

**NUEVO GOBIERNO:
DESAFIOS DE LA RECONCILIACION
CHILE 1999 - 2000**

2 - ABRIL - 2001

SC

Doc. 1

Gen. 1

FLACSO-Chile

Libros FLACSO-Chile

**Nuevo Gobierno:
desafíos de la reconciliación.
Chile 1999 - 2000**

Las opiniones que se presentan en los trabajos, así como los análisis e interpretaciones que ellos contienen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de FLACSO-Chile, ni de las instituciones a las cuales se encuentran vinculados.

Ninguna parte de este libro/documento, incluido el diseño de la portada, puede ser reproducida, transmitida o almacenada de manera alguna ni por algún medio, ya sea electrónico, mecánico, químico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin autorización de FLACSO-Chile.

4110 La publicación de este libro, que recoge parte de las actividades de FLACSO, ha sido posible gracias a la colaboración de la Fundación Ford, The William and Flora Hewlett Foundation, a través del apoyo a los diversos programas de la institución.

320
110

321.4(83) FLACSO-Chile
Nuevo Gobierno: desafíos de la reconciliación. Chile
1999 - 2000
F572nu Santiago, Chile: FLACSO-Chile, 2000.
413 p.
ISBN: 956-205-150-1

CASO PINOCHET / DERECHOS HUMANOS / TRANSICION
POLITICA / DESARROLLO ECONOMICO / EDUCACION /
ELECCIONES PRESIDENCIALES / POLITICA Y GOBIERNO /
MEDIO AMBIENTE / PARTICIPACION CIUDADANA /
ANUARIO / CHILE

© 2000, FLACSO-Chile. Inscripción N° 117.807. Prohibida su reproducción.
Editado por FLACSO-Chile, Leopoldo Urrutia 1950, Ñuñoa
Teléfonos: (562) 225 7357-225 9938-225 9655 Fax: (562) 225 4687
Casilla electrónica: flacso@flacso.cl
FLACSO-Chile en Internet: <http://www.flacso.cl>

Producción editorial: Carolina Stefoni, Marcela Zamorano, FLACSO-Chile
Diagramación interior: Marcela Contreras, FLACSO-Chile
Diseño portada: A•Dos Diseñadores
Impresión: Ventrosa Impresores S.A.

INDICE

Presentación	5
--------------------	---

CHILE Y LAS AMERICAS

La reconciliación nacional en América Latina. Utopía y "pomada" de los noventas <i>Brian Loveman</i>	9
Economía y democracia en América Latina. Una perspectiva desde el estudio Latinobarómetro <i>Marta Lagos C.</i>	37
Seguridad humana: una perspectiva académica desde América Latina <i>Francisco Rojas Aravena</i>	59

CHILE EN UN NUEVO ESCENARIO POLITICO

Chile bajo la administración Lagos. El difícil camino al Palacio de la Moneda <i>Luis Maira</i>	77
Cambio, continuidad y proyecciones de las elecciones presidenciales de fin de siglo <i>Manuel Antonio Garretón M.</i>	97
El nuevo escenario político <i>Paul W. Drake</i>	109
Las elecciones presidenciales de 1999: la participación electoral y el nuevo votante chileno <i>Patricio Navia, Alfredo Joignant</i>	119
Las mujeres en las últimas elecciones presidenciales <i>Índira Palacios, Teresa Valdés</i>	145
Clivajes y competencia partidista en Chile (1990-1999) <i>Leticia M. Ruiz-Rodríguez</i>	159

VERDAD Y RECONCILIACION. LOS DERECHOS HUMANOS DESPUES DEL ARRESTO DEL GENERAL PINOCHET

La participación del ejército de Chile en la mesa de diálogo sobre los derechos humanos <i>Brigadier Juan Carlos Salgado</i>	193
---	-----

Mesa en diálogo de Derechos Humanos en Chile. 21 de agosto 1999 - 13 de junio de 2000	
<i>Elizabeth Lira</i>	203
Augusto Pinochet en Londres. El caso Pinochet en los noticiarios de televisión	
<i>Giselle Munizaga</i>	221
Hacia el fin de la impunidad: Pinochet en Londres	
<i>Laura H. Paxton</i>	231
Reacciones del gobierno chileno durante el caso Pinochet	
<i>Carlos Vergara</i>	243

DESARROLLO ECONOMICO Y MEDIO AMBIENTE

La economía chilena en 1999	
<i>Oscar Muñoz Gomá</i>	259
Los dos ejes de la tercera vía en América Latina	
<i>Roberto Patricio Korzeniewicz, William C. Smith</i>	277
Los ONG's ambientales, actores fundamentales de la gestión ambiental	
<i>Ana María Muñoz</i>	309

RELACIONES EXTERIORES

La política exterior durante 1999: la consolidación de los nuevos tiempos	
<i>Paz Verónica Milet</i>	325
Reflexiones sobre la cooperación horizontal de Chile	
<i>Sergio Gómez E.</i>	331

CIUDADANIA, PARTICIPACION Y POLITICAS SOCIALES

La causa mapuche y el caso Ralco en su contexto histórico y presente	
<i>José María Bulnes</i>	341
¿Varones con delantal? Padres populares en las actividades domésticas y crianza de los hijos	
<i>José Olavarría</i>	353
La educación en 1999. Memorándum para el 2000	
<i>Juan Eduardo García-Huidobro S.</i>	377
Comunidades virtuales y ciudadanos on line	
<i>Rodrigo Araya Dujisin</i>	391

SEGURIDAD HUMANA: UNA PERSPECTIVA ACADEMICA DESDE AMERICA LATINA*

Francisco Rojas Aravena**

A inicios del siglo XXI la gente empieza a ocupar un lugar central en el sistema internacional. Este es un cambio estratégico en la percepción del sistema global. Hoy reconocemos los inicios de este cambio, su efectivización constituirá un proceso al cual Estados y organizaciones de la sociedad civil deberán contribuir en forma simultánea.

La idea de que existen valores en torno a la persona humana que son necesarios preservar por sobre cualquier otro aspecto, ha estado presentes desde el nacimiento del derecho internacional público. Francisco de Vitoria (1480-1546) en uno de sus trabajos publicado en 1532, señalaba que desde el punto de vista del derecho internacional, cabía proceder contra un Estado que niegue a sus propios súbditos los derechos fundamentales. El humanitarismo ha sido una fuente esencial del derecho internacional desde hace 500 años, aun previo a la paz de Westfalia donde se estableció el orden interestatal en 1648¹.

Con el fin de la guerra fría y el proceso de globalización se incrementaron las oportunidades de cooperación en el sistema internacional y en diversas subregiones. La revolución en las comunicaciones, la nueva ola de democracia a nivel mundial y el fenómeno de la globalización, han contribuido a universalizar los valores y principios establecidos en la Carta de los Derechos Humanos. Su promoción y respeto exigen más asociación y mayor cooperación.

Un acercamiento al *global politics* desde la perspectiva de los intereses humanos, como lo desarrolla Mel Gurtov permite comparar matrices valóricas. Esta distinción de valores se origina en diferentes perspectivas teóricas². La teoría realista mira los fenómenos internacionales enfatizando la conflictividad y esto significa que no se dimensiona de manera adecuada la cooperación entre los diferentes actores. Las visiones transnacionales "*corporate-globalist*" enfatizan los aspectos económicos y la hegemonía de un modelo de producción y de división del trabajo de carácter capitalista. Sin embargo, si bien estas

* Las ideas de este capítulo las presenté en la Reunión Ministerial de Lysoen Network, en su reunión de Lucerna, Suiza, mayo 2000. También en la Conferencia de la UNESCO "What Agenda for Human Security in the Twenty-First Century?", París, Francia, noviembre 2000.

** Director FLACSO-Chile, Co-Director Programa Paz y Seguridad en las Américas.

"reglas del juego" son las que establecen la preservación general, son vistas como juego suma cero frente a otros valores. En ambos casos, tanto el realismo como el corporate globalist enfatizan, en ausencia de valores compartidos, la competitividad como fundamento del conflicto y la rivalidad permanente.

Al mirar el mundo desde una nueva perspectiva con una proyección de carácter humanista-global, los valores que se enfatizan son distintos. La necesidad de una perspectiva más holística significa plantearse la pregunta central ¿quién habla por el planeta? Las relaciones internacionales, a partir de esta pregunta, miran otros ángulos, lo que significa pensar en las relaciones como temática de la gente¹.

Con este enfoque es posible relacionar problemas diversos con nuevas prioridades. La principal prioridad necesariamente es la paz. Esta se asocia directamente a lo social y justicia económica, justicia política, gobernabilidad humana y la responsabilidad común en el balance ecológico.

Todo lo anterior se expresa en énfasis distintos y muchas veces alternativos en términos de los valores que buscan ser alcanzados. En el siguiente cuadro se comparan los principales valores que impulsan quienes apoyan las principales teorías antes referidas.

Valores alternativos en las teorías principales

	Realista	Globalismo Corporativo	Humanismo Global
Institucional	Negociación Influencia Misión Control	Acceso Jerarquía Influencia Consumo Capitalismo	Fiscalización (Accountability) Gerencia Igualdad de oportunidades Descentralización
Normas	Sistema de alianzas Hegemonía Misión nacional Proteccionismo Intervención	Cultura global Interdependencia igualitaria Laissez-faire Integración	Necesidades básicas Interdependencia Regímenes Internacionales "One world" Derecho internacionales
Estructura	Mantenimiento del sistema Bloques de poder	Mantenimiento del sistema Orden liberal	Transformación del sistema Orden global

Fuente: Mel Gurtov. *Global Politics in the Human Interest*. p. 25-26.

En la actualidad existen condiciones para establecer una coalición internacional, tanto de Estados como de organizaciones de la sociedad civil, para apoyar y promover iniciativas que propendan a establecer mayor seguridad para la persona humana y su desenvolvimiento como eje de la seguridad

internacional. Ello fundamentalmente a través del perfeccionamiento de un nuevo derecho internacional, que asegura la paz y la gobernabilidad y de la promoción de incentivos positivos. En este sentido destacamos la perspectiva señalada en la reunión de Lysoen "Innovative international approach will be needed to address the source of insecurity, remedy the symptoms and prevent the recurrent of threats which affect the daily lives of million of people"⁴.

El rol académico en esta tarea es fundamental. La experiencia de FLACSO-Chile y su Programa Paz y Seguridad en las Américas (P&SA), evidencian la importancia del diálogo entre académicos, funcionarios civiles y militares de gobierno y otros actores claves en el análisis del nuevo contexto internacional y en la generación de recomendaciones para avanzar en la estabilidad, el desarrollo y la paz.

La construcción de perspectivas comunes en el marco multilateral, el soporte político y social de Estados con pensamiento similar, más un sólido fundamento teórico, posibilitará el diseño de los nuevos bienes públicos globales necesarios para la seguridad internacional y el desarrollo sustentable en el planeta. Lo anterior significa que tenemos una oportunidad renovada de construir regímenes internacionales vinculantes que organicen desde una nueva perspectiva las relaciones en el sistema internacional, en donde la sociedad civil y la persona humana ocupan cada vez un espacio más relevante.

Con respecto a la seguridad internacional, necesitamos desarrollar una mirada más global y comprensiva. Una perspectiva holística capaz de mostrar la estrecha interrelación entre: *seguridad, desarrollo y paz*. Lo anterior se evidencia con mayor facilidad cuando está referido a sistemas políticos democráticos.

La evidencia muestra que los regímenes democráticos tienden a mantener relaciones pacíficas y desmilitarizadas. Por lo tanto, la guerra es un fenómeno extraño entre regímenes políticos democráticos. Existen casos excepcionales. Sin embargo, si se considera adicionalmente los regímenes internacionales que vinculan a los países capitalistas democráticos de occidente, la guerra es un hecho ausente como realidad factual y como perspectiva futura en esa región. A ello se debe agregar un grupo de países cada vez más significativos como los latinoamericanos. La conjunción de sistemas políticos democráticos, multilateralismo cooperativo y regímenes internacionales vinculantes posibilitan alcanzar y mantener la paz de manera eficiente.

Asegurar la estabilidad y la paz es lo que permite generar posibilidades de satisfacer de manera adecuada las demandas de la seguridad humana. Sin seguridad

interestatal la seguridad de la gente corre los riesgos más altos. Lo anterior conlleva un cambio en las conceptualizaciones de seguridad internacional.

En este trabajo analizo los cambios en el concepto de seguridad en la posguerra fría, la construcción de una agenda de seguridad humana y el rol del multilateralismo cooperativo en el establecimiento de regiones internacionales de seguridad para el siglo XXI.

La seguridad: un concepto en transición

Una importante tendencia se expresa en la transición desde un paradigma que enfatiza las perspectivas de juego suma cero hacia un paradigma que, reconociendo la importancia de los fenómenos del poder, busca generar instancias de solución sobre la base de la cooperación⁵. En este sentido, la teoría de regímenes internacionales adquiere cada vez más significación e importancia.

El nuevo paradigma se fundamenta esencialmente en la persuasión. En inducir lo que se alcanza en el marco multilateral. Desde el punto de vista operativo, los sistemas de prevención (diplomacia preventiva), prevención de crisis y sistemas de alerta temprana constituyen elementos sustanciales. En el nuevo paradigma la interdependencia juega un rol central y, por lo tanto, el peso de la cooperación y los fenómenos de la integración constituyen elementos sustantivos. El marco de acción reafirma el carácter multilateral y la búsqueda conjunta de soluciones. De allí la importancia de los regímenes internacionales. Los regímenes tendrán capacidad pro activa dado que la prevención, la alerta temprana y la búsqueda conjunta de soluciones constituyen sus elementos claves.

La seguridad es un concepto en disputa. La definición conceptual, los temas que se quieren abordar y su delimitación son el resultado del proceso político. Lo que es seguridad para unos, puede ser la fuente de la inseguridad para otros. Una misma realidad es percibida y comunicada desde "posiciones" diversas. La seguridad es un concepto elusivo. Corresponde a una categoría amplia que trasciende lo militar e involucra aspectos no militares. La seguridad debe ser entendida en su contexto socio-histórico-cultural-geográfico⁶. Albert Einstein señala que "es la teoría la que determina lo que podemos observar"⁷. Luego requerimos de nuevas teorías para analizar el comportamiento de los actores, las estructuras que conforman y los procesos en que interactúan en esta nueva etapa del sistema internacional.

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 y la militarización de dichos vínculos. 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 transición⁸. Muchas veces ambas perspectivas han aparecido 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.

Cada esfera y ámbito en el cual se conceptualiza la seguridad involucra una cadena de conceptos que deben ser asociados. Es así como la seguridad internacional se liga al concepto de multilateralismo, el de la seguridad estatal al de soberanía nacional y el de seguridad humana a la gobernabilidad y el desarrollo. Estas tres esferas debemos articularlas y relacionarlas de mejor manera.

La complejidad de la nueva realidad y de la nueva agenda, no logra ser aprehendida por las concepciones tradicionales de seguridad internacional. La respuesta que algunos actores han buscado entregar es una ampliación del concepto de seguridad internacional. Con ello ubican en el ámbito de la seguridad temas de distinto orden (militares, económicas, sociales), dificultando la operacionalización práctica y el desarrollo de acciones específicas.

El concepto de seguridad internacional debe centrarse en las cuestiones referidas a la guerra y la paz como cuestión primordiales. La seguridad internacional adhiere a la cuestión de la fuerza: cómo detenerla, pararla, restringirla y ocasionalmente amenazar y aún usarla. Considera las condiciones que refuerzan o debilitan la violencia organizada en asuntos internacionales y las conductas de todo tipo de actividades militares. En la posguerra fría la seguridad internacional debe resituarse en lo central de la naturaleza del conflicto y cuando en éste se usa la fuerza⁹. De allí la necesidad de diseñar bienes públicos internacionales que prevengan cuestiones cruciales como las que propone la agenda de Lysoen.

En el planeta, en las distintas regiones y en los países existen temas prioritarios e importantes para el desarrollo de la vida o las amenazas a ella: sin embargo, no todos estos temas son temas de seguridad. Tampoco seguridad significa que necesariamente ocupe los primeros lugares de todas las agendas. Un error importante corresponde al hecho de querer destacar la significación de un

tema señalando que es un tema de seguridad. Todo tiende a ser "securitizado". Por lo tanto, las respuestas de carácter militar o que corresponden a burocracias referidas a la violencia organizada, adquieren primacía.

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 y el que posee los mayores recursos en cuanto al uso de la fuerza. También, porque las demandas que se generan desde la sociedad civil, expresadas como demanda en seguridad humana, se efectúan al Estado. Es éste el quien debe dar satisfacción a dicha demanda. A su vez, la inestabilidad internacional busca ser superada generando alternativas en marcos multilaterales en los cuales el Estado es el actor que genera recomendaciones y resoluciones. Para algunas regiones geográficas, principalmente para Africa, un mayor centro de gravitación puede 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.

Asociado a lo anterior tenemos el concepto de soberanía. En un mundo global, efectivamente planetario, la soberanía mas que un concepto referido a las capacidades de definición unilaterales en un territorio determinado, corresponde a la responsabilidad que deben demostrar los gobernantes y los pueblos de esos territorios para con ellos mismos y para el conjunto de la humanidad. Soberanía en el mundo global significa responsabilidad nacional e internacional.

El esfuerzo de focalización y de concertación en una agenda específica evita por un lado la ampliación del concepto de seguridad y con ello la militarización de toda cuestión significativa de la vida humana.

La agenda de la seguridad humana incluye temas de carácter muy amplio, tales como desastres naturales, racismo, educación para la paz, refugiados, cooperación para el desarrollo, recursos naturales, desarrollo sustentable, equidad, armas livianas, niños en guerra, minas antipersonales, tribunal penal internacional, sostenibilidad ecológica, etc. La amplitud de los temas dificulta generar políticas capaces de tener impacto sustantivo con un cambio en el ambiente internacional.

De allí la necesidad de encontrar elementos de articulación que permitan darle

consistencia y coherencia al concepto. En mi criterio este elemento sigue estando en el uso de la fuerza. Una cantidad importante de problemas que dicen relación con la vida y la muerte que afecta a importantes proporciones de la población, están vinculadas al uso de la fuerza, por ausencia del monopolio estatal de la violencia o por la incapacidad para construir un orden desmilitarizado.

Establecer metas y objetivos en términos de bienes públicos internacionales, globales y regionales posibilita articulaciones efectivas y avances sustantivos en una agenda comprensiva como la propuesta. Esta incluye minas anti-personales, armas pequeñas, niños involucrados en conflictos armados, derecho humanitario y derechos humanos, corte penal internacional, explotación de niños, seguridad para el personal en misiones humanitarias, prevención de conflictos, organizaciones criminales transnacionales y recursos para el desarrollo.

La característica primordial de los nuevos conflictos internacionales está centrada en problemas intraestatales, ello evidencia la necesidad de vincular de manera más adecuada los tres niveles diferenciados en los que se ha segmentado la conceptualización sobre seguridad. A su vez, la creciente presencia de fenómenos transnacionales (mafias internacionales, terrorismo transnacional y otros) que hacen uso de la fuerza pero que no poseen la capacidad para ejecutar amenazas de carácter estratégico al Estado obliga a diseñar mecanismos de coordinación de políticas que incorporen dimensiones no militares tradicionales del uso de la fuerza. Ello demanda nuevas formas de prevención.

El actual momento histórico posibilita construir nuevas formas de asociación y cooperación internacional. Establecer coaliciones que sobre la base del multilateralismo cooperativo alcancen metas renovadas en la paz y seguridad internacionales.

Las Américas constituyen una zona de paz. Se han producido avances sustantivos en la última década en los vínculos interestatales. Ello se evidencia en el desarrollo de la Diplomacia de Cumbres. En efecto, en el plan de acción de la II Cumbre una de las secciones está dedicada al fomento de la confianza y la seguridad entre los Estados. En esa sección los mandatarios giraron instrucciones a los gobiernos de las Américas tendientes a desarrollar y llevar a cabo una serie de medidas específicas que permitan alcanzar la meta de consolidación de la paz y la estabilidad en la región. Para ello, además de instruir a los gobiernos para llevar a la práctica las decisiones en medidas de confianza, encomendaron a la OEA una serie de tareas entre las cuales se encuentra el convocar a una conferencia especial sobre seguridad internacional¹⁰. La conformación de un marco conceptual común y la ejecución

de las medidas en materias de confianza mutua, transparencia y cooperación requerirán de la creación de mecanismos específicos de seguimiento que puedan profundizar cada una de estas materias. En este sentido se han delineado las bases para la construcción del Sistema de Regímenes Internacionales Funcionales en Materias de Seguridad Internacional. En forma similar se deberán crear sistemas en las otras áreas de concordancia señaladas por los Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas.

No obstante lo anterior es necesario reconocer algunos déficit importantes expresados en guerras civiles, en crimen transnacional, en carencias de la gobernabilidad y en la debilidad para enfrentar desafíos no militares en el ámbito internacional y doméstico. A ello se une el mantenimiento de algunos pocos contenciosos interestatales.

El ámbito académico puede contribuir de manera significativa en el abordaje de estas áreas deficitarias, a través de:

- Su capacidad de observatorio y de seguimiento puede contribuir a generar medidas de alerta temprana.
- Su capacidad de convocatoria para hacer participar distintos actores generando confianza.
- Su capacidad para diseñar alternativas y opciones.

Las principales debilidades se encuentran en la falta de recursos que posibiliten el desarrollo de una perspectiva sostenida en esta materia y cuya experiencia pueda transferirse a otras regiones del mundo.

Sobre la agenda de la seguridad humana

La agenda de la seguridad humana se asocia a la capacidad de prevenir, actuar y reaccionar frente a emergencias humanitarias. Más que intervención humanitaria, prefiero el concepto de acción humanitaria. Es decir, la capacidad preventiva de protección de la vida y la seguridad de la gente. Lo central es la creación de capacidades para adelantarse a los hechos y prevenir crisis que afecten la seguridad de las personas.

La red de seguridad humana formada por los gobiernos de Austria, Canadá, Chile, Grecia, Irlanda, Jordania, Mali, Holanda, Noruega, Slovenia, Tailandia y Suiza muestra una acción positiva en el ámbito multilateral internacional. En la declaración del II Encuentro Ministerial de esta red, se señala entre

otros aspectos que estos gobiernos "to promote respect for human rights and international humanitarian law, and to strengthen the rule of law and good governance. They recognized the need to foster a culture of peace, including the peaceful resolution of conflicts, to control the instruments of violence and to end impunity in case of violations of human rights and international humanitarian law. Ministers and representatives recognized that threats to human security differ from one region of the world to another, as do available resources to meet these threats. Network governments would work to build, over time, a growing consensus on human security at the global level, and, at the same time, would promote regional approaches and flexible frameworks for co-operation. They emphasized the importance of an inclusive and transparent approach" .

Retomando el uso de la fuerza como hilo conductor y vinculando la seguridad humana a este elemento articulador, aparecen dos temas que son particularmente relevantes en la agenda de la seguridad humana: armas livianas y actores no estatales en conflictos armados.

a. Armas livianas

América Latina ha dado pasos sustantivos tendientes a la prevención y el control de armas livianas. En los últimos años los países de la región sobre la base de la concertación política regional en el Grupo de Río concordaron una serie de iniciativas que se transformaron en la "Convención interamericana contra la fabricación y tráfico ilícito de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados", aprobada el 13 de noviembre de 1997.

El Grupo de Río estableció una comisión de trabajo en torno a la autolimitación en armamento y al control del tráfico ilícito de armas. Avances sustantivos se establecieron en la reunión de Cancún, México, en marzo de 1997. Los acuerdos allí alcanzados se transformaron en una proposición de convención en la Cumbre del Grupo de Río de Asunción, Paraguay, de agosto de 1997. Las negociaciones posteriores culminaron con éxito y en noviembre de 1997 fue aprobada esta convención en el marco de la OEA.

En el campo de la transparencia y de los armamentos convencionales, la región también ha tenido avances significativos. Particular significación posee la "Convención interamericana sobre transparencia en las adquisiciones de armas convencionales", aprobada el 7 de junio de 1999.

En el tema de seguridad internacional terrorismo y medidas de confianza

mutua. tanto en la Cumbre de Miami de 1994, como de Santiago de 1998. se alcanzaron importantes acuerdos. Se destaca en especial la sugerencia de los jefes de gobierno y de Estado de convocar a una conferencia extraordinaria para analizar el concepto de seguridad. Esta será una oportunidad importante para ubicar las nuevas conceptualizaciones sobre seguridad que emergen del Lysoen network.

Así también, se deben destacar la suscripción en el área centroamericana del Tratado Marco de Seguridad Democrática Centroamericano (1995) y la Declaración del MERCOSUR + Chile y Bolivia como zona de paz (julio 1999).

No obstante estos avances, se deben reconocer algunos déficit importantes. En el ámbito de la seguridad estatal aún existen litigios pendientes en torno a la delimitación fronteriza. Estos conflictos amenazan la seguridad internacional, como lo evidenció la crisis entre Ecuador y Perú de mediados de la década de los noventa. Ejemplo de los temas pendientes es el litigio entre Nicaragua y Honduras, que reapareció a fines de la década de los noventas.

De igual forma, guerras civiles domésticas afectan la seguridad y viabilidad estatal del Estado en cuestión y su derrame tiene graves consecuencias para la seguridad internacional. Particular importancia posee la situación colombiana y más específicamente los efectos del Plan Colombia¹². Desde ambas perspectivas se afecta la seguridad de la gente.

Los aspectos claves referidos a la seguridad humana que inciden en la posibilidad del uso de la fuerza en el ámbito latinoamericano, se vinculan esencialmente a la falta de democracia en lo político, a la inequidad en lo económico y a la discriminación en lo social. La falta de una cultura democrática y de resolución pacífica de los conflictos incrementa la potencialidad del uso de la fuerza. Es en estos casos donde el tráfico ilegal de armas incide de manera negativa en las posibilidades de resolución.

En el siglo XXI los conflictos domésticos son también conflictos internacionales, más aún si ubicamos al ser humano en el centro de la acción internacional.

El sistema internacional necesita generar acciones múltiples en forma previa a las situaciones del conflicto, durante el conflicto y en etapas pos conflicto.

La focalización de acciones en cada uno de estos momentos permitirá tomar las acciones más adecuadas para incidir de manera positiva en su mitigación.

El rol académico es muy importante en cada una de estas etapas. Vale la pena destacar por ejemplo las capacidades de generar medidas de alerta temprana en la etapa previa. El sugerir soluciones negociadas y mecanismos alternativos de resolución de conflictos, durante la etapa de enfrentamiento. Y diseñar mecanismos que aseguren la gobernabilidad en la etapa de pos conflicto.

En forma adicional al set de recomendaciones y sugerencias planteadas por las conclusiones del Lysoen network, se pueden agregar las siguientes sugerencias para su adopción en foros del multilateralismo cooperativo:

- Canje de deuda externa por armas livianas.
- Creación de un fondo internacional para la compra de armas en situaciones de pre y pos conflicto.
- Apoyo para mejorar las capacidades de control de entrada y transferencias de armas livianas. Los desarrollos tecnológicos, en especial, la tecnología de satélites permite grados mayores de cooperación en todo el planeta. Preguntas nuevas deben ser hechas en este campo, cómo desarrollar fiscalización en un contexto de libre mercado.
- Cooperación en el intercambio de leyes y experiencias efectivas.
- Desarrollo de una cultura de paz que ubica la negociación y resolución pacífica de los conflictos como eje articulador.
- Código internacional de conducta para Estados y empresas referidos a la transferencia de armas. Sin código o un régimen internacional en la materia, no es posible efectuar monitoreo ni menos aún sanciones o embargos.

b. Actores no estatales en conflictos armados

Hace unos meses atrás *The Economist*, luego de Seattle, se refería a la presencia de un "*non-governmental order*". Estamos en un mundo cada vez más complejo por la variedad de actores y las diferentes relaciones que entre ellos se establece. Entre los actores no estatales existen las más diversas fuerzas. Algunas muy positivas como las organizaciones líderes en la protección de la seguridad humana, como por ejemplo la Cruz Roja. También actúan a nivel internacional organizaciones de carácter terrorista que causan graves daños a la seguridad humana y la seguridad internacional.

Este es un tema de la mayor complejidad. Requiere de una serie de medidas efectivas para evitar que el relacionamiento que ellos tengan en una situación de conflicto promueva el escalamiento de éste. Los principios fundamentales que deben guiar la mirada a este tema se vinculan a la promoción del monopolio

del uso de la fuerza por parte del principal actor internacional, el Estado. La dispersión de las capacidades del uso de la fuerza incrementa las oportunidades de su uso y la violación de los derechos humanos.

La gobernabilidad es la clave. Gobernabilidad significa más transparencia, más participación y más fiscalización. Necesitamos más conocimiento acerca de los contextos nacionales y subregionales de los conflictos. Con el fin de la guerra fría necesitamos interpretaciones más complejas. Se requieren mejores conocimientos sobre cuándo y por qué el uso de la fuerza adquiere primacía. La pobreza no es un elemento suficiente y necesario para explicar el uso de la fuerza. Es importante conocer cuáles son los otros elementos que detonan el uso de la fuerza. En esta perspectiva hay una cierta visión de futuro que incide en el uso de la fuerza, en ello las tradiciones culturales son importantes. La forma en que en esta visión de futuro se incorporen los elementos de protección de los derechos humanos, es fundamental. Las tradiciones culturales referidas a la protección, promoción de los derechos humanos y al uso de la fuerza, constituyen elementos importantes para entender las acciones de los diferentes actores. Especial relevancia adquieren estos condicionamientos sobre actores no gubernamentales y en la respuesta estatal.

Lo anterior se vincula de manera significativa al imperio de la ley y al establecimiento de normas nacionales efectivas, las cuales deben ser concordantes con el derecho internacional. El fomento de una cultura de resolución pacífica de las controversias completa los principios esenciales en la mirada a este tema. Uno de los principales riesgos del involucramiento del sistema internacional con actores no estatales que hacen uso de la fuerza, está referido al reconocimiento explícito o implícito de su calidad de *fuerza beligerante*.

Para evitar este problema, el espacio de diálogo que genera el ámbito académico y el de las organizaciones no gubernamentales es fundamental. Será a través del II Track Diplomacy donde será factible ir generando una mayor participación y transparencia de estos actores en un proceso que tenga como objetivo principal el respeto al derecho humanitario, el respeto a los derechos humanos y a la búsqueda de alternativas no militares al conflicto.

En este marco la acción internacional humanitaria que siempre posee un carácter de urgencia debe estar balanceada con una perspectiva de apoyo y cooperación al desarrollo de largo plazo. Si esto no se produce, no habrá posibilidades de estabilización y las crisis serán recurrentes. La vinculación de organizaciones de la sociedad civil (ONGs y organizaciones académicas)

con instituciones multilaterales intergubernamentales, posibilitará la creación de espacios efectivos para la generación de alternativas eficaces en torno a la protección de la seguridad humana.

Multilateralismo cooperativo

Es en los espacios multilaterales donde se construyen políticas efectivamente cooperativas. Es en estos espacios donde es posible darle una nueva oportunidad a la política cuando aparece la violencia. El multilateralismo posibilita crear espacios de negociación y oportunidades a la diplomacia. Construir estos espacios multilaterales es esencial. La confianza posibilita paso a paso establecer metas que pueden ser alcanzadas conjuntamente. Aún en situaciones extremas es posible colocar el derecho humanitario como una perspectiva significativa en la relación de los actores, sean estos estatales o no. Sin multilateralismo prima la fuerza, reduce las oportunidades de cooperación y aumenta los costos en seguridad humana y en la violación al derecho humanitario. Sin acuerdos multilaterales la paz como principio esencial que ordena y regula todos los derechos es puesta en peligro.

El multilateralismo ha tenido como objetivo primordial resolver la anarquía básica en las relaciones entre los actores centrales. En el marco del multilateralismo se han acordado las reglas básicas de convivencia y las normas que posibiliten una vida en común, que aminoren el conflicto y potencien la cooperación. El derecho internacional así lo refleja.

Pasamos de un multilateralismo estatal-estratégico hacia uno de otro tipo, un multilateralismo estatal-societal, que aunque aún se encuentra desarticulado y desinstitucionalizado, será el que primará en el futuro. Estamos ante la emergencia de una sociedad internacional. En este nuevo multilateralismo, la reducción de la soberanía, la porosidad del Estado nacional se expresa en todos los ámbitos: el más claro son las cuestiones financieras y derechos humanos. No existe soberanía nacional, en el sentido estatal, sobre las comunicaciones y avanzamos hacia un mundo cada vez más libre en los intercambios. El impacto de los valores, en particular los de origen occidental, tiene una influencia decisiva.

Asistimos al surgimiento de una sociedad civil transnacional con distintas formas y pesos e intereses temáticos. Un marco global segmentado y asimétrico, que combina multilateralismo en algunas dimensiones, con una fuerte monopolarización -como lo militar- en otras.

El sistema multilateral tradicional está en crisis; esa crisis se expresa en Naciones Unidas, en la OEA y la OUA. Los sistemas internacionales de base parlamentaria se encuentran en crisis y buscan ser reemplazados por una *diplomacia ad hoc*. Esta muchas veces se agota el *foto opportunities*, sin adoptar decisiones. Es por eso que debemos avanzar hacia un *multilateralismo cooperativo efectivo*.

El multilateralismo puede cambiar la realidad del sistema internacional y la política doméstica. Es el único instrumento capaz de generar decisiones que vayan más allá de los Estados que conforman la organización. ¿Cómo construir asociación? Esta es una creación humana y, por lo tanto, depende de la voluntad política de los distintos actores el desarrollarla. Sin valores compartidos no es posible un consenso político, sin él no habrá acción concertada, no existirá institucionalidad sustantiva.

El reconocimiento de valores compartidos y su promoción llevan al diseño y creación de *bienes públicos internacionales*, a la creación de *bienes públicos globales*; esta es la principal tarea del siglo XXI¹³. Ellos harán realidad los objetivos de la ONU.

Los problemas globales, en especial los referidos a la nueva agenda (las cuestiones financieras, ambientales, drogas, registros y migraciones, recursos naturales y calidad de vida) no se pueden enfrentar con políticas unilaterales. Ningún Estado puede resistir el impacto por sí solo, se requiere una acción concertada a escala mundial¹⁴. El desarrollo de un multilateralismo cooperativo y una voluntad política consecuente, posibilitará crear una nueva arquitectura e institucionalidad internacional. Es así como una tarea esencial del sistema global y de las agrupaciones regionales consiste en el diseño de bienes públicos internacionales y en la creación de un sistema institucional capaz de ponerlos en práctica.

A inicios del siglo XXI se producen condiciones sustantivas para construir una nueva perspectiva de carácter holístico sobre la seguridad internacional. Este concepto mantiene como columna vertebral los temas relativos al uso de la fuerza incorporando nuevas dimensiones no militares de la seguridad. Esto permite abordar los nuevos desafíos. La agenda internacional emergente posee un carácter asociativo. Las visiones de un humanismo global adquieren cada vez más importancia. La experiencia de la década de los noventa muestra que sólo a partir de un multilateralismo cooperativo se podrán construir los bienes públicos internacionales que resguarden de manera efectiva la paz y la seguridad internacional. Los académicos tenemos una responsabilidad

importante en la generación de conocimiento en este campo. FLACSO-Chile ha contribuido de manera sistemática en este esfuerzo. Como académicos asumimos la responsabilidad que nos corresponde en el diseño y proyección de un sistema internacional que ubique los valores de la persona humana en el centro y promuevan la solución pacífica de las controversias y la desmilitarización de los vínculos interestatales. Estos diseños facilitan la labor de quienes toman decisiones en foros internacionales de carácter multilateral y en el ámbito doméstico en temas de seguridad y defensa. A inicios del siglo XXI, existe una gran oportunidad para concretar las nuevas opciones que refuercen la paz y la cooperación internacional.

Notas

- ¹ Alfred Verdross. *Derecho internacional público*. Editorial Aguilar. Madrid, 1955.
- ² Mel Gurtov. *Global Politics in the Human Interest*. Lynne Rienner Publishers. Boulder, Colorado, 1999.
- ³ El Secretario General de la ONU. en el Informe del Milenio, busca recuperar para la ONU el rol de representante de la gente y hablar desde "*nosotros los pueblos de las Naciones Unidas*".
- ⁴ Chairman's Summary. *A Perspective on Human Security*. Lysoen, Norway. May 20th, 1999.
- ⁵ Danny Ertel *Negociación 2000*. McGraw Hill, Colombia 1996.
- ⁶ Sergio Aguayo, Bruce Bagley, Jeffrey Strak. *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*. Ed. Siglo XXI. México, D.F., México, 1990.
- ⁷ Citado por Paul Wayzlawick, *¿Es real la realidad?* Ed. Herder, Barcelona. 1981. p. 59.
- ⁸ PNUD. *Informe de desarrollo humano*. Nueva York, 1994.
- ⁹ Lawrence Freedman. "International Security: Changing Targets". En: *Foreign Policy*. No 110. Washington, D.C., Spring 1998, pp. 48-63.
- ¹⁰ Plan de Acción II Cumbre de las Américas. Santiago de Chile, abril de 1998.
- ¹¹ The Human Security Network. Second Ministerial meeting. Lucerne, 11-12 May, 2000.
- ¹² Ver sección documentos en revista *Fuerzas Armadas y Sociedad*. No. 3. Santiago, julio-septiembre, 2000.
- ¹³ Inge Kaul, Isabelle Grunberg y Marc A. Stern, *Global Public Goods. International Cooperation in the 21st Century*. UNDP/Oxford University Press, 1999.
- ¹⁴ PNUD. *Informe Desarrollo Humano 1999*. Nueva York, 1999 (Mundi Prensa Libros).