

La seguridad hemisférica Una mirada desde el sur de las Américas

Pocos días antes de que se realizara en México la Conferencia Especial de Seguridad de la Organización de los Estados Americanos (OEA), el proyecto *Creando Comunidad en las Américas* del Woodrow Wilson Center y la Universidad de Bologna convocaron a académicos, políticos y diplomáticos a debatir los principales desafíos a la seguridad hemisférica. La reunión tuvo lugar el 20 de octubre de 2003 en Buenos Aires y buscó exponer las posiciones de Argentina, Brasil y Chile, comparar los argumentos con expertos de Estados Unidos, México y Canadá, y plantear las prioridades de cada país hacia el futuro.

El encuentro fue organizado por Joseph S. Tulchin, Director del Programa Latinoamericano, WWIC, Rut Diamint (WWIC-Universidad Torcuato Di Tella-Universidad de Bologna) y Raúl Benítez Manaut (CISAN-UNAM-WWIC). Tras una breve bienvenida de Tulchin y de Arturo O'Connell, de la Universidad de Bologna, comenzaron las exposiciones.

La seguridad hemisférica fue analizada desde la perspectiva de Norteamérica y el Caribe por Tulchin, Raúl Benítez Manaut, Jean Daudelin de Carleton University, Canadá, y Lilian Bobea, de FLACSO, República Dominicana. El panel fue moderado por José Paradiso, de la Universidad de Bologna.

Las posiciones del Cono Sur fueron expuestas por académicos y representantes de Argentina, Brasil y Chile. Luis Bitencourt, Director del Proyecto Brasil del Wilson Center, Ricardo Sennes, de Prospectiva, Antonio José Vallim Guerreiro, de la Cancillería de Brasil, y Fernando José Marroni de Abreu, jefe de gabinete del Ministerio de Defensa de Brasil, se refirieron a la posición de Brasil.

La perspectiva argentina fue abordada por Rut Diamint, Carlos Sersale, Director de Seguridad de la Cancillería argentina, Ángel Tello, de la Universidad Nacional de La Plata, y Julián Domínguez, Director de Asuntos Militares del Ministerio de Defensa.

El último panel analizó la posición de Chile y contó con la participación de Claudio Fuentes Saavedra, de FLACSO-Chile, Miguel Navarro, de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANPEE-Chile), Luis Winter, de la Cancillería chilena, y Marcos Robledo del Ministerio de Defensa de Chile.

El siguiente resumen respeta la reglamentación de Chatham House según la cual las opiniones y/o comentarios no se atribuyen a quienes los emiten.

LATIN AMERICAN PROGRAM Woodrow Wilson Center



De izq. a der.: Raúl Benítez Manaut, Arturo O'Connell, Joseph S. Tulchin y Jean Daudelin.

EL DEBATE SOBRE SEGURIDAD HEMISFÉRICA: PERSPECTIVAS DE CANADÁ, ESTADOS UNIDOS, MÉXICO Y CARIBE

La década del noventa se caracterizó por la ampliación de la OEA a partir del ingreso de Canadá y los países del Caribe y por la generalización de la democracia y los derechos humanos como valores sustantivos en la conducta de las naciones de la región. Estos importantes avances fueron de la mano de la ampliación de la agenda de seguridad así como del aumento de los actores y factores que gravitan en la escena internacional.

En este nuevo contexto, los países no sólo deben enfrentar las cuestiones tradicionales de su agenda de seguridad, sino que además deben lidiar con nuevas amenazas. Por tratarse de fenómenos transnacionales o intermésticos, resulta en muchos casos importante responder a través de la cooperación y la coordinación de políticas entre los Estados, destacándose las medidas de confianza mutua y de intercambio de información.

Tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, el viraje de la política estadounidense plantea nuevos interrogantes a los países de la región. ¿Cómo entender la seguridad nacional en un contexto hemisférico caracterizado por el rol hegemónico de los Estados Unidos? ¿Cómo establecer las prioridades de seguridad de la región y generar consensos que respeten las preocupaciones de los países así como la propia elección de los mecanismos que garanticen su seguridad?



Woodrow Wilson
International Center
for Scholars

LATIN AMERICAN PROGRAM



En los acuerdos de Bridgetown en Barbados, se reconoció que las amenazas y otros desafíos a la seguridad en el hemisferio son de naturaleza diversa y de alcance multidimensional. Se entiende, entonces, que los enfoques de seguridad deben ampliarse e incluir como posibles causantes de inseguridad a ciertos fenómenos políticos, sociales, económicos, ambientales y de salud. La amplitud de este enfoque permite avanzar por sobre las diferentes prioridades de las naciones, pero su nivel de abstracción puede ser un impedimento para alcanzar compromisos específicos e inclusive puede obstaculizar la cooperación.

Las sub-regiones y cada uno de los Estados sostienen diferentes enfoques de seguridad. En este marco, Estados Unidos y México presentan un renacimiento fuerte del nacionalismo, que puede verse claramente en sus políticas de seguridad. Estados Unidos desarrolla dos doctrinas (*Pre-emptive Action* y *Homeland Security*) y busca la ampliación del Tratado Interamericano de Acción Recíproca (TIAR) y la Junta Interamericana de Defensa (JID) como parte de su estrategia de lucha contra el terrorismo. México busca la adopción de mecanismos que incorporen su concepto de “seguridad integral”, intentando limitar la cooperación militar a su propio territorio; una política que puede llevar a la inmovilidad y a la no cooperación.

El tercer país de Norteamérica, Canadá, apunta a que se institucionalice su principio de seguridad humana, que implica una concepción más amplia en tanto el enfoque no es sobre el Estado sino sobre el individuo. A pesar de la “norteamericanización” que ha habido en aquel país tras los ataques del 11 de septiembre, esto no se tradujo en un alineamiento automático con las prioridades estadounidenses. Sin embargo, la ausencia de intereses estratégicos en la región, que puedan constreñir su accionar conjunto, hace que Canadá presente una postura poco comprometida hacia la seguridad del hemisferio. La posición de intervención humanitaria de Canadá –que admite en ciertas ocasiones la acción militar– puede colisionar en el futuro con la postura de no intervención de México.

La otra subregión analizada está integrada por los países del Caribe. El efecto de un eventual cambio de régimen en Cuba, la persistencia de tensiones fronterizas entre República Dominicana y Haití, la debilidad económica y el flagelo del

HIV, ejemplifican la variada y compleja agenda de seguridad de la subregión. Ante una ausencia de capacidades regionales, los estados del Caribe deberían hacer uso de sus márgenes de autonomía relativa y no asumir una posición de subordinación respecto de Canadá y de México. De este modo podrían, elaborando una estrategia para llevar adelante en las instancias multilaterales, alcanzar la proyección que buscaron sin éxito durante los ‘90.

En general, a excepción de Estados Unidos, los países americanos –especialmente preocupados por la debilidad de sus instituciones y la labilidad de sus democracias– otorgan una baja prioridad a la seguridad hemisférica.

Un objetivo deseable es la búsqueda de una “arquitectura flexible de seguridad” que permita el desarrollo de compromisos subregionales. El gran interrogante es cómo operacionalizar la agenda evitando la transposición entre los temas de seguridad y de defensa. Resulta imperante evitar un tratamiento militar de amenazas o problemas de seguridad no militares ante la incapacidad institucional para hacer frente a determinados fenómenos; es decir, se trata de evitar la *securitización* de cuestiones relacionadas con el “subdesarrollo”.

BRASIL Y SU FUTURA INSERCIÓN INTERNACIONAL

En la posguerra fría, Brasil se propone consolidar una posición de liderazgo regional a través de un papel activo en la conformación de un ordenamiento sudamericano de carácter cooperativo. Este rol de jugador clave en los asuntos regionales –tanto en lo que refiere a la intermediación de conflictos como a la búsqueda de estabilidad regional– hace que adopte posiciones que lo alejan de las aspiraciones estadounidenses. Brasil ha reorientado su estrategia en los últimos años, invocando el principio de no intervención y favoreciendo los arreglos pacíficos. También se muestra dispuesto a jugar un rol más protagónico a nivel multilateral. Esto puede ejemplificarse en la declarada aspiración a una silla en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (ONU), en su más alto perfil en la OEA, así como en cumbres como la de los ministros de Defensa en Brasilia en agosto de 2001.

De modo gradual, Brasil ha ido incorporando la noción de un concepto amplio de seguridad, incluyendo las nuevas amenazas en su agenda. En este sentido, algunos panelistas señalaron que Brasil ha avanzado en el tratamiento regional de cuestiones como el narcotráfico mientras que adopta una posición más independiente en temas como el terrorismo. En temas de seguridad, la prioridad de Brasil no está en el nivel hemisférico sino en la región sudamericana. Históricamente, se ha comportado mirando dos ejes: el sur –considerado el de mayor conflicto potencial desde del período colonial– y el andino/amazónico.

El eje sur, caracterizado por la rivalidad en el área nuclear con Argentina, atravesó una clara distensión en los ochenta, y en la década siguiente se puso fin al antagonismo geopolítico regional. El eje andino/amazónico, en cambio, está adquiriendo cada vez mayor complejidad y es actualmente considerado el principal foco de inestabilidad continental para Brasil. Las sucesivas crisis institucionales y políticas en la región andina amenazan con impactar en la agenda brasileña. La violación sistemática de los derechos humanos en Colombia, y la ofensiva del gobierno contra las FARC – cuyos arsenales

The **Latin American Program** serves as a bridge between the United States and Latin America, encouraging a free flow of information and dialogue between the two regions. The Program also provides a nonpartisan forum for discussing Latin American and Caribbean issues in Washington, D.C., and for bringing these issues to the attention of opinion leaders and policy makers throughout the Western hemisphere. The Program sponsors major initiatives on Decentralization, Citizen Security, Comparative Peace Processes, Creating Community in the Americas, U.S.-Brazilian relations and U.S.-Mexican relations.

The project on “Creating Community in the Americas” is supported by a generous grant from the **Ford Foundation**.

Latin American Program Director: Joseph S. Tulchin
Creating Community Project Coordinator: Meg Ruthenburg

Written by: Giselle Cohen
Edited by: Rut Diamint

son comparables a los de un ejército regular— presentan una situación de potencial conflictividad para el país. El Plan Colombia y la consideración por parte de las autoridades estadounidenses de la Triple Frontera (Argentina, Brasil y Paraguay) como refugio de terroristas ponen en alerta a Brasil, que mira con desconfianza la presencia estadounidense en territorio latinoamericano.

Brasil ha dado contenido concreto a su política intensificando su presencia en la zona. El impulso del Sistema de Vigilancia de Amazonia (SIVAM) durante los '90 conforma un importante avance. Sin embargo, el Sistema de Protección de Amazonia (SIPAM) —que incluye al SIVAM y que suministra información para el combate al narcotráfico, vuelos clandestinos y la deforestación— se encuentra aún en desarrollo. La propuesta por parte del gobierno brasileño de compartir la información de la SIPAM con los países vecinos tiene un potencial extraordinario para la seguridad de la región.

El cambio fundamental en las últimas dos décadas ha sido el desarrollo del MERCOSUR, así como las iniciativas de integración de infraestructura con Venezuela, Paraguay, Bolivia y también con Argentina. Asimismo, la estrategia de las presidencias de Fernando Henrique Cardoso y de Luiz Inácio Lula da Silva respecto de incentivar una ocupación no sólo militar sino económica en el eje amazónico, se evidencia en el estímulo para la recepción de inversiones.

En suma es posible decir que Brasil tiene una agenda de seguridad paralela a la hemisférica y busca una relativa independencia en la definición de la seguridad regional. Es justamente este papel protagónico que Brasil busca consolidar lo que hizo que los panelistas consideraran esperable que su participación en los acuerdos hemisféricos militares bajo liderazgo de Estados Unidos sea bastante reducida. Asimismo, una posible reforma del TIAR en esta dirección, no contaría con el apoyo de Brasil.

Permanecen ciertas contradicciones; por ejemplo, una mayor participación, capacitación y presupuesto en las misiones de paz. Tampoco hay acuerdos respecto de cómo combatir el narcotráfico y el crimen organizado. El Ministerio de Defensa está promoviendo el debate respecto del futuro rol militar y de las funciones que le competen en la actual agenda de seguridad.

ARGENTINA Y SUS PRIORIDADES ESTRATÉGICAS

El proceso de redemocratización que la Argentina inició hace 20 años implicó el afianzamiento de ciertos principios, como la defensa de la democracia, el respeto a los derechos humanos, el respeto a los tratados internacionales y la resolución pacífica de los conflictos. El acercamiento a Brasil y Chile y las medidas de fomento de confianza fueron parte fundamental de este proceso.

En materia de seguridad, se han registrado importantes avances en la sub-región, pero aún queda mucho por hacer. En principio, la debilidad institucional aparece como el componente fundamental de inseguridad. Si bien hay una continuidad de políticas, no se ha logrado dar continuidad a la gestión, muchas veces debido a la ausencia de directivas claras en la conducción de la política y a rivalidades interburocráticas, centralmente entre el Ministerio de Defensa y el de Relaciones Exteriores. Conformado por las instituciones de gobierno, las fuerzas armadas, la inteligencia y las fuerzas

de seguridad, el sistema de seguridad mantiene una visión de guerra fría centrada en la defensa y la disuasión. Esta concepción hace que los aportes de la negociación, la resolución pacífica de conflictos y la llamada *track two diplomacy* —o los medios informales para desarrollar alternativas fuera de las reservas del rol oficial— no tengan legitimidad suficiente en el proceso de toma de decisión.

Respecto de las “nuevas amenazas”, especialmente en el combate al terrorismo y el narcotráfico, las posiciones argentinas, brasileñas y chilenas coinciden en que la respuesta debe asentarse en mecanismos institucionales no-militares. En primera instancia, en el marco de la Naciones Unidas, y, en segundo lugar, a través de mecanismos acordados en el hemisferio como la Convención Interamericana Contra el Terrorismo (CICTE) y la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD). Es necesario continuar hacia una efectiva cooperación entre los sistemas defensivos y otros mecanismos de complementación política. Es conveniente que el TIAR se mantenga y evitar que Estados Unidos intente incluir la lucha contra el terrorismo como uno de sus objetivos.

Quedó abierto el debate sobre si es más importante establecer alianzas estratégicas, por ejemplo entre Argentina y Brasil, que puedan dar respuesta a la vulnerabilidad de las regiones de la Amazonia y la Patagonia, o si el mejoramiento de los estándares económicos, educativos y sociales y el desarrollo de la ciencia, la investigación y la tecnología es la vía más apropiada para fortalecer a la seguridad regional.

En este contexto, resulta fundamental entender que el MERCOSUR representa un objetivo estratégico prioritario. En un futuro próximo debería consolidarse como un actor destacado de la escena regional y mundial. En suma, se trata de comprender que fortalecer la región es una forma de fortalecer la nación y que cuanto más fuertes son las instituciones conjuntas, mayores serán los compromisos de los Estados por alcanzar instituciones nacionales fuertes.

LA INSERCIÓN DE CHILE EN EL SISTEMA INTERNACIONAL

La inserción de Chile en el sistema internacional está dada a partir de dos ejes: el multilateralismo y la apertura económico-comercial. En el primer eje, Chile ha centrado su participación durante los últimos 15 años en los campos de la paz, la democracia y la seguridad internacional. La participación en las diversas misiones de paz no se establece de modo compulsivo, sino que se realiza a través del análisis de la misión específica en función del interés nacional. Esto último es fundamental para evitar que Chile se transforme en una suerte de gendarme conforme a los intereses de las potencias.

A nivel interno continúa en marcha el proceso de normalización progresiva de las relaciones político-militares. Asimismo, se está trabajando en el sentido de incrementar la capacidad de gestión del Ministerio de Defensa en un escenario caracterizado por una mayor transparencia en la toma de decisión y un creciente interés por parte de la opinión pública. El gran desafío pendiente —para Chile y para la región— es una mayor coordinación entre la política exterior y la política de defensa. Las primeras iniciativas en este sentido ya están teniendo lugar. Ha habido un avance muy importante,



en tanto en la actualidad solamente hay una política internacional que tiene a la política de defensa como una de sus áreas. Sin embargo, la tarea –como la creación de una agencia de coordinación– probablemente se desarrolle con mayor profundidad bajo la nueva administración y sea publicada en el nuevo libro de defensa en el 2007.

Chile también ha hecho especial énfasis en la incorporación del concepto de seguridad humana como principio aglutinante para la política pública. En el campo del derecho internacional, hay espacio para incorporar a la persona, al ser humano, como sujeto del derecho, y para reconocer que el narcotráfico, los desastres naturales y la corrupción son factores que generan inseguridad al individuo.

Hubo consenso en torno a la necesidad de incentivar el debate y la profundización de una reflexión respecto del rol de la OEA y del significado y el alcance de la seguridad en la región. Es necesario tener presente los importantes avances que ha habido en la región y que lo convirtieron en un ambiente más seguro. En este marco, los expositores coincidieron en que, a pesar de las marchas y contramarchas, se está avanzando gradual y cooperativamente hacia la configuración de un agenda de seguridad común.

REFLEXIONES FINALES

Al cierre del evento se remarcaron algunas de las ideas que habían sido debatidas en el encuentro. América Latina ha avanzado en los últimos diez años en la identificación de valores comunes, como la subordinación de las fuerzas armadas a las autoridades civiles y el respeto por los derechos humanos, así como un escenario de mayor transparencia y un creciente impacto de la opinión pública.

Se señaló que Argentina, Brasil y Chile coinciden con los objetivos del hemisferio en cuanto a la concreción institucional de las políticas de seguridad, en claro contraste con Canadá, Estados Unidos y México. Los países del Caribe y Centroamérica, aunque también asumen posiciones colecti-

vas, son débiles y, por lo tanto, más vulnerables a la influencia de Estados Unidos.

Otro de los elementos que se enfatizó es que si bien hay importantes acuerdos en torno a la necesidad de establecer mecanismos de coordinación y cooperación para enfrentar la cada vez más compleja agenda de seguridad, en el escenario actual resulta evidente la falta de capacidad y de consenso respecto a cómo operacionalizar estos objetivos. Un ejemplo es el TIAR: la posible ampliación o reformulación de sus tareas genera incomodidad en los países de la subregión, a pesar de lo cual no se han presentado mecanismos o propuestas alternativas que difieran de la posición de Estados Unidos. Es necesario, por lo tanto, establecer prioridades y analizar respuestas viables que puedan abordar estos desafíos.

Por lo tanto, resulta fundamental que los países latinoamericanos continúen el debate a través de instancias de discusión que reúnan a académicos y decisores políticos a nivel subregional, regional y hemisférico. Sólo así será posible defender un enfoque subregional, emprendiendo acciones específicas y compartidas. Con un programa de medidas concretas se puede adquirir legitimidad para alentar la arquitectura flexible y fomentar propuestas institucionales que equilibren la posición de la potencia hegemónica. Es decir, no se trata de definir un concepto común de seguridad sino de buscar, dentro de la diversidad del concepto, espacios de trabajo conjunto. Así será posible contribuir a combatir la mayor debilidad de los países americanos: la inestabilidad de los sistemas políticos.

De hecho, la Conferencia Especial de Seguridad de la OEA que tuvo lugar en la ciudad de México a fines de octubre, puso en evidencia ciertas coincidencias subregionales tales como la reticencia de numerosos países del hemisferio respecto de fortalecer la Junta Interamericana de Defensa y la total ausencia de voluntad política para considerar las propuestas de actualización del TIAR. Un aspecto más positivo del encuentro fue la aceptación por parte de los estados latinoamericanos de una comunidad de valores compartidos así como la intención de proteger a los mismos.

THE WOODROW WILSON INTERNATIONAL CENTER FOR SCHOLARS

Lee H. Hamilton, Director

BOARD OF TRUSTEES

Joseph B. Gildenhorn, Chair; David A. Metzner, Vice Chair. Public Members: James H. Billington, Librarian of Congress; John W. Carlin, Archivist of the United States; Bruce Cole, Chair, National Endowment for the Humanities; Roderick R. Paige, Secretary, U.S. Department of Education; Colin L. Powell, Secretary, U.S. Department of State; Lawrence M. Small, Secretary, Smithsonian Institution; Tommy G. Thompson, Secretary, U.S. Department of Health and Human Services. Private Citizen Members: Joseph A. Cari, Jr., Carol Cartwright, Donald E. Garcia, Bruce S. Gelb, Daniel L. Lamaute, Tamala L. Longaberger, Thomas R. Reedy

WILSON COUNCIL

Bruce S. Gelb, President. Diane Aboulafia-D'Jaen, Elias F. Aburdene, Charles S. Ackerman, B.B. Andersen, Cyrus A. Ansary, Lawrence E. Bathgate II, John Beinecke, Joseph C. Bell, Steven Alan Bennett, Rudy Boschwitz, A. Oakley Brooks, Melva Bucksbaum, Charles W. Burson, Conrad Cafritz, Nicola L. Caiola, Raoul L. Carroll, Scott Carter, Albert V. Casey, Mark Chandler, Peter B. Clark, Melvin Cohen, William T. Coleman, Jr., Michael D. DiGiacomo, Sheldon Drobny, F. Samuel Eberts III, J. David Eller, Mark Epstein, Melvyn J. Estrin, Sim Farar, Susan Farber, Joseph H. Flom, John H. Foster, Charles Fox, Barbara Hackman Franklin, Norman Freidkin, Morton Funger, Gregory M. Gallo, Chris G. Gardiner, Steven J. Gilbert, Alma Gildenhorn, David F. Girard-diCarlo, Michael B. Goldberg, Gretchen

M. Grog, William E. Grayson, Ronald Greenberg, Raymond A. Guenter, Edward L. Hardin, Jr., Jean L. Hennessey, Eric Hotung, John L. Howard, Darrell E. Issa, Jerry Jasinowski, Brenda LaGrange Johnson, Shelly Kamins, Edward W. Kelley, Jr., Anastasia D. Kelly, Christopher J. Kennan, Michael V. Kostiw, Steven Kotler, William H. Kremer, Raymond Leary, Abbe Lane Leff, Perry Leff, Dennis LeVett, Francine Levinson, Harold O. Levy, David Link, Frederic V. Malek, David S. Mandel, John P. Manning, Jeffrey A. Marcus, Jay Mazur, Robert McCarthy, Linda McCausland, Stephen G. McConahey, Donald F. McLellan, J. Kenneth Menges, Jr., Philip Merrill, Kathryn Mosbacher, Jeremiah L. Murphy, Martha T. Muse, Della Newman, John E. Osborn, Paul Hae Park, Gerald L. Parsky, Michael J. Polenske, Donald Robert Quartel, Jr., J. John L. Richardson, Margaret Milner Richardson, Larry D. Richman, Carlyn Ring, Edwin Robbins, Robert G. Rogers, Otto Ruesch, B. Francis Saul, III, Alan Schwartz, Timothy R. Scully, J. Michael Shepherd, George P. Shultz, Raja W. Sidawi, Debbie Siebert, Thomas L. Siebert, Kenneth Siegel, Ron Silver, William A. Slaughter, James H. Small, Thomas F. Stephenson, Norma Kline Tiefel, Mark C. Treanor, Anthony G. Viscogliosi, Christine M. Warnke, Ruth Westheimer, Pete Wilson, Deborah Wince-Smith, Herbert S. Winokur, Jr., Paul Martin Wolff, Joseph Zappala, Nancy M. Zirkin, Richard S. Ziman



Woodrow Wilson
International
Center
for Scholars

One Woodrow Wilson Plaza
1300 Pennsylvania Avenue, NW
Washington, DC 20004-3027
www.wilsoncenter.org