

IV CUMBRE DE LAS AMERICAS

Mar del Plata, Argentina

Noviembre 2005

DIAGNÓSTICO Y RECOMENDACIONES PARA LA ACCIÓN



El presente documento constituye un aporte de la Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL) al tratamiento de los temas vinculados a la seguridad y defensa en el marco de la IV Cumbre de Presidentes de las Américas (Mar del Plata, 2005).

La RESDAL fue creada en 2001 con la misión de promover la institucionalización de las funciones estatales de seguridad y defensa en el marco de la democracia en América Latina mediante el fortalecimiento de las capacidades civiles.

En la actualidad, componen la Red más de 200 miembros de toda la región. Ellos constituyen un capital humano de expertos puesto a trabajar en cooperación. Cada quien contribuye con su saber teórico y práctico en virtud de colaborar y poner a disposición conocimientos e información que ayude a fortalecer la institucionalidad democrática en América Latina.

En esta oportunidad, RESDAL elabora este documento cuyo contenido es el resultado de un proceso de consulta efectuado a los miembros expertos de la Red sobre la base de un cuestionario diseñado con la intención de obtener insumos para la elaboración de un diagnóstico y la formulación de recomendaciones a la Cumbre.

- La cuestión de la seguridad en las Cumbres de las Américas
- La institucionalización de las funciones seguridad y defensa en América Latina
- La agenda de seguridad y defensa
- La multilateralización de la seguridad y defensa
- Las recomendaciones de la RESDAL para la IV Cumbre de Presidentes de las Américas

La cuestión de la seguridad en las Cumbres de las Américas

La agenda de seguridad y defensa del proceso de cumbres experimentó a lo largo de sus tres ediciones una adaptación significativa a las necesidades del hemisferio. Aún careciendo de un status prioritario dentro de las sucesivas agendas, la labor de las representaciones nacionales en el campo se tradujo en productos concretos de gran significado para la evolución reciente del escenario de la seguridad en la región.

Desde una primera escena en Miami (1994) con un temario que comprendía exclusivamente terrorismo y medidas de confianza mutua, el proceso de cumbres fue ampliando su horizonte temático en diferentes rumbos. Así, además de los temas planteados en Santiago de Chile (1998) y Québec (2001) los gobiernos también dejaron explícitas muestras de sus preocupaciones en torno al fortalecimiento de las instituciones del Sistema Interamericano; la vigencia de los mecanismos de resolución pacífica de controversias; la continuidad de los espacios de diálogo regional entre delegaciones oficiales de alto rango; el desarrollo de un enfoque de seguridad apropiado para la región (proceso en que cobra relevancia el énfasis puesto en las proposiciones de la "seguridad humana"); la cooperación en operaciones de paz de las Naciones Unidas; el desminado, desarme y control de armas; y otras cuestiones especiales como la cooperación frente a desastres naturales y los desafíos que enfrentan los pequeños Estados insulares del continente (listados en Québec).

Además de los cursos de acción sugeridos en relación a tales temas de agenda, uno de los más significativos aportes del proceso de cumbres a la seguridad regional lo constituyó el impulso dado a la institucionalización del diálogo en ciertos ejes temáticos. Las conferencias especiales sobre terrorismo, medidas de confianza mutua y

seguridad hemisférica tuvieron en las Cumbres de Presidentes no sólo sus instancias propositivas sino también la génesis del seguimiento de sus resultados.

La presente edición tampoco priorizará los temas que son de competencia de este documento, pero seguramente se trabajará sobre ellos y tal como muestra la experiencia, se tomarán decisiones que modelarán el escenario futuro de la seguridad y la defensa en América. Por tal motivo, es importante pensar y sugerir cursos de acción en un área que, aunque de baja prioridad en relación a otras, puede afectar significativamente las condiciones de paz, gobernabilidad democrática y desarrollo.

El diagnóstico que seguidamente ofrecemos busca revelar los principales lineamientos por los que transcurre la temática en América Latina. Su exposición se encuentra organizada en torno a tres ejes ordenadores: institucionalización de las funciones seguridad y defensa, agenda de seguridad y defensa de nuestros países y el estado de las instancias multilaterales que abordan estos temas.

La institucionalización de las funciones de seguridad y defensa en América Latina



El proceso de institucionalización de las funciones seguridad y defensa entra en un nuevo estadio a partir de la ola redemocratizadora que recorre el continente desde la década de los 80. El ajuste de este campo de acción del Estado a los patrones propios de la democracia ha avanzado con dificultades desde aquel entonces, atravesando obstáculos que arraigan tanto en resabios de pasados dictatoriales como en la inexperiencia de las elites políticas para producir esta adecuación y consolidarla frente a cualquier escenario que la ponga en cuestión.

Cada país viene operando esta transformación en ritmos marcados por las propias especificidades de su realidad nacional, mostrando un mapa muy diverso de situaciones.

En este orden de cosas, son contadas las naciones que hasta el momento han avanzado hacia una completa diferenciación jurídica de estas áreas de acción, precisando sin ambigüedades la naturaleza de cada una de ellas, las situaciones que abarcan y los recursos que deben comprometerse para satisfacer sus diferentes requerimientos. Pero lo que resulta verdaderamente frustrante es que son aún menos las que llevaron esa diferenciación a la práctica.

Existen casos en los que el dictado de una norma no indica la automática vigencia de un estado de cosas, pues lo que se estipula en la ley se ve relativizado por la práctica, prefigurando un escenario confuso en que las actividades de las instituciones asignadas a la seguridad y la defensa se solapan o no se ajustan a las necesidades de las situaciones planteadas. Las brechas entre lo formal y lo real aumentan bajo la presión de la confusión conceptual en la que se ha incurrido en tiempos de

grandes mudanzas de ideas como los que vivimos.

También se registra un número importante de experiencias en las que esa diferenciación es adoptada en la práctica, pero aún no cristaliza en ley alguna. Las razones parecen encontrarse en la insuficiencia de los consensos alcanzados para disponer su institucionalización. El discurso resulta ser la convicción de sectores bien específicos de la sociedad que no alcanzan a generar identificación en actores claves del sistema, lo que reduce las posibilidades de avance y no garantiza la continuidad de las prácticas.

Otras naciones han registrado escasos avances, manteniendo estructuras anacrónicas e inadecuadas para las demandas actuales de seguridad y defensa.

Es importante señalar que gran parte de las unidades políticas que conforman el hemisferio se encuentra en alguno de los tres últimos escenarios planteados.

La agenda de seguridad y defensa

La agenda de seguridad y defensa en América Latina parece caracterizarse más por el énfasis distintivo de cada subregión sobre determinados temas que por la existencia de prioridades comunes que aporten contenidos a una agenda única.

A este respecto, es posible llamar la atención sobre algunos contrastes muy definidos entre el Cono Sur de Sudamérica, la región Andina, y Centroamérica y el Caribe. Esta afirmación, que no supone la existencia de agendas radicalmente distintas, pone en evidencia la coexistencia en el continente de una diversidad de escalas de preocupaciones. Los temas que componen las agendas son, en mayor o menor medida, los mismos, sólo que los acentos son colocados sobre determinados temas, según la región de la que se trate.

Es así que mientras en Centroamérica, el Caribe y la región Andina (excluyendo a Chile) se destacan especialmente los asuntos vinculados a la conflictividad social, el narcotráfico, y el crimen organizado, en el Cono Sur los primeros lugares de la agenda son ocupados por preocupaciones ubicadas en torno a la modernización/reestructuración de las Fuerzas Armadas, la definición de marcos legales, la institucionalización del sistema de defensa, la participación en operaciones de paz de la ONU y las relaciones cívico-militares. No es que estos temas no preocupen y no se trabaje para ellos en las otras regiones, hasta puede decirse que han realizado importantes avances en ese sentido, sino que las urgencias particulares obligan a ponderar a unos sobre otros.

En el caso de la región Andina en particular, se percibe como elemento distintivo la incidencia en la agenda del conflicto interno colombiano. El Plan Colombia, la violencia fronteriza, las actividades

guerrilleras, el desplazamiento de refugiados y las fumigaciones (medio ambiente), son aspectos de ese escenario que caracterizan el efecto derrame sobre la agenda de sus vecinos.

Otros temas que se encuentran presente en las agendas, ocupando posiciones no tan privilegiadas son: la protección de recursos naturales, los diferendos limítrofes, el terrorismo, la delincuencia y la corrupción.

Finalmente, puede afirmarse que América Latina comparte escasas prioridades con los Estados Unidos en materia de seguridad y defensa. Probablemente, en el área en la que se percibe una mayor convergencia es en la del narcotráfico. Fuera de ésta, las principales preocupaciones de Washington (terrorismo y guerra en Irak) no reciben la misma atención en el resto del continente.

La multilateralización de la seguridad y la defensa



En líneas generales podría afirmarse que los espacios multilaterales, tanto en el nivel subregional como en el hemisférico, constituyen eficientes receptores de la mayor parte de las temáticas planteadas más arriba.

Aquellas que no ingresan en sus agendas, están teñidas, por lo general, de un fuerte particularismo en virtud de sus características y asincronía con los tiempos regionales, o son desechadas como resultado de la explotación de asimetrías en la negociación de las agendas. En particular, esta última es una causa de desilusión bastante frecuente en ambos niveles.

No obstante el relativo éxito en reflejar las preocupaciones nacionales, la actuación de estos espacios multilaterales muestra serios inconvenientes en términos de posibilidades de lograr amplios consensos y resultados prácticos (creativos y aplicables).

En lo que respecta a los consensos, las dificultades parecen arraigarse en diferencias conceptuales que enfrentan perspectivas clásicas (seguridad estratégica) y modernas (seguridad humana) sobre la seguridad y la defensa. La adopción de una u otra podría significar una readecuación siempre sujeta a cuestionamientos en términos de percepción de amenazas, andamiaje jurídico e ingeniería institucional (nacional y regional). Otra explicación podría identificarse en un proceso de incipiente polarización que afecta más intensamente a algunas geografías en particular. Finalmente, las diferentes prioridades siempre constituyen un factor de disenso a la hora de adoptar resoluciones con efectos prácticos.

Dejando de lado las generalizaciones descriptas, aunque sin contradecirlas, las naciones de la región Andina y Centroamérica parecen encontrar más satisfactoriamente reflejadas sus preocupaciones en la agenda subregional y hemisférica que el Cono Sur.

En esta última subregión, los países grandes (Argentina, Brasil y Chile) tienden a sentirse más cómodos con el ámbito subregional que con el hemisférico en el que las asimetrías existentes no favorece el tratamiento de sus intereses prioritarios. Y por el contrario, los pequeños (Uruguay y Paraguay) tienden a manifestar opiniones más críticas respecto al estado de la agenda subregional (paradójicamente por las mismas razones que arguyen los "grandes" respecto su desencanto con el espacio hemisférico) y sentirse mejor representados por la agenda hemisférica.

Las recomendaciones de la RESDAL para la IV Cumbre de Presidentes de las Américas

Teniendo en cuenta el desarrollo anterior, las siguientes sugerencias reunieron los consensos más amplios entre nuestros expertos consultados:

De la arquitectura de seguridad continental

- * Alentar la formación de regímenes de seguridad subregionales sobre la base de intereses y valores compartidos, a partir de los cuales pueda revisarse con posterioridad el sistema hemisférico.

- * Promover la construcción de un sistema de alerta temprana de problemas de seguridad a nivel regional o subregional, integrado por actores gubernamentales, políticos y académicos, que sea dependiente de la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA.

- * Avanzar hacia el diseño de una arquitectura de seguridad hemisférica basada en la Carta Democrática Interamericana (Lima, 2001) y en la Declaración sobre Seguridad en las Américas (México, 2003).

- * Evitar la securitización de temas que pertenecen a la agenda del desarrollo, estableciendo con precisión las diferencias entre desarrollo, seguridad y defensa, para señalar sus competencias y establecer el marco jurídico institucional correspondiente.

De la resolución pacífica de conflictos y las medidas de confianza mutua

- * Definir procesos concretos de superación/negociación de conflictos entre países fronterizos que fomenten la adopción de políticas cooperativas de seguridad, confianza mutua, y disminución del gasto militar.

- * Fomentar la creación, adopción y aplicación de

medidas de confianza mutua en tanto políticas de Estado y no de gobierno.

- * Alentar la aplicación progresiva de la Metodología Estandarizada Común para la medición de gastos de defensa.

- * Promover la elaboración de Libros Blancos de la Defensa, tanto nacionales como subregionales, en los países que aún no lo han hecho.

De la seguridad y el desarrollo

- * Alentar la elaboración de un plan de acción factible, verificable y de largo plazo para lograr las metas de seguridad y desarrollo.

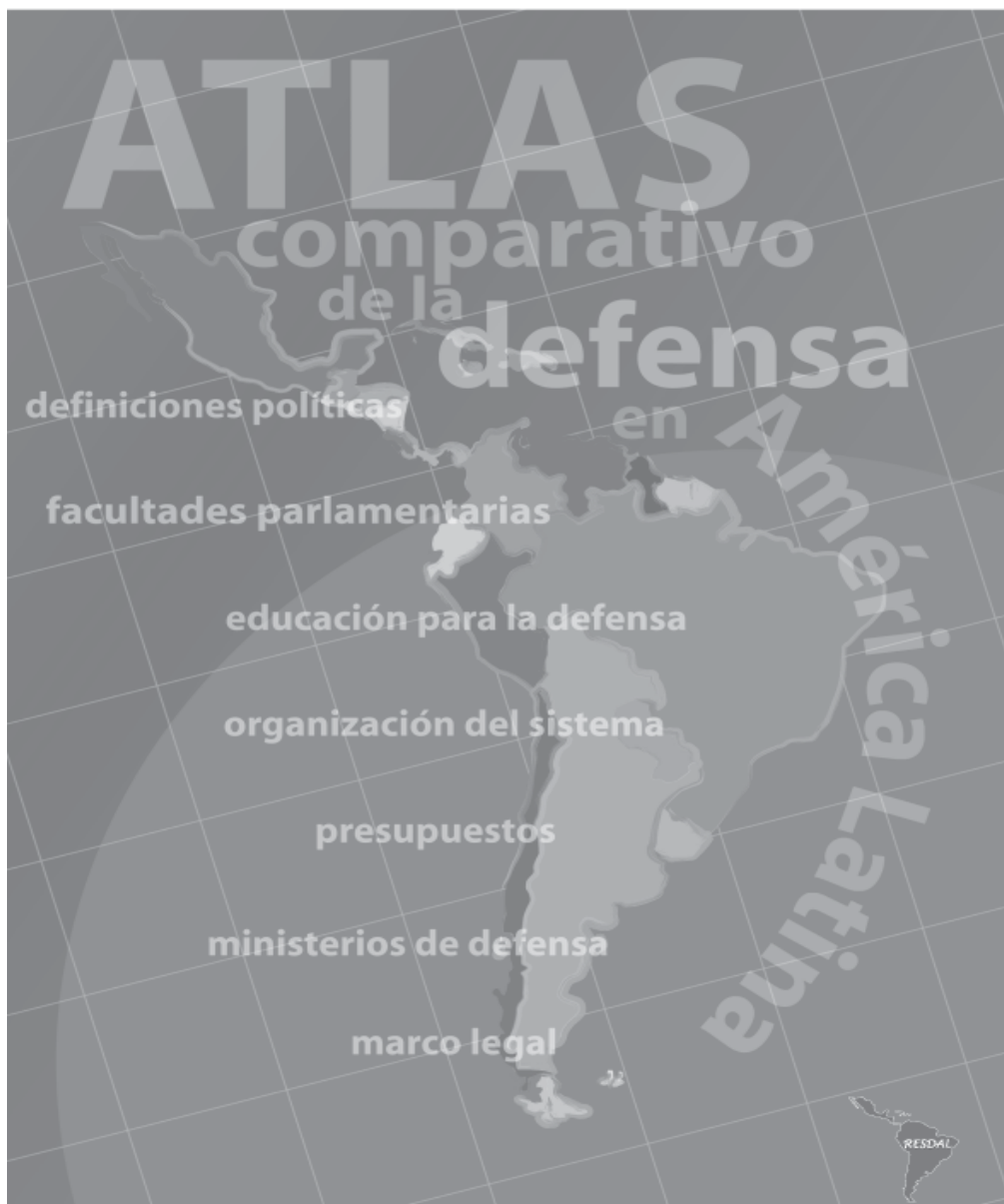
De las instituciones nacionales y la participación de la sociedad civil

- * Promover la transformación y modernización de las instituciones de defensa, seguridad y sistema de justicia, con el fin de obtener respuestas adecuadas a los desafíos de nuestro tiempo.

- * Alentar todo incentivo a la participación de la sociedad civil en temas relacionados con la seguridad y defensa.

Del proceso de cumbres

- * Elaborar un cronograma con metas para cumplir lo que en materia de seguridad y defensa se ha ratificado en las cumbres anteriores y crear mecanismos e indicadores que permitan una evaluación más rápida y expedita.



Nueva publicación de RESDAL, en formato impreso y pdf
Solicite un ejemplar a consultas@resdal.org.ar

**RESDAL - Secretaría Ejecutiva**

SER en el 2000
Av. Corrientes 1785 5to."J"
(1041) Buenos Aires
Argentina
Tel/fax:(5411)4371-5522/3822

Website

<http://www.resdal.org.ar>
<http://www.resdal.org>

Consultas

consultas@resdal.org.ar