

Seguridad Hemisférica: Debates a inicios del siglo XXI

RAÚL BENÍTEZ MANAUT

El hemisferio occidental no está al margen de la discusión de los nuevos retos y desafíos que enfrentan todos los países del mundo. Desde el terrorismo hasta el cambio climático; de la pobreza al crimen organizado; y de la gobernabilidad democrática al miedo constante a la inestabilidad y las soluciones castrenses a los problemas; sumado a los debates sobre la hegemonía de Estados Unidos en el continente y la superación definitiva del comunismo como amenaza, está abierto el debate en el seno de la Organización de Estados Americanos (OEA) sobre el "concepto" de seguridad hemisférica.

Académicos, organizaciones no gubernamentales, gobiernos, organismos internacionales, participan de esta discusión. La realización de la conferencia sobre el "concepto" de seguridad hemisférica, en octubre de 2003 en México, es el primer paso institucional. Hay un trabajo previo, muy intenso, de los diplomáticos del hemisferio. Los académicos han realizado numerosos foros de discusión y las organizaciones de la sociedad civil no quieren estar al margen.

La Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA invitó a un grupo de académicos, el 25 de marzo de 2003, a presentar sus puntos de vista. El Programa Latinoamericano ofrece este resumen del debate, preparado por Raúl Benítez Manaut, como un servicio del proyecto "Creando Comunidad."

Las primeras diferencias que se observan es entre un concepto "integral", amplio, que incluye como amenazas a la seguridad hemis-



Miguel Ruíz Cabañas, embajador de México ante la OEA, y presidente de la Comisión de Seguridad Hemisférica

férica catástrofes naturales, la gran pobreza, problemas transnacionales de salud y muchos otros fenómenos cuyo impacto tiene efectos políticos y de seguridad, donde hoy día se trascienden las fronteras. Con este concepto se identifica México, Canadá (cuya base es su concepto global de "seguridad humana") y países como Brasil. El otro vértice del concepto lo constituye el planteamiento estadounidense que sostiene que se deben lograr acuerdos específicos entre los países para impulsar estrategias de combate a las drogas, al terrorismo, al tráfico de armas, etcétera. El debate no es irreconciliable, pero si le da prioridad a distintos elementos en la definición de amenazas.

De igual manera, las diferencias subregionales son notables: hay avances en procesos subregionales de integración y cooperación, donde implícita y explícitamente se comparte políticas de seguridad. En Centroamérica se firmó el Tratado Marco de Seguridad Democrática en 1995, siendo la base de una seguridad cooperativa muy avanzada. En la Cuenca del Caribe, la seguridad está ligada a la amenaza del narcotráfico y los desastres naturales. En América del Sur, hay un gran desarrollo de las medidas de confianza mutua entre



Woodrow Wilson
International Center
for Scholars

LATIN AMERICAN PROGRAM





los gobiernos e incluso entre sus fuerzas armadas –en el pasado muy confrontadas–. Otro debate es qué instituciones deben llevar la responsabilidad ¿las fuerzas armadas?, ¿las cancillerías?, ¿los servicios de inteligencia?. Hay un consenso en que se debe desmilitarizar la seguridad, pero muchos países sostienen sus estrategias de seguridad nacional en el esfuerzo de las fuerzas armadas.

Lo anterior ha provocado una interesante discusión en la OEA y en las consultas que realiza ésta institución en el seno de la Comisión de Seguridad Hemisférica. Por invitación del embajador de México ante la OEA, Miguel Ruíz Cabañas, presidente de la Comisión de Seguridad Hemisférica, el 25 de marzo de 2003, un grupo de académicos presentaron al pleno de Comisión una serie de contribuciones como insumos externos al debate en la OEA.

Jaime Garreta, director de Seguridad Estratégica Regional de Argentina, inició las presentaciones poniendo sobre la mesa el tema que circunda el debate sobre las transiciones a la democracia en América Latina: la gobernabilidad. Centró su análisis en que la transición a la democracia, que en algunos países de América Latina tiene casi 20 años, como Argentina, no ha logrado resolver el problema de la estabilidad política y, por ende,



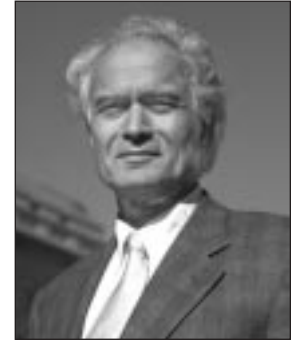
The **Latin American Program** serves as a bridge between the United States and Latin America, encouraging a free flow of information and dialogue between the two regions. The Program also provides a nonpartisan forum for discussing Latin American and Caribbean issues in Washington, D.C., and for bringing 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
Editing and Layout: Audrey Yao

existe el temor de retrocesos y parálisis de la transición. En situaciones extremas, la ingobernabilidad y carencia de liderazgo generan problemas de seguridad. Se mencionó la grave crisis económica Argentina como ejemplo de un proceso de deterioro institucional que provoca gran inseguridad pública, desempleo, emigración, y, ante estos fenómeno, respuestas de apoyo internacional muy limitadas y sin ningún impacto.

Joseph S. Tulchin, director del Programa Latinoamericano del Woodrow Wilson Center de Washington, señaló que el actual momento de tensión internacional dificulta el debate en el hemisferio, por la obsesión de Estados Unidos para imponer su estrategia militar en Irak. Tulchin igualmente señaló que los países latinoamericanos no identifican claramente sus intereses geopolíticos, lo que impide, a su vez, tener un concepto de seguridad del hemisferio, por lo anterior el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) está paralizado. Para Tulchin, el concepto de seguridad hemisférica se debe basar en valores compartidos, no en intereses particulares o proyecciones geopolíticas unilaterales, por lo que los diferentes países deben buscar el momento para identificar sus planteamientos de seguridad y las formas de participación en un mundo globalizado. Finalmente, Tulchin señaló que los países deben de intentar ser “rule makers” en materia de seguridad hemisférica, y no sólo “rule takers” pasivos. En este sentido los países, para resguardar la seguridad, son poco propositivos y hay aun muchos obstáculos para que se construyan nuevas propuestas de forma conjunta.



Christopher Sabatini, investigador de la National Endowment for Democracy de Estados Unidos, señaló que la democracia para que genere a la par seguridad, debe garantizar, como condición sine qua non, estabilidad política. Para Sabatini incluir una agenda amplia de





seguridad como salud, pobreza, imposición de la ley, etcétera, en ausencia de instituciones civiles con capacidad, puede provocar una no deseada militarización. Sabatini menciona que la presión por que los militares resuelvan estos desafíos es tanto interna como externa y que la clave es encontrar los mecanismos para que se fortalezca la autoridad civil.

Luis Bitencourt, director de “Brasil @ The Wilson Center,” mencionó que a inicios del siglo XXI existen tres desafíos a enfrentar. El primero es como interactúan los actuales regímenes de cooperación (tratados firmados, instituciones existentes, y consensos alcanzados) con la posibilidad de construir un nuevo régimen de seguridad hemisférico. Este desafío se debe a que los compromisos del pasado, o bien se sostuvieron en conceptos de la guerra fría hoy superados, o se fueron construyendo sobre realidades y compromisos subregionales, básicamente en los años noventa. El segundo desafío son las motivaciones de los gobiernos para efectivamente proceder y revisar los acuerdos preexistentes. En este caso, Bitencourt señaló específicamente que Brasil no tiene mucho interés por proceder a cambiar los conceptos de seguridad hemisférica. Como tercer desafío, Bitencourt señaló que es vigente el concepto de soberanía como política de la mayor parte de los estados del hemisferio, y que hay dificultades para lograr consensos que puedan ponerla en entredicho aun con acciones cooperativas. Hay nuevas visiones de democracia, libertades ciudadanas, protección ambiental, socorro humanitario, pero no hay consenso para enfrentar amenazas a estos elementos mediante formulas multinacionales.

Raúl Benítez Manaut, investigador del Centro de Investigaciones sobre América del Norte de la UNAM, México, mencionó la brecha que existe entre el concepto integral y de seguridad humana, planteada por países como México y Canadá y la estrategia que se centra en la coop-



eración en materia de defensa, como sostiene Estados Unidos, dando hoy por hoy énfasis en la guerra al terrorismo. Benítez sostuvo que ambos conceptos son importantes y que no se debe dirigir la "balanza" hacia uno de los dos lados, pues la seguridad hemisférica debe responder a los planteamientos diversos de los países, y que incluso se debe dejar espacio para el disenso. Otro elemento sostenido por Benítez es que hay actualmente agendas de seguridad subregionales que enfrentan problemas muy diferentes. En América del Norte (Canadá, México y Estados Unidos), hay coincidencias y compromisos, por ejemplo en seguridad de fronteras, pero también muchos desacuerdos, sobre todo en como enfrentar la seguridad internacional; la agenda de seguridad del Caribe insular, donde el narcotráfico y los desastres naturales son las principales amenazas; Centroamérica, donde la inseguridad pública, los desastres naturales y la pobreza son el eje de la agenda; los países andinos, donde la crisis política y fenómenos de violencia estructural y el narcotráfico son las prioridades de seguridad; o América del Sur, donde se dan los mayores desarrollos de la seguridad cooperativa y las medidas de confianza mutua.

Francisco Rojas, director de FLACSO-Chile, sede Santiago de Chile, leyó al pleno de la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA las recomendaciones de académicos y miembros de la sociedad civil que se reunieron el 17 de marzo de 2003 en FLACSO-Chile en el Taller de Consulta para la Conferencia de Seguridad Hemisférica, auspiciado por el gobierno de Canadá. Entre las recomendaciones que destacaron fue sugerir la creación de un Grupo de Trabajo y elaborar una Carta de Seguridad de las Américas; el que los mecanismos y acuerdos de los gobiernos tengan calendarios de cumplimiento; y que exista un constante monitoreo de la sociedad civil de los compromisos de seguridad que adquieran los gobiernos. De igual manera, se acordó que se debe establecer un sistema de análisis para evitar regresiones en lo que se refiere a seguridad hemisférica, por ejemplo, para lograr consolidar el sistema de convivencia pacífica y





cooperativa interestatal, ya que el continente se puede considerar la región del mundo de menor incidencia de conflictos fronterizos y entre los gobiernos. En ese sentido avanzar en la institucionalización de las medidas de confianza es el mecanismo idóneo, así como la transparencia informativa en seguridad y defensa. También hubo un consenso referente a que el enfoque multidimensional se adapta más a las agendas de seguridad de la mayoría de los países del hemisferio, y que siempre debe hacerse énfasis en la defensa de los sistemas democráticos de gobierno, el pleno ejercicio de la soberanía de los Estados y el monopolio estatal de la violencia. Este último punto es crucial dado el grave desafío que presenta el crimen organizado, la violencia privada y la inseguridad pública en muchos países. Finalmente, las deliberaciones del Taller señalaron que debe haber concordancia entre el enfoque multidimensional de la seguridad y los conceptos de seguridad humana, defensa de los derechos humanos, seguridad nacional y seguridad internacional. El concepto de seguridad hemisférica multidimensional debe evitar que "securitice" la agenda del desarrollo.

En el hemisferio, la principal ventaja comparativa en materia de seguridad, es que en los últimos 15

años se han superado la mayor parte de las amenazas a la seguridad y los conflictos con medios no militares, y cuando se ha empleado a las fuerzas armadas ha sido para auxiliar a la población civil, principalmente ante huracanes, inundaciones y terremotos, siendo creciente la cooperación entre los diferentes institutos armados. Por ello es necesario que en el debate de seguridad se analice la posibilidad de transformar y reformar la Junta Interamericana de Defensa (JID) y revisar el TIAR, para que se adapten a las nuevas amenazas. De igual manera, deben fortalecerse otras instancias el sistema interamericano, como la propia Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA, el Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE); la Comisión Interamericana contra el Abuso de Drogas (CICAD) y la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego (CIFTA). A fin de consolidar una Arquitectura de Seguridad en el Hemisferio que responda a los nuevos desafíos.

De esta manera, la seguridad hemisférica y la construcción del concepto se enmarca entre un conjunto de desafíos sociales y económicos, problemas de defensa y empleo de fuerzas militares, ante un conjunto de valores políticos a defender.

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, Charles S. Ackerman, B.B. Andersen, Cyrus A. Ansary, Charles F. Barber, 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, Eric Garfinkel, Steven J. Gilbert, Alma Gildenhorn, David F. Girard-diCarlo, Michael B. Goldberg, William E.

Grayson, Ronald Greenberg, Raymond A. Guenter, Gerald T. Halpin, 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. Kostiv, 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, Edwin S. Marks, Jay Mazur, Robert McCarthy, Linda McCausland, Stephen G. McConahey, Donald F. McLellan, J. Kenneth Menges, Jr., Philip Merrill, 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, 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

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



Woodrow Wilson
International
Center
for Scholars