



LA IMPORTANCIA DE UNA VISIÓN REGIONAL. ENTREVISTA AL SECRETARIO GENERAL DE FLACSO, FRANCISCO ROJAS ARAVENA.

José Paradiso (J. P.): ¿Existe, o debería existir, una perspectiva regional latinoamericana de las cuestiones de seguridad internacional? En ese caso, ¿cuáles serían, o deberían ser, sus características?

Desarrollar una visión regional es crucial, no solo en materias de seguridad internacional. Una mirada común posibilita construir un marco conceptual compartido, concertar intereses y establecer mecanismos institucionales capaces de guiar políticas públicas internacionales en este campo. Los países latinoamericanos presentan una fuerte debilidad en estas materias. Si bien en algunas se ha avanzado, como quedó reflejado en la *Declaración sobre Seguridad de las Américas*¹, o en los acuerdos sobre medidas de confianza mutua y de seguridad. Sin embargo, los grados de operacionalización son muy bajos. Existe un déficit de cumplimiento de los acuerdos y compromisos establecidos, que afecta las posibilidades de cooperación en niveles superiores. El esfuerzo en este campo en la Comunidad Andina y la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones generan algunas esperanzas. No obstante, deberán superar los déficit mencionados para alcanzar una perspectiva común regional en esta materia.

En la última década, los países y las sociedades latinoamericanas se encuentran inmersos en un profundo proceso de reflexión y reformulación de los conceptos de seguridad. Se aprecia una transición conceptual, desde la perspectiva de guerra fría que visualizaba un enemigo, expresado en acciones impulsa-

das por un estado y con fuerte peso militar; hacia otra etapa, de posguerra fría y post 11 de septiembre, en la cual las amenazas son difusas y en ellas el peso de los factores militares tradicionales se ha reducido y muchas de ellas aparecen desligadas de actores estatales y son transnacionales.

Uno de los principales desafíos tanto a nivel intelectual como institucional es cómo ligar y establecer una concatenación conceptual desde la seguridad humana hacia la seguridad internacional, pasando por la seguridad estatal. La forma en que establezca esta relación permitirá satisfacer de manera simultánea las necesidades de seguridad global, nacional y de las personas y los pueblos. Por otra parte, permitirá operacionalizar e implementar de mejor manera la agenda de la seguridad.

La característica primordial de los nuevos conflictos internacionales, centrada en problemas intraestatales, evidencia la necesidad de definir de manera más adecuada la interrelación de estos tres niveles; más aún por el impacto de la globalización. Las nuevas amenazas poseen un carácter transnacional y participan actores y agentes que en la mayoría de los casos no representan a una nación o que se proporcionan en un territorio estatal claramente delimitado. Los riesgos y vulnerabilidades que afectan la seguridad de una nación, inciden simultáneamente en el contexto de la globalización y la interdependencia en más de un estado y consecuentemente no pueden resolverse exclusivamente dentro de sus propias fronteras. Las redes

Desarrollar una visión regional es crucial, no solo en materias de seguridad internacional. Una mirada común posibilita construir un marco conceptual compartido, concertar intereses y establecer mecanismos institucionales capaces de guiar políticas públicas internacionales en este campo.



ilegales crearon antes que los estados un sofisticado sistema transnacional ilícito. Las guerras también han cambiado radicalmente. En su mayoría ya no son entre estados. Los conflictos poseen un carácter intraestatal con consecuencias interestatales. Sus orígenes y motivaciones son más de carácter étnico o por la autodeterminación, que por contenciosos de fronteras o intereses estatales. Desde el punto de vista de los actores, los no estatales adquieren una mayor gravitación. También aumentan las demandas sobre los organismos internacionales interestatales y no gubernamentales, y consecuentemente se reducen las capacidades de los estados, en especial, los de menor poder relativo. La debilidad, o incluso la falta de presencia estatal, es el factor principal y el mayor incentivo para que grupos ilegales ocupen parte de un territorio soberano y generen “zonas sin ley”. En estas áreas, el monopolio de la violencia legítima del estado es cuestionado y se desarrollan las condiciones para la emergencia de estados fallidos. En América del Sur un foco de atención primordial debería estar puesto en esta situación, que si bien está reducida a puntos focales, es necesario visualizar con prontitud y actuar lo antes posible. El desarrollo de una visión sudamericana, a partir de la creación de la Comunidad puede favorecer la actividad concertada en esta materia.

J.P.: ¿Cuál es el papel de los órganos multilaterales regionales en el tratamiento de estas cuestiones de seguridad? ¿Qué restricciones y capacidades pueden identificarse con relación al cumplimiento de este papel?

Ampliar los espacios multilaterales es una tarea crucial para los países medianos y pequeños en el sistema internacional, como son los países de nuestra región. Esta visión se reafirma de manera permanente en los más diversos foros internacionales. Es así como, en la Declaración de San José de la XIV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, se indica:

“Desde nuestra perspectiva del mundo, sobre la base de nuestra historia común, acervo cultural e inspirados por los principios y valores que conforman nuestra identidad, reiteramos que solamente el tratamiento multilateral efectivo de los problemas y desafíos globales que enfrentamos nos permitirán formular y ejecutar una agenda para la promoción de la paz, la democracia y el desarrollo con inclusión social”². Por otro lado, en la XVIII Cumbre del Grupo de Río, se indicó: “Reafirmamos que solamente el tratamiento multilateral de los problemas globales y de las amenazas a la paz y a la seguridad internacionales y el pleno respeto al Derecho Internacional nos permitirán, dentro de un nuevo espíritu de cooperación internacional, alcanzar la paz y el desarrollo con inclusión social. De igual manera, reconocemos la urgente necesidad de fortalecer el multilateralismo para la solución y tratamiento efectivo de los temas de la agenda global”³.

Los presidentes latinoamericanos destacaron con gran fuerza la necesidad del multilateralismo en las sesiones y debates de la ONU en los últimos años. Esta demanda fue particularmente fuerte en el año 2004 en el contexto de la guerra unilateral en Irak.

Vinculado a la pregunta anterior, en América Latina no se ha construido un consenso en torno a las reformas de Naciones Unidas. Con relación al debate general sobre reforma de las Naciones Unidas, la región no tiene posiciones concertadas. Se reafirman los principios y propósitos y se señalan que deben ser “más democráticos”, más “participativos” en las decisiones, en especial el Consejo de Seguridad. De allí que se indique que debe “ser reestructurado a fin de asegurar un mejor equilibrio y representatividad”; pero no establecen propuestas. Al menos tres países, Argentina, Brasil y México, han declarado que buscan una silla permanente en el caso que el Consejo de Seguridad se ampliase.

En el marco latinoamericano no se han establecido mecanismos de diálogo para concertar políticas en este campo y más bien las diferencias se han acentuado en el último período. Éste, en todo caso, ha sido un debate de un muy reducido círculo de especialistas de las cancillerías y las presidencias y sobre el cual la mayoría de la élite política y de la sociedad civil posee escasa información.

J. P. : ¿Qué interpretación podría hacer, desde la perspectiva regional, de análisis y las recomendaciones realizadas en el Informe “Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos. Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio”.

El informe que preparó el Grupo de Alto Nivel, que fue presidido por Anand Panyarachun contiene importantes definiciones en dos ám-

Uno de los principales desafíos tanto a nivel intelectual como institucional es cómo ligar y establecer una concatenación conceptual desde la seguridad humana hacia la seguridad internacional, pasando por la seguridad estatal.



bitos: uno, referido al tema central que le fue encargado (las amenazas, desafíos y cambio); y, una segunda parte, referida a las posibles modificaciones en el Consejo de Seguridad. Lamentablemente el debate sobre el Informe quedó reducido al tema de cambios en la estructura del Consejo de Seguridad y no en el abordaje de los temas de fondo sobre amenazas.

Uno de los aspectos más significativos fue el establecimiento del concepto de amenaza a la seguridad internacional. Éste se define como “cualquier suceso o proceso que cause muertes en gran escala o una reducción masiva de las oportunidades de vida y que socave el papel del Estado como unidad básica del Sistema Internacional”⁴. A partir de esta definición se destacan al menos seis grupos de amenazas que afectan a la seguridad internacional; ellas son:

- 1) Las amenazas económicas y sociales, como la pobreza, las enfermedades infecciosas y la degradación ambiental.
- 2) Los conflictos entre estados.
- 3) Los conflictos internos, como la guerra civil, el genocidio y otras atrocidades en gran escala.
- 4) Las armas nucleares, radiológicas, químicas y biológicas.
- 5) El terrorismo.
- 6) La delincuencia transnacional.

Un aspecto significativo del Informe está radicado en tres rasgos principales de las amenazas: ellas son de carácter transnacional, se relacionan y vinculan entre ellas y, tres, deben enfrentarse tanto en el plano mundial, regional como nacional.

La conclusión básica que podemos sacar, tanto en la mirada a la definición de grupos

de amenazas como en el carácter de éstas es que sólo la cooperación permitirá abordar de manera adecuada este conjunto de amenazas. Sobre la base de la colaboración será posible establecer estrategias adecuadas para enfrentar de manera colectiva y con una responsabilidad global el impacto que estas tienen en cada uno de los países y regiones del mundo.

No obstante, es importante destacar que se requiere conocer y compartir la definición de las amenazas. Si no hay acuerdo y no se concerta de manera adecuada cómo enfrentar las distintas amenazas, lo que va a ocurrir es que se reafirmarán políticas unilaterales, se debilitará la coordinación de políticas para enfrentar las amenazas, no habrá cooperación y aumentará la desconfianza.

En este ámbito queda un gran trabajo por realizar en las distintas regiones, particularmente en América Latina: concordar visiones sobre amenazas y las respuestas a ellas, a partir de lo que estableció la Declaración sobre Seguridad de las Américas, efectuada en el marco de la OEA, en México en el año 2003.

Este informe de la ONU estableció criterios específicos que contribuyan a delimitar el uso de la fuerza legítima, es decir, a señalar cuáles son los ámbitos y las oportunidades sobre las que puede ser factible utilizar la fuerza, fundamentalmente establece cinco criterios, 1) la gravedad de las amenazas; 2) el propósito correcto respecto al uso de la fuerza; 3) que éste constituye el último recurso; 4) que existe una proporcionalidad en los medios; 5) que hay un balance respecto a las consecuencias que esto tiene; a partir de esto, el trabajo del Grupo focalizó y avanzó en la búsqueda de nuevas herramientas para

la prevención de conflictos a través de sanciones y actividades mediadoras.

Quizá vale la pena destacar que sobre la reforma en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas no existe consenso en las distintas regiones del mundo, éste es un tema que ha generado roces al interior de los sub-bloques regionales que han tenido gran importancia y no se han encontrado mecanismos adecuados para hacer frente a ellos. El diálogo en el marco de las democracias debe ser el instrumento privilegiado, el cual debe nutrirse con importantes aportes académicos y de la sociedad civil.

Notas

¹ La Declaración sobre Seguridad de las Américas se adoptó en la Tercer Sesión Plenaria de la Organización de los Estados Americanos del 28 de octubre de 2003 (Nota del Coordinador Editorial, N.C.E.).

² Declaración de San José, punto N° 3. La XIV Cumbre Iberoamericana “Educar para Progresar” tuvo lugar en Costa Rica los días 19 y 20 de noviembre de 2004 (N.C.E.).

³ Declaración de Río de Janeiro, punto N° 2. La Declaración fue adoptada el 5 de noviembre de 2004 (N.C.E.).

⁴ *Un Mundo Más Seguro: la Responsabilidad que Compartimos. Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio*, Doc. A/59/565, Naciones Unidas, 2004, p.12. (http://www.un.org/spanish/secureworld/report_sp.pdf). Ver también el artículo de Mariana Luna Pont en este mismo número.