



Boletín

INSTITUTO DE SEGURIDAD INTERNACIONAL Y ASUNTOS ESTRATÉGICOS

En este número:

Opiniones

- La dimensión tiempo.
- La seguridad humana: un tema prioritario de la agenda internacional.
- La Conferencia sobre Seguridad Hemisférica.
- El rol de los militares en el combate contra el terrorismo internacional.

Comentario Bibliográfico

- "From Antagonistic Autonomy to Relational Autonomy: A Theoretical Reflection from the Southern Cone"

CARI

Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales

Presidente

Carlos Manuel Muñiz

Director ISIAE

Roberto E. Guyer

Director del Boletín

Fabián Calle

Secretaría de Redacción

Valeria Di Fiori

Las opiniones expresadas en esta publicación son exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente el pensamiento del ISIAE ni el de las Instituciones a las que pertenecen.

Los comentarios sobre la presente publicación pueden ser remitidos a: Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos, CARI, Uruguay 1037, Piso 1ro C1016ACA Buenos Aires, Argentina.

Tel: (54 11) 4811-0071 al 74

Fax: (54 11) 4815-4742

E-mail: cari@cari1.org.ar

www.cari1.org.ar

Con este número el Boletín celebra su quinto aniversario. En un momento tan incierto del quehacer mundial, resulta conveniente considerar las distintas situaciones que día a día se van presentando. Es por ello que en 1994 el Comité Ejecutivo del CARI decidiera crear el Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos (ISIAE), con el propósito de estudiar el carácter fluido de las Relaciones Internacionales y los nuevos esquemas de poder a la par de las innovaciones técnicas que constantemente transforman este mundo globalizado.

En este contexto, cuatro años más tarde, surgió la iniciativa de publicar periódicamente un Boletín con el objetivo de analizar estas temáticas cada vez más relevantes. Para ello, y siguiendo con la línea pluralista que caracteriza a nuestra institución, se ha procurado convocar a especialistas dentro del más amplio espectro académico. Es importante que la Argentina considere las realidades presentes y efectivas de la actualidad: el estar lejos de los acontecimientos no significa, hoy en día, que podamos ignorar sus consecuencias. Es imprescindible pues, evaluar los hechos para poder proyectar las posibles estrategias y también planes alternativos. Es de desear que el Boletín pueda contribuir a la comprensión de un momento histórico tan cambiante y novedoso.

Roberto E. Guyer
Director ISIAE

La dimensión tiempo

Oscar Camilión

Una de las dificultades mayores que enfrenta la diplomacia de los países occidentales en el tratamiento de los problemas del Oriente Medio es la diferente dimensión de tiempo con que actúan los protagonistas.

En general, el diplomático occidental o el político cuya carrera se juega de ordinario en el corto plazo, propone enfoques racionales de los problemas y urgencia en sus soluciones.

Se argumenta, por ejemplo, acerca de cuán ventajosa es la paz para ofrecer perspectivas económicas nuevas, para superar los problemas de

pobreza - usualmente agravados por el conflicto -, para abrir expectativas a las nuevas generaciones, para hacer posible el desarrollo y la integración en los mercados mundiales. Lo que puede ganarse con la inmediata solución de situaciones generadas en la mayoría de los casos por recuerdos del pasado o por miedos irracionales, se propone a los protagonistas locales como algo obvio, de indiscutible racionalidad.

La respuesta habitual que se obtiene es, en una primera instancia, un asentimiento cortés e inclusive largos cambios de ideas acerca de las claras

ventajas de la solución que se sugiere. De pronto, sin embargo, el interlocutor local mira al enviado internacional o extranjero con un "blank stare" y le dice: "Lo que ocurre es que usted no conoce a los griegos, o a los turcos, o a los serbios o a los palestinos o a los israelíes". Y allí el debate racional se agota.

Ello es así ante todo porque la dimensión temporal con que se manejan los actores del conflicto es diferente que la del interlocutor. Esos pueblos son muy antiguos. Están habituados a esperar. Crean en una máxima que es implícita en todo



negociador de la región: “Si estoy débil no me conviene negociar porque se me impondrán condiciones demasiado costosas. Si estoy fuerte, para qué voy a negociar?”. La materia con la que se trata esta gravada de miedos seculares, de esperanzas milenarias, de la convicción de que si uno se sienta en la puerta de su casa, tarde o temprano verá pasar el cadáver del enemigo.

Benjamín Netanyahu publicó un artículo días pasados sobre su idea del estado palestino que se pretende construir en Judea, Samaria y Gaza, las tierras ancestrales del pueblo israelí. Para el ex primer ministro el problema es milenario ya que el título sobre el que reposa el derecho de Israel sobre la Tierra Santa es la promesa de Javhé a Abraham, reiterada a Jacob y luego a Moisés. Si se esperaron dos mil años para regresar al hogar ancestral, ¿por qué querer ajustar una negociación a conveniencias que no son las propias?. De allí la condición revolucionaria de los dichos de Ariel Sharon cuando habló de “tierras ocupadas”, lo que implicaba reconocer que el título de Israel a su territorio es la resolución de las Naciones Unidas que consagró la división de Palestina y no una reivindicación histórica o religiosa. Pero ambos líderes coincidirán en que un pueblo como el judío no está sujeto a calendarios impulsados por la impaciencia fáustica de Occidente.

El enfoque árabe no es, en última instancia, distinto. El problema central es la aceptación o la negación de la legitimidad del Estado de Israel. Todos los ejercicios o discusiones que se traban en torno de cuestiones centrales como el tema de los refugiados se resumen en el tema, mucho más importante, de si el mundo árabe está dispuesto o no a convivir con un estado judío en tierras que sus recientes poblados ocupaban también

desde milenios. Cuando Arafat rechazó el Plan Clinton-Barak, lo hizo no porque creyera que en el corto plazo podía obtener una oferta mejor de Israel, ni porque creyera que la propuesta escondía una posición de debilidad debajo de la imposición de una solución apoyada en la fuerza norteamericana. Arafat no contaba, al menos entonces, con el consentimiento de las voces más poderosas del mundo árabe para resignarse a la convivencia con el enemigo.

Aunque no todos, un sector sustancial del mundo árabe esta persuadido de que el tiempo los favorece. Que a la larga, la superioridad estratégica de sus pueblos sobre el pequeño grupo judío prevalecerá. Que la proliferación de armas de destrucción masiva hará inviable, a la larga, la defensa de Israel. Que la propia Intifada en su versión actual provoca una sangría relativamente mucho más insoportable para los judíos que para los palestinos. En la primera intifada, la ratio entre muertos palestinos e israelíes era de diez a uno. La actual es de tres a uno y es probable que en estos días sea todavía más desfavorable para Israel ya que, inevitablemente, sus respuestas tienen que ser más controladas que los ataques de los grupos relativamente informales que son las organizaciones de violencia palestinas o aliadas.

Los dos protagonistas juegan, pues, al largo plazo. O juegan, directamente, sin plazo. El Arzobispo Makarios solía decir que la alternativa para su pueblo era una solución justa (es decir, la aceptación de las tesis grecochipriotas), “or a long struggle”. Y por “long” quería decir precisamente eso. El tema de los refugiados grecochipriotas, tan similar al de los palestinos, no tiene nada que ver con lo ocurrido con las minorías alemanas expulsadas de Polonia o de la República Checa, o con los

italianos de Istria o con lo que había oportunamente ocurrido con los alemanes desalojados de Alsacia o Lorena. Estos agravios fueron absorbidos, aunque no se trataba de pueblos demasiado nuevos. Pero aún así, la dimensión del tiempo para curar heridas o para aceptar una alternativa racional mejor era allí sustancialmente distinta.

Es muy claro que la trampa del tiempo acecha a Estados Unidos tanto en Afganistán como en Irak. La apuesta es, desde luego, diferente. Pero en el caso de Irak amenaza con ser más apremiante porque su desarrollo está atado inexorablemente al calendario electoral norteamericano. No es seguro que el tema de las armas de destrucción masiva devenga en un nuevo Watergate. Pero esa posibilidad se presentará en la hipótesis de que se acentúen las contradicciones entre los objetivos perseguidos en Irak, y el tiempo y los costos para lograrlos. Por otra parte, no es necesaria la reiteración del proceso a Richard Nixon: basta la confrontación electoral.

La principal dificultad con que tropezarán Estados Unidos es la contradicción objetiva entre el tiempo y los recursos económicos limitados que la ocupación tiene, y el tiempo y los recursos humanos mucho menos limitados que pueden tener a su disposición las fuerzas que se enfrentan a las potencias ocupantes si ellas no consiguen consolidar un sistema de alianzas locales que permita descargar una parte sustancial de la tarea. Desde luego, esto es posible tan sólo con una decisión de jugar al largo plazo, que no es fácil porque el largo plazo es una decisión formalmente imperial. No es un juego de “touch and go”. Importa paciencia y presencia y sobre todo voluntad de usar recursos económicos y humanos cuya utilidad puede tender a ser decreciente.

Por supuesto, puede decirse que



las Altas Autoridades aliadas permanecieron por largo tiempo en Alemania. Lo que ocurrió en Japón es el más espectacular ejemplo que demuestra que "rebuilding a nation" es un objetivo asequible. Si se sigue la evolución de lo que está ocurriendo actualmente en Bosnia, puede argumentarse que las operaciones de muy largo plazo sobre un pueblo militarmente

ocupado pueden desarrollarse con significativa eficacia. Esto puede presentarse como argumento alentador para respaldar la diplomacia implacablemente operativa que impulsa el gobierno de George W. Bush. No hay duda de que esa diplomacia ha introducido los cambios más importantes desde el fin de la Segunda Guerra Mundial.

Asumir las consecuencias y el onus de ser la única superpotencia ha sido una decisión de enorme importancia. Plantea, sin embargo, la necesidad de reflexionar sobre la limitación de los recursos. Sobre todo la del recurso tiempo, cuando los numerosos adversarios que se confrontan lo juegan de manera distinta y con larga experiencia en ese ejercicio.

La seguridad humana: un tema prioritario de la agenda internacional

Silvia B. Cucovaz

Los hechos y procesos que se sucedieron en las últimas décadas han elevado la seguridad al tope de las prioridades de la agenda internacional.

Luego de los intensos debates derivados de nuevos y dinámicos procesos políticos, económicos y sociales que se generaron en la década del '90, comenzó a esbozarse el concepto de "Seguridad Humana".

Las acciones de seguridad colectiva de la década citada comenzaron a estar determinados por la defensa de los derechos de la población y no sólo por la Seguridad Estatal. En este contexto, se deben ubicar las intervenciones en Irak (1991)¹ y Somalia (1992/93).

En el primer caso, las acciones llevadas a cabo tuvieron por objetivo la defensa de la comunidad Kurda en el norte y la minoría Shiita en el sur frente al gobierno. En el caso de Somalia, el 3 de diciembre de 1992, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas determinó que la magnitud de la tragedia humanitaria en dicho país constituía una amenaza para la paz y la seguridad internacional. En este marco, comenzó a esbozarse el concepto de "Seguridad Humana", siendo el individuo la unidad que adquiere

relevancia. Por ello, es fundamental el respeto de la ley, el orden público y la resolución pacífica de conflictos².

El Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan, ha definido a la Seguridad Humana en su sentido más amplio señalando que ésta supone mucho más que la ausencia de conflictos violentos. Incluye los derechos humanos, el buen gobierno, el acceso a la educación y a la salud y el asegurar que cada individuo tenga tanto oportunidades como la capacidad de desarrollar sus potencialidades.

Una dimensión temporal se sumó al concepto en un documento sobre la reforma de los sectores de seguridad de la "Organización para la Cooperación y el Desarrollo". En dicho documento, se remarca la necesidad de contar con expectativas de seguridad humana en el futuro a partir del desarrollo socio-económico, la ayuda al desarrollo, las inversiones externas, etc.

Naturalmente, en función de lo previamente expuesto, la seguridad humana supone "libertad" y, a diferencia de la seguridad estatal, es responsabilidad no sólo del sector estadual sino también del sector privado dado que las estrategias que se

imponen para la protección de los ciudadanos deben partir de las autoridades locales, los organismos internacionales, las ONGs, las empresas, etc. Asimismo, los riesgos a la seguridad humana pueden emerger en forma espontánea (hambre, enfermedad, etc.), o ser provocados deliberadamente (genocidios, represión, etc.)

La seguridad humana no reemplaza a la seguridad estatal pero sí la complementa, estando ambas íntimamente interrelacionadas. En aquellos estados en que la seguridad humana es elevada, los gobiernos adquieren legitimidad y fortaleza³. Dicho en otros términos, los Estados están y estarán seguros si sus ciudadanos lo están. No existe seguridad humana si no existe un estado fuerte, democrático y responsable⁴.

Si bien las amenazas más apremiantes para la seguridad humana tienen un origen interno (ya que surgen de factores estructurales, como por ejemplo la pobreza, el daño a los ecosistemas, la corrupción institucionalizada o la violación a los derechos humanos), las nuevas amenazas emergentes impactan sobre ella de manera incontrolable. El terrorismo, el narcotráfico y los delitos conexos,



el tráfico ilícito de armas pequeñas y de material de uso dual, las migraciones ilegales, afectan a la seguridad humana. Todos estos procesos son globales y, en consecuencia, las medidas a adoptar para preservar la seguridad humana exceden el nivel estadual, siendo entonces el sistema internacional el responsable de la seguridad colectiva.

Existen normas internacionales que fijan un marco para el logro de la seguridad colectiva: la Carta de Naciones Unidas, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención de Ginebra, la Convención y el Protocolo relativos a los refugiados. Pero las medidas a aplicar para lograrla o mantenerla exigen un proceso de decisión colectivo que sólo puede alcanzarse por consenso, a partir de la convergencia de intereses nacionales. Dadas las características del escenario internacional actual, esta convergencia es difícil de alcanzar.

Lo expuesto se ve agravado por la pérdida de protagonismo de los Estados, y por el carácter no territorial de los problemas actuales y sus soluciones. La globalización involucra a miles de actores⁵ dinámicos, innovativos, flexibles.

Estos nuevos actores desempeñan un rol importante en el marco de la seguridad humana y colectiva.

En consecuencia los estados, en la actualidad, no son los únicos responsables de la seguridad humana y colectiva. El tema ha ingresado en la agenda política y la multiplicidad de actores desempeña un rol clave en el "alerta temprana", las acciones preventivas y la reconstrucción post-conflicto.

El análisis conceptual del tema nos indica caminos a seguir en pos de la seguridad humana y colectiva. A fin de lograrlas se impone la necesidad de:

1. Efectuar un relevamiento de los factores y su interacción que puedan constituir riesgos para la población y la sociedad.
2. Evaluar y cuantificar los medios violentos (por ejemplo armas pequeñas) que pueden ser utilizados por actores antisistémicos para afectar la seguridad humana y colectiva.
3. Diseñar políticas y estrategias a fin de combatir las amenazas internas (estructurales) ya que éstas crean el terreno propicio para el ingreso de las nuevas amenazas emergentes.
4. Concientizar a la sociedad en su conjunto respecto de la

problemática a fin de que cada actor, desde su área de influencia, colabore dando "alertas tempranas" que posibiliten diseñar medidas de prevención.

5. Lograr un fuerte compromiso del sector privado respecto del tema ya que, si bien los sectores estatales tienen la responsabilidad primaria sobre el mismo, sin la colaboración del primero, obtener resultados concretos es mucho más dificultoso.

Dado que las amenazas son múltiples, de diversa naturaleza y gravedad, variando según las distintas áreas geográficas, el análisis del tema exige determinar patrones comunes. En consecuencia, el desafío a nivel académico es determinarlos e identificar posibles estrategias y tácticas para contrarrestarlas.

¹ Lodgaard Sverre, "Human Security: Concept and operationalization", Norwegian Institute of International Affairs.

² Resolución 688, Consejo de Seguridad - ONU, Abril 99.

³ "Our Global Neighbourhood. Report of The Commission on Global Governance", Oxford University Press, 1995.

⁴ Sadako Ogata, "A New Concept of Human Security", Herald Tribune, 8 de Mayo, 2003.

⁵ Matthews Jessica, "Power Shift", Foreign Affairs, Enero/Febrero 1997

La Conferencia sobre Seguridad Hemisférica (México, Octubre de 2003)

Pedro Villagra Delgado

La próxima Conferencia sobre Seguridad Hemisférica que debería celebrarse en México en el curso de este año, representa una oportunidad para que los países del hemisferio consoliden los significativos avances realizados en este campo en las últimas dos décadas y para evaluar de qué modo los cambios en el escenario regional y global deberían reflejarse en los mecanismos e instrumentos de que se dispone en el sistema

interamericano.

En sus preparativos y en la Conferencia misma, podrá constatar que los países americanos tienen intereses generales comunes en materia de seguridad y defensa pero que, al mismo tiempo, cada país y cada subregión enfrentan desafíos que les son propios y que requieren de enfoques específicos para resolverlos.

Así, a título de ejemplo, la concepción y los problemas que

plantea la defensa para las naciones del Caribe no es idéntica a la que enfrentan las naciones del sur del hemisferio.

Sin embargo, como ha demostrado el trabajo en la Comisión de Seguridad Hemisférica y en otros foros sobre estos temas, estas diferencias no han sido óbice para identificar también los elementos e intereses comunes en estos campos que posibilitan la acción conjunta de todos.

El elemento común que aglutina



a todo el hemisferio es la democracia representativa que rige como forma de gobierno y de vida y que constituye la regla aceptada, tal como lo establece la Carta Democrática Interamericana.

La democracia comporta valores que contribuyen al consenso y evitan la confrontación. En materia de defensa, ello se traduce en que hoy podemos afirmar que el nuestro es –en general– un continente de paz, aún en medio de las graves dificultades económicas y sociales que atraviesan muchos de nuestros países.

Por ello, las nuevas estructuras o mecanismos de seguridad que procuremos definir en nuestro hemisferio o las adaptaciones que procuremos hacer a los que ya existen, deberán tener en cuenta, por un lado, la defensa del sistema democrático y los valores que le son propios y, por el otro, el reconocimiento de las peculiaridades de cada región o subregión.

Los procesos de integración económica, particularmente sólidos en algunas subregiones como el MERCOSUR, también han contribuido de modo decisivo a la creación de condiciones propicias para el clima de confianza y cooperación que prevalece en las relaciones interestatales en nuestro hemisferio. La lógica de la integración es que los antagonismos dejan lugar a la cooperación. Los rivales de ayer son los socios de hoy.

La Argentina ha jugado un papel central en los procesos regionales y subregionales sobre seguridad y defensa en las dos últimas décadas y debe continuar haciéndolo. El diseño que pueda iniciarse en México afectará la arquitectura de seguridad de la región y, consecuentemente, los principios sobre los que basamos nuestras sociedades por las próximas décadas. Nuestra participación debe estar a la altura de ese desafío y al

momento de tomar decisiones debemos tener en cuenta los intereses de mediano y largo plazo en juego para la República.

La defensa y seguridad hemisférica en el nuevo escenario

Los terribles atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en los EE.UU. dejaron al mundo en estado de perplejidad sobre el peligro que representa el terrorismo internacional, y ha puesto el foco en los denominados “nuevos riesgos” o “nuevas amenazas” a la seguridad.

Esto dio un nuevo estímulo al debate que en el ámbito hemisférico se había iniciado a comienzos de la década del 90, sobre la necesidad de adoptar nuevos enfoques para la defensa y la seguridad que tomasen en cuenta las nuevas realidades globales a partir del fin de la guerra fría y su confrontación estratégica bipolar.

En nuestro hemisferio, sin embargo, debemos rescatar los cambios positivos operados en materia de defensa y seguridad llevados de la mano de la democracia y la integración, que cambiaron de modo profundo el paradigma sobre las relaciones entre nuestros países.

Por otra parte, en la mayoría de nuestros países, las fuerzas armadas han sido adecuadas a esas nuevas realidades y necesidades y su subordinación al poder civil constituye un signo más de la fortaleza de las instituciones, al tiempo que contribuye a la seguridad nacional.

Ni los atentados del 11 de septiembre ni la crisis económica han cambiado estos criterios fundamentales, sino que son hoy más relevantes que nunca. Y esto es algo que no debemos perder de vista al adoptar cualquier nuevo enfoque sobre la defensa y la seguridad en las Américas. Al contrario, ese nuevo tipo de relación de cooperación en procura del interés mutuo y de

defensa del sistema compartido de valores, hace posible la necesaria coordinación y asistencia mutua para luchar contra fenómenos violentos como el terrorismo internacional.

Por otra parte, en nuestra región existen riesgos para nuestra estabilidad que no están asociados necesariamente a fenómenos violentos, tales como la pobreza, las crisis financieras, la falta de desarrollo económico y social, las enfermedades pandémicas y endémicas, etc., y que requieren respuestas adecuadas y rápidas en el campo económico y social. No es desde la óptica de la seguridad o la defensa que estos fenómenos deben ser principalmente encarados, aunque puedan tener consecuencias en este campo.

La defensa y la seguridad del continente, tanto la colectiva como la de cada país, debe apuntar en primer lugar a defender los valores, el bienestar y el desarrollo de sus propios pueblos.

La seguridad de nuestra región debe ser, pues, la que brinde seguridad a los valores que sus sociedades sustentan, a través de los medios más idóneos. Debemos crear mecanismos que sean capaces de defender valores compartidos tales como la democracia representativa, los derechos humanos y las libertades fundamentales, el estado de derecho, etc., además de las concepciones territoriales tradicionales. La seguridad debe servir para protegernos juntos de todo aquello que amenace esos valores fundamentales en los que creemos y donde yace la esencia de todo buen gobierno: que nuestros pueblos gocen del mayor bienestar económico, social y espiritual que seamos capaces de proveer.

Los lineamientos o políticas que la Conferencia de México adopte deberán, para ser útiles a la defensa de los valores que sostenemos, contribuir a



fortalecer esta visión de los temas de seguridad y defensa.

Acciones cooperativas en el marco hemisférico, regional y subregional

Como queda dicho, mucho es lo positivo que se ha construido en los ámbitos hemisférico, regional y subregional en las últimas dos décadas en materia de seguridad y defensa, y la Conferencia de México debería permitir consolidar esos logros y construir a partir de ellos.

La Comisión de Seguridad Hemisférica como foro político donde abordar estos temas, o los mecanismos bilaterales de consulta y coordinación en estas materias existentes entre países del sur del continente, son claros ejemplos de las instancias que deben ser revalorizadas e impulsadas por la Conferencia.

Las Declaraciones sobre Medidas de Fomento de la Confianza adoptadas en Santiago y San Salvador, las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas, la Declaración del Mercosur, Bolivia y Chile como Zona de Paz, la metodología común para la medición del gasto en defensa elaborada por Cepal para Argentina y Chile, etc., constituyen elementos que marcan el camino sobre lo que es posible realizar e invitan a nuevos desarrollos que amplíen sus contenidos y extiendan el ámbito geográfico de su efectiva aplicación.

Disponemos en el hemisferio de mecanismos específicos para luchar contra fenómenos como el terrorismo (Comité Interamericano de Lucha contra el Terrorismo, CICTE), el narcotráfico (CICAD), el tráfico ilícito de armas (Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados, CIFTA), o la protección de la democracia (Carta Democrática Interamericana). Debemos reforzarlos y asegurar su efectiva coordinación para el mejor

logro de resultados.

En ese contexto, sería también deseable analizar los alcances y la vigencia de los instrumentos hemisféricos vinculados a seguridad y defensa, como el TIAR, la Junta Interamericana de Defensa, o el Pacto de Bogotá. Tenemos un mandato desde la Cumbre de las Américas de 1998 para actuar en ese sentido en el marco de la OEA. Este es sin duda un tema complejo, pero que requiere ser abordado si queremos realmente modernizar el paradigma de seguridad de la región. En ese análisis no hay que descartar ninguna conclusión posible, incluso la posible continua relevancia de aquellos instrumentos.

El hecho de que las distintas regiones que integran nuestro continente presenten importantes diferencias de desarrollo, historia y capacidades socio-económicas y de defensa, desde luego tendrá influencia en las visiones particulares de cada una sobre la seguridad y la defensa.

No obstante, como se señala en la introducción, estas diferencias no deben condicionar la vigencia de los valores esenciales. Se debería definir el contenido del concepto de seguridad internacional, partiendo de los logros ya consensuados en la OEA y las contribuciones que pueden aportar los mecanismos regionales. De esta manera, se podrá avanzar en un entendimiento basado en el reconocimiento de las diversas situaciones y respuestas que cada país y subregión articula, para construir un consenso hacia un concepto a nivel hemisférico. Los entendimientos bilaterales y subregionales basados en el respeto a valores y objetivos comunes deben proyectarse al marco hemisférico, para procurar que éste se adecue lo más posible a aquéllos.

En la CSH hay consenso sobre la necesidad de reconocer las vinculaciones estrechas entre seguridad, desarrollo y consolidación de la democracia, así como la relación histórica entre paz y

democracia, como premisas sobre las cuales debe basarse la reformulación del concepto de seguridad en el hemisferio.

Nuevas amenazas a la seguridad

En los últimos años se ha ido considerando en forma creciente que las amenazas a la seguridad que enfrentan los Estados latinoamericanos y del Caribe no provienen ya de amenazas militares externas, sino de nuevos y complejos fenómenos que han sido denominados genéricamente "nuevas amenazas" o "nuevos desafíos" a la seguridad. Éstas comprenden cuestiones de tan diversa índole como el narcotráfico, el crimen organizado, el tráfico ilícito de armas, el terrorismo, las migraciones ilegales, la pobreza extrema, los daños al medio ambiente, la inestabilidad económica, la corrupción, etc.

Muchos de estos fenómenos son, en la mayoría de los casos, provocados por actores no estatales y algunos generan violencia e inseguridad, que en los casos más graves pueden derivar en la desestabilización de las instituciones políticas en los países afectados. La naturaleza transnacional de muchos de ellos hace indispensable la cooperación internacional para enfrentarlos y ella debe extenderse a todas las áreas pertinentes del Estado, a saber: programas sociales, poder judicial, policía, sistemas financieros, etc.

Dado que se ha discutido si estas "nuevas amenazas" deben también ser objeto de la Conferencia de México, no debería perderse de vista que los mecanismos adecuados para prevenirlas y enfrentarlas deben tener en cuenta la naturaleza del fenómeno de que se trate. Como se señalara más arriba, la adopción de políticas efectivas en los campos económico y social puede ser el mejor remedio para evitar que muchos de estos fenómenos lleguen siquiera a constituir "amenazas". La tendencia a dar *a priori* un enfoque



militar a la respuesta a fenómenos de tan diversa naturaleza como los mencionados y que tienen en la mayoría de los casos raíces socio-económicas, muchas veces manifestadas a través de actividades delictivas, puede constituir un grave error.

Por lo demás, las peculiares características que estos fenómenos pueden adquirir en cada país o subregión, aconsejan que sea cada país quien evalúe los modos de hacerles frente y los medios más idóneos para ello, conforme lo indiquen sus circunstancias de hecho, políticas y legales. Ello no obsta, sin embargo, a que debe procurarse identificar los criterios comunes que puedan existir y sobre ellos basar la cooperación internacional para prevenirlas y, llegado el caso, darles respuesta.

A nivel hemisférico y regional, debemos utilizar de modo eficaz los

mecanismos específicos que mejor se adapten a la naturaleza del fenómeno de que se trate.

Algunas conclusiones

La seguridad que debemos construir para nuestro hemisferio es la que permita el desarrollo y consolidación de los valores que sus sociedades sustentan. Debemos crear mecanismos (y fortalecer los existentes) que sean capaces de defender valores compartidos tales como la democracia representativa, los derechos humanos y las libertades fundamentales, el estado de derecho, la integración regional, etc., además de las concepciones territoriales tradicionales.

En ese proceso de construcción debemos utilizar y profundizar los mecanismos de diálogo en temas de seguridad y defensa a nivel bilateral, subregional y regional, así como la experiencia y mandatos ya

acordados en distintos foros del más alto nivel.

La Comisión de Seguridad Hemisférica aparece como el foro político adecuado para canalizar a nivel continental estas experiencias, al permitir que el análisis sea lo más amplio y participativo posible, pudiendo incluir temas que no atañen a las concepciones tradicionales de seguridad o defensa.

Si la Conferencia de México avanzase hacia el logro de estos objetivos y hacia una identificación clara de los valores compartidos y de aquello que estamos dispuestos a hacer para defenderlos individual y colectivamente, habrá dado otro paso importante hacia la consolidación de nuestro hemisferio como un área de paz y cooperación y hacia la construcción de un nuevo paradigma de seguridad que refleje esta circunstancia.

El Rol de los Militares en el Combate contra el Terrorismo Internacional

Discurso del Secretario General de la Alianza Atlántica Lord Robertson

9 de diciembre de 2002

- El terrorismo que enfrentamos busca causar el mayor número posible de víctimas civiles y el mayor daño económico.
- El terrorismo ha mutado como un virus y ha pasado a ser la principal amenaza a la seguridad en el siglo XXI. Por lo tanto, hay que enfrentarlo y al mismo tiempo, debemos transformarnos.
- Hay que reconocer que los medios y actores no militares tienen un rol central en la lucha contra el terrorismo, pero también lo militar tiene un rol que cumplir. Ello es así, entre otras razones, por la erosión de la frontera entre el terrorismo y la guerra. Grupos como los que integran la red Al Qaeda operan con un elevado nivel de violencia y buscando maximizar víctimas civiles y daños económicos.
- Se ha debilitado también la

división entre la seguridad interna y la externa. Ya no basta con la tradicional división del trabajo entre la seguridad interior y la defensa externa. Es absurdo que un Estado no use todas sus capacidades para hacer frente a estas nuevas amenazas.

• Hay otra razón central, que consiste en que ya no basta con una postura defensiva y se deben por lo tanto realizar ataques preventivos o de respuesta a ataques terroristas.

• Por todo ello, debemos redefinir radicalmente lo que hacen los militares.

• Los tres roles principales de los militares deberían ser: 1) antiterrorismo, medidas defensivas para reducir las vulnerabilidades 2) contraterrorismo, medidas ofensivas para prevenir, disuadir e interceptar actividades terroristas

3) manejo de consecuencias, medidas para limitar las consecuencias de los ataques terroristas y estabilizar la situación luego de los mismos

• No bastan planes brillantes, se necesitan capacidades que sean adecuadas. Se requieren fuerzas ligeras y móviles con modernos sistemas de C3I y capacidad de atacar con precisión. También se debe contar con la capacidad de detectar y actuar ante escenarios de armas de destrucción masiva.

• Es fundamental entrenar adecuadamente a los militares y capacitarlos para saber interactuar con las agencias civiles dentro del respeto de los derechos y la seguridad de los ciudadanos. En este sentido, cabe tener en cuenta que el uso desproporcionado o inadecuado de la fuerza es ineficiente y contraproducente.



- Las fuerzas militares no pueden trabajar adecuadamente sin un marco político-estratégico que guíe su accionar.
- La OTAN no desea ni puede ser la policía del mundo, pero sí aspira a ser el socio más efectivo de la comunidad internacional en la lucha contra las amenazas del siglo XXI.
- La OTAN necesita de la cooperación multilateral, solo así se enfrentan las amenazas tales como los conflictos regionales, la proliferación, los desastres

ambientales, el crimen organizado y los tráficos ilegales.

- La OTAN busca desarrollar una mayor interoperabilidad con países aliados en temas tales como acciones contra la proliferación y en las capacidades de respuesta a catástrofes.
- La OTAN ha aprobado recientemente un nuevo concepto militar para la Defensa contra el terrorismo internacional, que la guiará a partir de ahora en toda su planificación.
- El nuevo concepto se basa en

prepararse para disuadir, defenderse, dislocar y protegerse de los ataques terroristas dirigidos contra la población, el territorio, la infraestructura y las fuerzas, así como el actuar contra los terroristas y contra los países que los apoyan.

- Como ex Ministro de Defensa del Reino Unido, conozco los obstáculos y las dificultades para avanzar en estas reformas y modernización. Pero avanzar en este sentido es de central importancia.

Comentario Bibliográfico

“From Antagonistic Autonomy to Relational Autonomy: A Theoretical Reflection from the Southern Cone”, Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlian; *Latin American Politics and Society*, Volume 45, Issue 1, Spring 2003

La cuestión de la autonomía despierta un gran interés académico en América Latina debido, en gran parte, a la posición periférica que ocupa esta región en el sistema internacional. En este artículo, los autores se apartan de las corrientes tradicionales para proponer una nueva forma de pensar la autonomía que se encuentra en mayor sintonía con el “contexto de acción” actual, caracterizado por la globalización, la pos Guerra Fría, la integración y la democratización.

Tras una revisión de las ideas y postulados que caracterizan al “realismo de la periferia” y al “utilitarismo de la periferia”, los autores proponen un nuevo modo de entender la autonomía, al que denominan “autonomía relacional”. Entendiendo que el nuevo contexto global ofrece nuevas oportunidades para el desarrollo de la autonomía, atendiendo al efecto que causan las redes de normas e instituciones internacionales sobre los patrones de relaciones entre los estados, y reconociendo el papel importante que juegan las fuerzas internas sobre la condición de autonomía, proponen una transición desde un concepto de autonomía definida por oposición, hacia uno construido sobre la base de las relaciones entre los estados.

Explican así que la autonomía relacional se refiere a la capacidad y voluntad de un país de actuar tanto independientemente como en cooperación con otros, de una manera competente, comprometida y responsable. Basándose en un nuevo patrón de actividad, una nueva estructura institucional, y un nuevo sistema de ideas e identidades desarrolladas dentro de un marco de relaciones en el cual “el otro” y no “el contrario” comienza a ser una parte integral de lo que uno es, la autonomía relacional requiere creciente interacción, negociación, y activa participación en la elaboración de normas internacionales. De esta manera, la autonomía no se define ya por la capacidad de un país de aislarse y controlar procesos y eventos externos, sino por su poder para participar e influenciar efectivamente en los regímenes y organizaciones internacionales.

El aspecto quizás más interesante de este análisis es que se nutre de aportes provenientes de diversos campos, como la teoría política clásica, la sociología política, los estudios de género, la psicología filosófica y la teoría del pensamiento complejo. Ofrece así una mirada mucho más amplia y multidimensional de un concepto que, en un mundo cada vez integrado y democratizado, encierra múltiples dimensiones. Por otra parte, el concepto de “autonomía relacional” abre el juego a la participación de otros actores no estatales que hoy en día cumplen un rol importante en el ámbito de los asuntos internacionales.

Este replanteo de un concepto que reviste tanta importancia política para nuestra región constituye un aporte importante y hasta podría llegar a entenderse como una “hoja de ruta” para quienes toman las decisiones de política exterior en nuestro país. Sin embargo, al advertir que se trata de una estrategia que implica una entrega voluntaria de la propia soberanía, los autores reconocen que en un contexto en el que no se respeten las reglas de juego y predominen las prácticas coercitivas o unilaterales – que es precisamente como muchos interpretan hoy el accionar de los Estados Unidos – será quizás necesario preservar y defender la soberanía y, en última instancia, restringir la esfera de acción de la autonomía relacional.

Valeria Di Fiori