



FOCAL

Canadian Foundation for the Americas
Fondation canadienne pour les Amériques
Fundación Canadiense para las Américas
Fundação Canadense para as Américas



Quinta Cumbre de las Américas: Asegurar el futuro de nuestros ciudadanos promoviendo la prosperidad humana

**Francisco Rojas Aravena,
Lucia Dammert, John Rapley**

**Facultad Latinoamericana
de Ciencias Sociales**



FLACSO



FOCAL

1 Nicholas St., Suite 720, Ottawa, ON K1N 7B7

Tel: 613-562-0005

Fax: 613-562-2525

Email: focal@focal.ca

www.focal.ca

About the Hemispheric Think Tank Working Group in Support of the 2009 Summit of the Americas

This paper was produced as part of the Hemispheric Think Tank Working Group in Support of the 2009 Summit of the Americas, a joint project of the Canadian Foundation for the Americas (FOCAL) and the Inter-American Dialogue (IAD) with the financial support of the Government of Canada provided through the Canadian International Development Agency (CIDA).

The Working Group brought together researchers and policy analysts from the Western Hemisphere's leading think tanks to engage in intensive debate and dialogue and develop a strong intellectual and policy foundation for preparing and conducting the Summit.

In meetings in Ottawa and Washington, D.C., attended by leading national and multilateral officials, the group explored the critical problems the Summit could address, identified key areas of agreement and disagreement among countries, deeply probed the disagreements, and, where possible, sought to develop pragmatic approaches. These discussions and research have resulted in a series of policy papers that hope to mobilize and raise awareness of the Summit amongst regional governments and civil society.

La Cumbre de las Américas que se celebrará en Trinidad y Tobago, en abril de 2009, será una nueva oportunidad para que la cooperación hemisférica y el establecimiento de cursos de acción compartidos se instalen efectivamente como metas viables para nuestros países, así como para superar nuevas e importantes vulnerabilidades y promover la prosperidad y el desarrollo humano.

La crisis financiera internacional tiene un fuerte impacto sobre nuestras economías, sobre los empleos, las inversiones, las remesas, los valores de nuestras materias primas y de nuestras exportaciones. Es un nuevo desafío de una magnitud importante pero con repercusiones aún desconocidas en todos sus alcances. Sus consecuencias negativas ya se expresan en los más diversos terrenos, incluida la seguridad humana, generando nuevas fuentes para la violencia e incrementando las necesidades básicas de la gente. En este contexto, las múltiples caras del miedo han profundizado su magnitud e impacto en las Américas. Esto conlleva además al debilitamiento de las capacidades de gobernabilidad democrática, incrementando las demandas de protección desde el Estado en momentos donde éste tiene capacidades de respuesta limitadas y en muchos casos se encuentran erosionadas. Un desafío fundamental es que la recesión global limitará y revertirá el crecimiento del sector formal de las economías americanas. El resultado es que los estados serían cada vez más vulnerables a la corrupción y a la penetración de elementos criminales. Estos procesos a su vez provocarían respuestas de “ley y orden”, que además de populistas y autoritarias, amenazan la consolidación democrática.

El crimen organizado, la violencia y la seguridad pública y ciudadana adquieren cada día mayor relevancia y mayor prioridad en la agenda de las sociedades; y, demandan mejores y más eficaces respuestas de los estados en relación con la ley y el orden. Ello significa construir políticas públicas que involucren diversos sectores (seguridad, salud, juventud, y áreas como las sociales, económicas, etc). Políticas de este tipo requieren ser entendidas desde una perspectiva holística y desde el punto de vista de la *seguridad*. Estas políticas deben tener miradas hemisféricas y con crecientes grados de cooperación e impulsadas en un marco de acción multilateral, conjuntamente con políticas locales específicas. De allí la importancia del intercambio de buenas y malas prácticas.

En los últimos 15 años, desde la Cumbre de Miami, la agenda hemisférica ha cambiado de manera importante. La agenda global también. La globalización incide sobre todos los Estados y sociedades, afecta el diseño y desarrollo en cada una de las políticas de los países del hemisferio. El proceso de Cumbres de las Américas alcanzó, en esta casi década y media, **tres logros esenciales**:

1. **consolidar la paz.** Se adoptaron importantes convenciones y tratados en la materia. El momento presente corresponde al nivel más bajo de percepción de amenaza militar. No obstante, los temas de la agenda de seguridad tradicional militar requieren atención y seguimiento.

2. **Aportó a la estabilización democrática.** La suscripción de la Carta Democrática de las Américas lo evidencia.
3. **Mantuvo un diálogo abierto y regular** de los y las Jefes de Estado y de Gobierno sobre temas claves de la agenda hemisférica.

De igual forma se pueden señalar **tres déficits significativos**:

1. amplia variedad de metas y planes de acción con muy bajo grado de cumplimiento y sin evaluación.
2. Las iniciativas propuestas no se han coordinado con otras surgidas de la diplomacia de cumbres regional, ni con otros instrumentos hemisféricos.
3. Un fracaso relevante: el ALCA; y la política anti-narcóticos con resultados debatibles en torno a los logros alcanzados.

Crimen, Violencia y Seguridad

El mundo se ha venido convirtiendo en un lugar menos violento, gracias a las reducciones dramáticas de las guerras interestatales. La cantidad de la violencia se ha disminuido globalmente. Sin embargo, las características de la violencia han cambiado, pasando de una controlada por los estados, a una cada vez más impredecible producida por actores no-estatales. Esto plantea desafíos a las formas tradicionales de acción, por ejemplo en la mediación diplomática. Es fundamental ampliar las herramientas de resolución de conflictos y desarrollar instrumentos innovadores. La seguridad humana es un nuevo enfoque para mirar la seguridad de las personas. Tuvo su origen, en el año 1994, en el informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el cual se señala la necesidad de considerar las amenazas de carácter no militar que afectan al género humano y que en la mayoría de los casos producen más víctimas que conflictos y guerras entre los estados. Luego de casi una década y media, el enfoque sobre la seguridad humana, los análisis y los temas han fluctuado de manera importante. Ha habido momentos en los cuales esta visión ha adquirido un mayor peso y gravitación en el sistema global de Naciones Unidas (ONU) y en los sistemas regionales y otros en las cuales ha perdido fuerza y presencia. En la actualidad el uso de la seguridad humana sigue siendo un referente central e importante en Naciones Unidas, aunque en los últimos años no ha tenido una impronta sustancial que le de fuerza y gravitación. Por otro lado, la Red de Seguridad Humana —que reúne a 13 países— ha perdido dinamismo y muestra una cierta fatiga. Recuperar el empuje, dinamismo y gravitación en el marco de la ONU es esencial. Superar la fatiga de los Estados que impulsan su proyección es determinante para el éxito. Los países latinoamericanos y caribeños poseen un gran espacio para volver a impulsar la perspectiva de la seguridad humana, en consonancia con la zona de paz de esta región y el tipo de vulnerabilidades que enfrentan.

Desde nuestra perspectiva, es fundamental destacar que no todo tema importante es un tema de seguridad. Tampoco, todo tema de seguridad es necesariamente

prioritario. Con el fin de hacer del enfoque de la seguridad —centrada en las personas— un concepto útil y adecuado es necesario vincularlo a la violencia y al uso de la fuerza como elementos articuladores. En tal sentido, cuestiones como armas livianas, prohibición de bombas de racimo y minas, niños en guerra y el crimen organizado muestran de manera evidente su vinculación con la seguridad humana más que con los temas estratégicos de carácter militar. En cambio, cuestiones tales como el impacto del cambio climático o diferentes programas para el desarrollo sostenible poseen un vínculo que requiere más mediaciones. Podemos afirmar que prácticamente todos los problemas globales afectan de manera cada vez más grave a grandes masas de la población y a su seguridad. Los desafíos de naturaleza global requieren respuestas multilaterales.

El debate principal en torno a la seguridad humana, es decir, lograr que la gente viva en un mundo sin temor y sin necesidades básicas, está referido a la amplitud del concepto de seguridad y las dificultades para su operacionalización. El concepto de seguridad humana posee como fortaleza principal su foco en las personas. A este se suma su naturaleza integradora, su carácter multidimensional, su acento en el multilateralismo y en la cooperación. Desde estos ejes de fuerza, el concepto de seguridad humana permite articular diversas respuestas que reafirman la seguridad de los individuos. Sin embargo, también evidencia debilidades: las referidas a la amplitud del campo de acción, por un lado; y, por otro la introducción de la seguridad en las prioridades del desarrollo. En este sentido, la ampliación por una parte y por la otra, la “securitización” del desarrollo generan reservas respecto a una cierta, sino militarización, si a una creciente participación de las fuerzas armadas en tareas que no le son propias.

La capacidad para generar medidas de prevención constituye un punto medular de la acción internacional y de los organismos del sistema global y regional. Diseñar, concordar e impulsar medidas que tengan respaldo de la inmensa mayoría de las naciones requiere perfeccionar el multilateralismo regional, hemisférico y global en la medida en que las amenazas son a su vez de naturaleza multilateral, como por ejemplo el crimen organizado que opera globalmente. Todos los temas anteriores —el uso de la fuerza, la coordinación de la cooperación, las medidas preventivas— demandan una asociación que establezca mecanismos de acción efectivos. Para ello reforzar el multilateralismo es una condición central. Luego de los graves retrocesos producidos por el “unilateralismo radical” de la administración de George Bush se requiere una reconstrucción del sistema multilateral que refuerce su capacidad de acción y desde allí diseñar y construir bienes públicos internacionales.

El multilateralismo es la forma de relacionarnos que incrementa los vínculos y posibilita establecer acuerdos pese a las grandes asimetrías y diferencias de poder estructurales. El multilateralismo establece marcos de diálogo, de oportunidades para reconocer nuevas ideas y construir opciones de un futuro diferente, distinto a la proyección de los problemas de hoy hacia el mañana. El multilateralismo contribuye a la construcción de responsabilidades compartidas. Sobre esta base es posible organizar grandes recursos y una voluntad política superior para

resolver los grandes problemas de la humanidad en este hemisferio. Una deficiencia importante para este logro es, por un lado, en el ámbito latinoamericano y caribeño la dificultad para construir una voz común en los grandes temas internacionales, incluida el de la seguridad. Por el otro, la tendencia hacia la bilateralidad que manifiestan las relaciones con Estados Unidos, en especial en los temas de seguridad y ayuda internacional.

Enfrentando los nuevos desafíos: peligros que se deben evitar

Conjuntamente con la superación de las vulnerabilidades se deben evitar peligros que las pueden agravar. A nivel institucional debe evitarse la militarización, mejorar la capacitación y formación policial, y consolidar el liderazgo civil democrático. Mientras que en el lado de las problemáticas aparecen fenómenos nuevos como las pandillas juveniles o “maras” en Centroamérica, el sicariato, y los secuestros, entre otros. De igual forma, la confusión que vincula terrorismo y crimen organizado ubican a las “nuevas amenazas” en un contexto militar lo que producen es mayor debilidad en los Estados de Derecho y en las democracias en la región.

Uno de los mayores riesgos, en la actualidad, es la superposición entre las políticas de defensa y de seguridad. En ese sentido debe hacerse la salvedad que el problema es la permanencia del accionar militar en temas de seguridad ya que en México, por ejemplo, donde es utilizada esta práctica, la realidad es que la penetración del crimen organizado en las instituciones policiales no dejaba otro camino. El mayor riesgo –en algunos países– sería entonces la cooptación del Estado por parte del crimen organizado. Por su parte, la superposición de roles y tareas desprofesionaliza tanto a las fuerzas armadas como a las policías. Genera espacios de autonomía que inhiben en muchos casos la subordinación al poder civil constitucional, además de ser altamente ineficientes. La confusión puede, adicionalmente, inducir a la intervención en la región de la potencia hegemónica que define al terrorismo como la principal y única amenaza. La debilidad de los Estados de la región, las dificultades del control soberano del conjunto del territorio es un problema grave en América Latina y el Caribe que debe ser resuelto sobre la base de la cooperación. América Latina y el Caribe poseen una política permanente que busca prevenir nuevas intervenciones unilaterales de la potencia hegemónica. En la memoria colectiva latinoamericana las intervenciones están muy presentes, asimismo en la actualidad la mayoría de gobiernos de la región pertenecen a una sensibilidad política que recuerda las violaciones de derechos humanos así como los problemas generados por las intervenciones del pasado.

Es fundamental separar el terrorismo de otros hechos y acciones que afectan la seguridad. La administración Bush, con su óptica unilateral buscó vincular de manera directa el terrorismo con el crimen organizado. Ello confunde y sobresimplifica los problemas de cada una de estas dimensiones. Dificulta las acciones preventivas, limita una acción efectiva en contra de los diferentes flagelos y a la vez genera oportunidades para la violación de los mandatos internacionales en

cada caso. Cabe consignar el tratamiento diferenciado que se otorga en Naciones Unidas al crimen organizado y terrorismo. La vinculación conceptual entre terrorismo y el crimen organizado lleva a decisiones políticas erróneas en cómo enfrentar estos dos problemas diferentes. No obstante, el terrorismo se lo ha ligado a los problemas de seguridad pública por medio del tráfico de drogas, mientras que temas como el de tráfico de armas, donde los Estados Unidos juegan un rol clave se mantienen fuera de la agenda. Cabe hacer la salvedad de que en algunos estados caribeños el riesgo de que pandillas criminales formen alianzas oportunas con organizaciones del crimen organizado y eventualmente terroristas es una posible amenaza que toma fuerza.

El desarrollo de políticas preventivas es una tarea fundamental en el contexto de la seguridad. La prevención pasa por cuestiones estructurales referidas al acceso a bienes públicos como medidas situacionales relacionadas con los tipos de policía y su actuación. La dependencia de drogas ilícitas es un tema eminentemente de salud pública que requiere políticas de rehabilitación más que políticas represivas. El desarrollo de una policía eficiente y cercana a la gente es una de las claves para prevenir el delito y el crimen. Ligado a esto, se requiere revisar la política en contra de las drogas. El cambio de políticas debe ser considerado como una cuestión esencial al definir nuevas políticas de seguridad. Luego de casi un cuarto de siglo de la “guerra en contra de las drogas”, esta no ha producido los resultados esperados. A modo de ejemplo se puede señalar que de acuerdo a datos de la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (ONUDD) el éxito logrado en la reducción del cultivo de coca en el periodo 2000-2005 no se ha traducido en una disminución de la producción de cocaína. Mediante la utilización de abonos y plaguicidas y el perfeccionamiento de la elaboración de la hoja, se ha mantenido de forma estable la producción de cocaína alcanzando 984 toneladas métricas en 2006. Asimismo el tráfico de drogas en la región ha venido involucrando en sus distintas etapas cada vez más a las poblaciones locales. Es fundamental evaluar este diseño para proponer nuevas alternativas que puedan producir resultados efectivos. El principio básico para iniciar este debate es el de la corresponsabilidad en el contexto de definiciones multidimensionales. La sola mirada a la oferta ha llevado a un fracaso rotundo, tanto en lo referido al consumo, desarrollo de las mafias, como a las dificultades políticas entre el principal centro consumidor del hemisferio y los países de la región.

Actuar sobre la inequidad es esencial para reducir la violencia. Diversos estudios internacionales señalan que los factores estructurales ligados a la inequidad son los mejores predictores de la violencia. Si bien es cierto existen estudios contrarios que señalan que la pobreza, más que la inequidad, es el predictor clave de la violencia, ambas perspectivas refuerzan el hecho de que el desarrollo debe ser el corazón de cualquier solución que busque enmendar los problemas de inseguridad y la violencia. En este sentido, el marco estructural latinoamericano y caribeño sigue siendo muy malo. A ello se unen elementos incentivadores y estimuladores de la violencia principalmente el tráfico y consumo de drogas y el tráfico de armas livianas y el exceso de alcohol. Adicionalmente, la corrupción y

el acceso desigual a la justicia evidencian la debilidad del Estado para enfrentar el problema e inhiben las posibilidades del desarrollo humano. La violencia y la inseguridad se transfieren con facilidad de allí la necesidad de actuar sobre los factores estructurales de forma simultánea con los que determinan las situaciones específicas.

Los costos económicos de la violencia y el crimen limitan el desarrollo humano de la región. Es esencial contrarrestar los factores de riesgo. Adoptar medidas que aseguren una mejor coordinación de políticas nacionales. Incrementar la cooperación internacional es esencial, con programas de ayuda que focalicen en los gobiernos locales y en una mayor profesionalización de las policías.

En los casos en que el crimen organizado ha sobrepasado a las policías es necesario definir políticas de colaboración y apoyo de las fuerzas armadas para asegurar el Estado de Derecho. Estas acciones de las fuerzas armadas deben estar claramente definidas en términos del mando a quien responden, el tipo de misión, y el tiempo de las mismas. Asegurar el liderazgo civil constitucional en estas tareas es algo esencial. Las prácticas desarrolladas en la región en la década de los años 70 y 80 dejaron un trágico saldo en el ámbito de los derechos humanos. Reforzar el Estado de Derecho es la tarea esencial. Ello significa más democracia y menos militarización. Más justicia y más transparencia. La militarización de la política puede convertirse en el principal enemigo de la democracia. Promueve las políticas de “mano dura” que han demostrado ser altamente inefectivas y que tendencialmente violan los derechos humanos con mayores grados de impunidad. Cabe señalar que también la policialización puede generar considerable impunidad. Mejorar la administración de justicia es esencial para reforzar el Estado de Derecho. Es necesario tener una mirada comprensiva sobre el sector de seguridad. Se requieren respuestas integrales. Ello obliga a una mayor coordinación nacional e internacional. En lo referido a la administración de justicia, es fundamental mirar simultáneamente las políticas referidas a los jueces, su capacitación, los procedimientos, las vinculaciones con las policías que los informan. También es esencial mirar el tema de las cárceles, intercambiar experiencias y reconocer las dificultades que existen en toda la región en este campo. Los costos de los internos son más altos que los de muchas carreras universitarias. En este ámbito es esencial establecer políticas de reinserción adecuadas, en particular para quienes delinquen por primera vez.

La declaración de la VIII Conferencia Ministerial de Defensa de las Américas (Banf, Canadá septiembre 2008) y de la I Reunión de Ministros de Seguridad Pública de las Américas (México, D.F., octubre 2008) han propuesto medidas que deben ser reafirmadas en la Quinta Cumbre de las Américas. Con ello tendremos que la seguridad se refuerza cuando se profundiza su dimensión humana: la prosperidad de la gente y su seguridad.

Propuestas de cursos de acción y políticas:

- **Diseñar una estrategia hemisférica.** Enfrentar el crimen organizado transnacional requiere de un esfuerzo sistemático que se expresa desde lo local a lo hemisférico y global. La violencia se expresa en el ámbito local, pero ella se conecta a redes transnacionales de los más diversos ilícitos. De allí la necesidad de una visión global y de estrategias que aborden de forma simultánea lo local/nacional y lo internacional. En tal sentido, **Mandatar a la Comisión de Seguridad de la OEA para convocar una reunión de expertos** que pueda recomendar sobre Reformas a los Sistemas de Seguridad, con una perspectiva global. Invitar a la OCDE, para conocer sus experiencias en la materia.
- **Establecer Políticas de Estado.** La incorporación de los más diversos actores es esencial. Particular importancia poseen los Parlamentos y las organizaciones de la sociedad civil.
- **Constituir un Grupo de Trabajo que inicie la revisión de Convención de la ONU sobre combate a las drogas** para proponer reformas al cumplir un decenio de su ratificación en el año 2009.
- **Establecer un Foro Permanente de Diálogo de los responsables de la Seguridad Pública de las Américas y coordinar y perfeccionar mecanismos de cooperación en áreas específicas.** En este campo la cooperación en las Américas podría expresarse en:
 - a. Un Centro Estadístico.
 - b. Un Plan Regional de formación judicial, policial, inteligencia, etc, común, ejecutado en forma descentralizada. Establecer simulaciones y ejercicios.
 - c. Establecimiento de un LATINPOL. Instancia que pueda relacionarse con Europol y con otras entidades de Asia y Africa y con Estados Unidos y Canadá.
 - d. Formalizar encuentros y diálogos de autoridades responsables de la seguridad pública y ciudadana con entidades académicas y de la sociedad civil que se han especializado en la materia.
- **Crear un Fondo de Las Américas de carácter concursable en materias de seguridad pública.** Este fondo permitiría entregar recursos a proyectos específicos, de carácter local, que posibilitan avanzar en la ejecución de buenas prácticas y diseminarlas en el hemisferio.
- **Mandatar al Banco Interamericano de Desarrollo** para que en coordinación con los Bancos Centrales formulen propuestas para mejorar los controles en relación con los flujos y transferencias de dineros generados por acciones ilícitas.

- **Revitalizar el debate sobre seguridad.** Buscar un debate con la participación amplia de actores con miras a proponer miradas, análisis, propuestas a la ONU y los organismos hemisféricos y regionales.

This paper was produced as part of the Hemispheric Think Tank Alliance in Support of the 2009 Summit of the Americas, a joint project of the Canadian Foundation for the Americas (FOCAL) and the Inter-American Dialogue (IAD) with the financial support of the Government of Canada provided through the Canadian International Development Agency (CIDA).

March 2009

Publications Mail Agreement: 40012931

The Canadian Foundation for the Americas (FOCAL) is an independent, non-partisan think tank dedicated to strengthening Canadian relations with Latin America and the Caribbean through policy dialogue and analysis. By providing key stakeholders with solutions-oriented research on social, political and economic issues, we strive to create new partnerships and policy options throughout the Western Hemisphere. FOCAL promotes good governance, economic prosperity and social justice, basing our work on principles of intellectual integrity, racial diversity and gender equality.

La Fundación Canadiense para las Américas (FOCAL) es un instituto independiente que se dedica al fortalecimiento de las relaciones entre Canadá y los países de América Latina y el Caribe mediante el análisis y el diálogo sobre políticas. Buscamos la creación de nuevos vínculos y opciones de política para el Hemisferio Occidental a través de la investigación que aborda soluciones sobre temas sociales, políticos y económicos. FOCAL promueve buena gobernabilidad, prosperidad económica y justicia social, basando nuestro trabajo en principios de integridad intelectual, diversidad racial y equidad de género.

Additional copies of this document are available on FOCAL's website (www.focal.ca).

Copias adicionales de este documento se encuentran disponibles en el sitio de Internet de FOCAL (www.focal.ca).

