aquellas más específicas de cada sub-región, razón por lo cual es el foro adecuado para adelantar actividades relacionadas con el fortalecimiento y la revitalización del sistema interamericano de seguridad. Finalmente, en cuanto al papel que deberán tener los acuerdos sub-regionales en la nueva estructura del sistema de seguridad interamericano, se ha señalado que es necesario buscar mecanismos para que estos acuerdos contribuyan a fortalecer este esfuerzo hemisférico y no a debilitarlo.

■ Chile

Chile señala su preocupación por el narcotráfico y el terrorismo, advierte que cada país deberá establecer sus prioridades y el tipo de respuestas que serán necesarias. En cuanto a las instituciones de seguridad interamericana, Chile apunta que la JID y el TIAR no se adecuan a las situaciones actuales, que la CSH es el marco adecuado para plantear cambios en la estructura de seguridad interamericana, y que es necesaria la creación de un centro de prevención y gestión de conflictos.

Para Chile, la dinámica actual de las relaciones interestatales en el continente está condicionada por fenómenos tales como los avances en la aplicación de los principios democráticos y en el respeto a los derechos humanos, por la creciente integración económica regional, por la cooperación política, por la multiplicación de actores y por el aumento de las interacciones entre éstos. Sin embargo, señala que aún queda por abordar de manera más efectiva las cuestiones de seguridad hemisférica. Al respecto, se advierte que es necesario avanzar en la concertación en materia de seguridad y en el diseño de instrumentos de prevención de conflictos, tales como un centro de prevención y gestión de crisis.

Se señala que la aparición de nuevas amenazas tiene mucho más que ver con las condiciones de vida de los y las ciudadanas que con las relaciones interestatales.

Para Chile está claro que es necesaria la colaboración para enfrentar los problemas que surgen de las drogas ilícitas, del terrorismo o de la seguridad ciudadana. Pero se advierte claramente que aunque estas nuevas amenazas tienen dimensiones internacionales, las respuestas a éstas deben ser decididas por cada uno los gobiernos del hemisferio.

Chile advierte que las fórmulas y mecanismos con los que los países acuerden colaborar, deben ser decididos por ellos mismos. En este sentido, uno de los desafíos más importantes para la cooperación en cuestiones de seguridad hemisférica será el de crear los mecanismos adecuados, teniendo en cuenta las realidades de cada país y las opciones institucionales que cada uno escoja.

Respecto al papel que debe tener la OEA en el proceso de redefinición de la seguridad en el continente, la delegación de Chile señala que esta institución provee el marco multilateral adecuado para enfrentar los retos de concertación en materia de seguridad y el diseño de instrumentos de prevención. En el caso específico de la CSH, se apunta que una de las tareas principales de la Comisión debe ser la de procurar clarificar y acercar conceptos.

Problemas que se deben enfrentar para establecer una agenda de seguridad

Muchos de los desafíos a la seguridad ‘nuevos’ y ‘no tradicionales’, aunque son estrictamente inéditos, provienen en buena medida del fracaso de múltiples Estados de la Región en sus esfuerzos por garantizar el bienestar de sus ciudadanos y por proveer las mínimas condiciones de orden dentro de sus fronteras (Serrano 2000).

A continuación se presenta un esbozo de esos problemas.

Autodeterminación étnica

En general, los Estados latinoamericanos han encontrado un cimiento seguro en sus vínculos con la nación. Aunque en años recientes algunas comunidades étnicas han reivindicado su identidad en términos políticos, se puede argüir que es poco probable que cambie la integridad básica de estos Estados. De hecho, desde su independencia la idea de nación ha sido un factor de legitimación que ha apuntalado a los Estados latinoamericanos. Y, a diferencia de otras regiones del mundo, no se han presentado disputas internacionales alimentadas por tensiones étnicas.

Deterioro ambiental

Durante la década pasada, el medio ambiente se convirtió en un tema clave para las relaciones latinoamericanas debido a tres razones principales: 1) la urgente necesidad de hacer frente a problemas tales

como la deforestación, la erosión del suelo y la contaminación urbana; 2) los costos internacionales asociados a los fracasados intentos de lidiar con el deterioro ambiental, y 3) el potencial de cooperación que se percibe en esta área. Si bien es cierto que la creciente interdependencia ambiental ha magnificado el potencial de conflictos en la Región, también se percibe como una arena importante para la cooperación.

Insurgencia y violencia civil

Durante la década del sesenta, la guerra de guerrillas urbana y rural fue un problema común en América Latina. Las respuestas militares y contrainsurgentes desplegadas por los diferentes gobiernos, a pesar del alto costo en términos de violaciones a los derechos humanos y de la viabilidad de la democracia, lograron contener la amenaza rebelde a lo largo de la Región. Sin embargo, y no obstante la creciente inclinación de las diferentes fuerzas políticas a favor de la participación pacífica y de la vía electoral, la opción armada continuó siendo parte importante de la agenda de la izquierda en la Región.

Al igual que en el pasado, la violencia civil y la protesta armada han surgido donde la presencia del Estado es relativamente débil o prácticamente nula. De hecho, la ineffectividad de las instituciones del Estado para enfrentar y resolver conflictos sociales y políticos locales ha fortalecido la percepción de los grupos guerrilleros como interlocutores políticos válidos.

Flujos migratorios y control de recursos como fuentes de conflicto en América Latina

Los flujos migratorios y las políticas estadounidenses hacia la migración legal e ilegal han constituido, durante mucho tiempo, una fuente de tensión en las relaciones entre Estados Unidos y América Latina.

Pero el desempleo y la densidad poblacional han apuntalado también lo que algunos autores llaman una cultura de la migración en la zona.

Los flujos migratorios han sido motivados por consideraciones económicas y también han estado vinculados a problemas relacionados con el manejo y la escasez de recursos, y aunque han sido contenidos por las fronteras nacionales, se han manifestado como fuente importante de fricción social.

Tráfico de drogas, tráfico de armas y crimen organizado

El aumento en el tráfico de drogas en América Latina durante las dos últimas décadas ha erosionado dramáticamente las instituciones estatales en toda la Región. Los enclaves controlados por los cárteles de la droga se han convertido en un grave problema en países como Colombia, Perú y México y, en algunos casos, la alianza de estos grupos con fuerzas insurgentes no solo ha desafiado a las autoridades estatales, sino que también ha debilitado la capacidad del Estado para controlar sus fronteras. Las manifestaciones transnacionales del comercio de drogas han sido sumamente claras en América Latina, con cambios en la producción tanto entre países productores y abastecedores de narcóticos, como en las principales rutas de tránsito. En efecto, la inestabilidad política y la presencia de instituciones estatales debilitadas o ilegítimas no son consecuencia únicamente del floreciente tráfico de drogas, sino también prerrequisitos de su existencia. En América Latina, como en otras regiones del mundo, este tipo de empresas tiene lugar con mayor frecuencia donde la autoridad gubernamental es débil o está ausente. Por otra parte, la militarización de la guerra contra las drogas no solo ha puesto en peligro las instituciones democráticas, sino que ha acarreado importantes implicaciones para la seguridad ciudadana y regional. En efecto, la resistencia violenta a las campañas antidrogas ha obligado en ocasiones a los gobiernos, en particular al colombiano, a reconsiderar sus políticas.

La explosión del tráfico de drogas en América Latina en las dos últimas décadas no puede explicarse simplemente por la falta de habilidad o de voluntad de los Estados regionales para hacer frente al problema.

Aunque han aumentado de manera exponencial los recursos institucionales y financieros destinados por los Estados latinoamericanos a la lucha contra las drogas, los resultados han sido sumamente pobres. Además, las políticas antinarcóticos actuales han acarreado también desastrosas consecuencias sociales. Las políticas antinarcóticos no solo parecen amenazar la ley y el orden internos, sino que, en la medida en que fomenten el establecimiento de alianzas entre productores de drogas y guerrilleros, pueden llegar a poner en peligro la existencia misma de los Estados más afectados por el tráfico de éstas.

Sin duda, los exorbitantes recursos financieros de que disponen los señores de la droga les han permitido comprar protección para defenderse del sistema de justicia y de otras autoridades, así como organizar fuerzas de seguridad y financiar campañas violentas en contra de sus enemigos. Tanto en Colombia como en Perú, el cultivo y la producción

de drogas han provocado significativos flujos de migración interna, lo que ha ocasionado importantes consecuencias para el equilibrio ecológico de la Región. Además, en estas regiones ha surgido un sistema alternativo de lucro y poder, un orden social y económico en el cual la violencia organizada cumple un papel y desafía abiertamente la supremacía del Estado.

El crecimiento del tráfico de drogas en Colombia desde finales de la década del setenta contribuyó a la reactivación de los movimientos insurgentes. En efecto, los recursos cada vez mayores asociados a actividades ilegales, incluido el tráfico de drogas, pueden haber beneficiado a los movimientos guerrilleros, pero más claramente, estos recursos hicieron posible su expansión al debilitar las instituciones estatales.

Esta tendencia ha venido acompañada de un importante aumento en el flujo de armas dentro de la Región.

Premisas básicas para una seguridad

Se puede afirmar que, tal vez, el desafío no consistiría en plantear un nuevo concepto, sino en ordenar, jerarquizar, interrelacionar y dar contenido a las instancias y realidades existentes.

Basándonos en esto, se podrían aplicar ciertos componentes que surgen de las realidades, que independientemente de cualquier diseño de una nueva arquitectura pueden establecer verdaderas condiciones, que deberían estar presentes para llegar a definir una adecuada respuesta a la nueva realidad hemisférica.

En tal sentido, se darán a conocer premisas básicas que incorporen una visión actualizada de la seguridad en la dimensión que hoy prevalece (Holzmann 2001).

■ *Socios en la seguridad*

La tendencia imperante demuestra que las relaciones de cooperación prevalecen sobre las de conflicto, y de ahí se desprende, como premisa básica, que la nueva arquitectura debe orientarse a la búsqueda de asociaciones de seguridad; concepto amplio en cuanto a sus componentes, ya no solamente restringidos a la variable militar, independientemente de su insustituible presencia, sino también orientada hacia una efectiva búsqueda de solución de problemas de distinta índole que, al ser vencidos o aminorados, propenden y fortalecen la viabilidad de integrarse en un esquema de cooperación. Una clara demostración es el hecho probado de que, al menos en el Cono Sur, entre 1989 y 2000

la zona fue menos conflictiva que en otros períodos, pues se privilegió la búsqueda de soluciones a los problemas debido, entre otros aspectos, a la integración y mutua dependencia económica.

■ *La confianza mutua, un medio y no un fin*

Dentro del esquema de seguridad, las Medidas de Confianza Mutua se han constituido en importantes instrumentos para prevenir situaciones de alta conflictividad. Por su parte, han demostrado ser efectivas, especialmente en el ámbito bilateral y sub-regional, representando un papel fundamental en la futura arquitectura de un sistema de seguridad hemisférico.

Sin embargo, para que ello se constituya en un elemento importante, deberían fortalecer su carácter de medio y no de fin en sí mismas; además, tendrían que robustecer su naturaleza especial, aplicable a realidades concretas, que se orienten a enfrentar los temas que tipifican la emergencia de los nuevos factores desestabilizadores y generadores de inseguridad como son, entre otros: el terrorismo, las migraciones, las drogas, las rivalidades navales, el control de zonas marítimas y los problemas étnicos, factores éstos que conforman un cuadro diverso y complejo. En síntesis, estas medidas, previo análisis y evaluación de sus resultados, deberían generar un régimen internacional de seguridad, vinculado a un esquema de seguridad donde los Estados se sometan a reglas universales, iguales y vinculantes, que enfrenten los conflictos reales, siendo fundamental orientarlas a las causas que los originan, perdiendo su nivel formal o testimonial y transitando hacia acuerdos con efectos reales enlazados al panorama estratégico y geopolítico que el nuevo escenario demanda.

■ *Asimetrías en la Región*

Hay que reconocer la existencia de profundas asimetrías que inciden en la viabilidad, importancia verdadera y factibilidad de desarrollo y permanencia en el tiempo. Entre ellas destacan, en la actualidad, el mantener fuerzas centrífugas que contribuyen a fragmentar un continente llamado, naturalmente, a una unidad política que no se ha producido. Por su parte, en el mismo tenor, persisten diferencias importantes en el desarrollo político, social, económico y cultural entre los Estados que configuran la Región; todo esto tiene que ser considerado en el momento de diseñar modelos y sistemas que, de no incorporar estas variables, parten de una supuesta unidad, que en los hechos

no se da, ya que existen profundas diferencias con efectos significativos en los acuerdos que se adoptan y, lo que es más relevante, en las visiones comunes a que están obligados todos los procesos asociativos o de integración.

■ *El papel de los Estados Unidos de América*

En la Región, el país del norte mantiene una presencia importante, pero ambigua. En efecto, la demostración más clara de lo anterior fue su política de abandono benigno de la década del setenta. A su vez, el comportamiento de la potencia en el conflicto de las Malvinas, donde privilegió su alianza europea en detrimento de su obligación como miembro pleno de la OEA y principal garante del TIAR, demuestra la existencia de prioridades a que siempre se encontrará expuesto.

Por lo señalado, el rediseño de una arquitectura de seguridad no puede desconocer la importancia de los EE.UU. y su indiscutible papel preponderante en el área. Sin embargo, con la misma fuerza se deben hacer concordantes los intereses de dicha potencia y la visión de los Estados directamente involucrados.

En tal sentido, la simple aceptación de un esquema que pretenda amarrar el nuevo sistema a un ambiente multilateral, propio del concepto de seguridad colectiva, o una visión restringida de seguridad cooperativa, parecería simplificar y predeterminar una solución que, teniendo importantes elementos valederos, puede ser incompleta para consensuar un adecuado esquema de seguridad que dé origen a verdaderos acuerdos, organizaciones y marco jurídico concordantes con la realidad imperante. La superpotencia tiene hoy una responsabilidad en los asuntos mundiales que va más allá de su mero poder militar. Esta responsabilidad se la concibe como el gran imperativo ético de establecer un orden de paz para la libertad.

■ *Efectos de los procesos económicos en la estabilidad política*

La economía ha sido una variable fundamental en los procesos, que con un dinamismo, rapidez y eficiencia no conocidos hasta la década del noventa, vino a acelerar soluciones a viejos problemas en el área, fundamentalmente vinculados a cuestiones territoriales relacionadas con el amplio concepto de soberanía. Sin embargo, este factor, que ha tenido un rol estabilizador indiscutible, se encuentra actualmente afectado por crisis económicas que se traspasan de una economía a otra, y por importantes casos de largos y profundos procesos de ines-

tabilidad política en países que son actores importantes del sistema regional y sub-regional.

Una nueva agenda de seguridad requiere solucionar, o al menos aminorar, signos de inestabilidad en casos como los de Argentina, Colombia, Perú, Paraguay y Venezuela, entre otros, que pueden conducir a procesos regresivos, tanto económicos como políticos o culturales, con grandes efectos en las relaciones geopolíticas y estratégicas.

■ *Conflictos internos y conflictos vecinales*

América ha abandonado el escenario de alta conflictividad que la caracterizó en el pasado. En general, impera la voluntad de solucionar los conflictos a través de procesos de negociación y acuerdo. Sin embargo, subsisten crisis o tensiones de tipo político; aspectos de delimitación geográfica indefinida ya muy restringidos; problemas de interpretación geográfica; asuntos que configuran realidades especiales, cuya evolución depende de elementos ajenos a la Región; reivindicaciones que no se sustentan en fundamentos jurídicos; temática de conflictos latentes vinculados a problemas étnicos; movimiento de minorías desesperanzadas; influencia de conflictos emergentes, como drogas, narcotráfico y otros.

Por lo expuesto, parece posible establecer, como premisa básica, que la conflictividad en la Región se vincula a divergencias internas originadas en asuntos políticos o económicos muy marcados por la falta de éxito en avanzar hacia el desarrollo de una cultura popular, concordante con las exigencias que los nuevos modelos de integración demanden. Con todo, la peligrosidad, desde el punto de vista de las vinculaciones internacionales, es baja, pero requiere superar antiguas barreras emocionales para así hacer viables nuevos modelos de sistemas de seguridad que por la inestabilidad interna, las crisis político-diplomáticas y las asimetrías existentes no permiten dar consistencia a un nuevo tipo de acuerdos, que requieren relaciones estables y de confianza.

Conclusiones

Paz y seguridad son bienes públicos internacionales, cuyo acceso ni rivaliza ni excluye a los demás. En ese sentido, la construcción de un sistema de seguridad justo, que haga compatibles valores y principios superiores, con intereses prácticos de los países, es perfectamente factible. La realidad demuestra que tal incompatibilidad no se presenta en la manufactura de las políticas públicas, menos en un hemisferio que

ha logrado confluír en la democracia como sistema político y en la paz como eje de gravedad de la política exterior.

Hay temas de relativo consenso para el debate, que se refieren a:

1. La incorporación de las ‘nuevas amenazas’ al repertorio de los peligros para la estabilidad regional: narcotráfico, terrorismo, tráfico de armas lícitas e ilícitas, corrupción, desastres naturales, enfermedades epidemiológicas, desplazamiento humano forzado. Es lo que se ha denominado un enfoque ‘multidimensional’ de la seguridad hemisférica.
2. Un nuevo modelo de seguridad que atienda a la diversidad hemisférica a partir de los avances de los Acuerdos Regionales de Seguridad.
3. Un fortalecimiento de la diplomacia preventiva y la resolución de conflictos en el hemisferio, impulsando las actuales y nuevas medidas de seguridad y confianza.
4. Procedimientos para operaciones conjuntas de fuerzas de seguridad; libros blancos de la defensa; homogenización de la medición de gastos militares; alertas tempranas; deben ser acompañados de un fortalecimiento de la OEA en su capacidad de negociación política.
5. La vinculación de la seguridad hemisférica con la defensa de la democracia, permite incorporar conceptos tales como transparencia y ética; equilibrio de poderes; acceso a la información, libertad de prensa y libertad de expresión.
6. La modernización de la OEA en cuanto a sus organismos especializados en el tema de seguridad, en particular la relación con la Junta Interamericana de Defensa y su vínculo con la Comisión de Seguridad Hemisférica y el Consejo Permanente de esa organización.

Por último, el camino de la seguridad sub-regional ha avanzado, más que como fruto de una voluntad política, por las circunstancias externas e internas que guiaron naturalmente el proceso. Esto supone el riesgo siempre presente de que las opciones en cuanto al camino a seguir en el futuro se vean fuertemente determinadas por el calor de las corrientes de percepción más que por la consideración de las perspectivas estratégicas objetivas.

Las dificultades y negativas para avanzar en el proceso integrativo en materia de seguridad no son hoy las mismas que en el pasado, sin embargo, continúan apareciendo. Cuando la superación de dificul-

tades internas en materia de relaciones cívico-militares abrió el camino para lograr un acuerdo más profundo y duradero, otras opciones, como la sub-regional-regional y defensa-nuevas amenazas, parecen volver la discusión hacia un punto inicial. Diferentes combinaciones pueden producir retrasos y bifurcaciones en el proceso de integración, algunos de ellos de dudoso beneficio para la gobernabilidad democrática y la paz en el Cono Sur.

Si en los países del Cono Sur se asumiera la defensa como una cuestión de Estado, y con una visión política de largo plazo, todo indica que la discusión de nuevas opciones no significaría retrasar el proceso. El terreno ganado debe ser trabajado, y es imperioso comenzar a definir cuál será la integración en esta materia. El avance sub-regional, como complemento de lo regional y aun de lo mundial, se encuentra apoyado tanto por las perspectivas hemisféricas, como por el mismo apoyo que las Naciones Unidas han dado, en la Cumbre del Milenio, a los esfuerzos sub-regionales como generadores de paz.

Como perspectiva de las opciones, lo que hoy permitiría avances ciertos sería la elección de lo sub-regional, más lo institucional, más la defensa. Construir con la mirada puesta en la ampliación de los acuerdos, sumando nuevos asociados, parece ser la opción más aconsejable en el marco del Cono Sur.

BIBLIOGRAFÍA

Donadio, Marcela

(2000) *Las opciones de la seguridad estratégica para los países del Cono Sur*, III Encuentro Nacional de Estudios Estratégicos, Buenos Aires.

Fundación Foro del Sur

(2000) "Democracia y seguridad: hacia una agenda de cooperación política sudamericana", ponencia, Buenos Aires.

Holzmann, Guillermo

(1998) *El debate sobre seguridad hemisférica*, Instituto de Ciencias Políticas, Universidad de Chile.

Holzmann, Guillermo

(2001) *Los desafíos de una agenda de seguridad en América del Sur*, REDES, Washington.

Morgenthau, Hans

(1978) "Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace".

Patíño, Hernán

(1993) "Aportes a un nuevo concepto de seguridad hemisférica", artículos-revista-SER.

Serrano, Mónica

(2000) "América Latina: La nueva agenda de seguridad", Hemeroteca Virtual, ANUIES.

Soriano, Pablo

(2002) *Redefinir las instituciones de seguridad en el continente americano*, Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona, noviembre de 2002.

TIAR,

“Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca”, Artículo 3.

Varas, Augusto

(2000) *Actualización de las propuestas sobre seguridad hemisférica*, Panel VII Reunión.

Páginas Web

“Seguridad hemisférica”. www.summit-americas.org

“Factores desestabilizadores de la seguridad hemisférica”. www.monografias.com

NOTAS

- 1 TIAR, **Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca**, Artículo 3.
- 2 www.summit-americas.org, Seguridad Hemisférica.
- 3 www.monografias.com, Factores desestabilizadores de la seguridad hemisférica.