

Eduardo Silva Besa, Cristóbal Quiroz Costa
e Ignacio Morandé Montt

LA SEGURIDAD EN EL COMERCIO EN LA REGIÓN DE ASIA PACÍFICO: LA INICIATIVA *STAR* DEL FORO APEC



Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos
ANEPE

**Eduardo Silva Besa
Cristóbal Quiroz Costa
Ignacio Morandé Montt**

LA SEGURIDAD EN EL COMERCIO EN LA REGIÓN ASIA PACÍFICO: LA INICIATIVA STAR DEL FORO APEC



**Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos
ANEPE**

Colección Investigaciones ANEPE N° 16

Copyright 2006, by: Eduardo Silva Besa
Cristóbal Quiroz Costa
Ignacio Morandé Montt

Diciembre 2006
Marzo de 2015 PRIMERA REIMPRESIÓN

Edita: ANEPE
Editor responsable: Julio E. Soto Silva

Registro de Propiedad Intelectual No 159.937

ISBN: 956-8478-14-0
(Volumen 16)

ISBN: 956-8478-00-0
(Obra completa Colección Investigación ANEPE)

Sello Editorial: Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos
(956-8478)

Diseño portada: Secretaría Ejecutiva Consejo Editorial ANEPE

Impreso en los talleres de Ediciones e Impresiones Copygraph que solo actúa
como impresor

Derechos Reservados

Impreso en Chile / Printed in Chile

CONSEJO EDITORIAL

PRESIDENTE

General de Brigada Aérea (A) Eduardo Mann Pelz

Director de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos

DIRECTOR

Julio E. Soto Silva

Master of Sciences in National Security Strategy, NWC, NDU, Washington, DC. Magíster en Ciencias Militares con mención en Gestión y Planificación Estratégica, Licenciado en Ciencias Militares, Oficial de Comando y Estado Mayor del Ejército de Sudáfrica y Especialista en Guerra Conjunta Superior FF. AA. de Sudáfrica y Diplomado en Educación Profesional Militar en Política y Estrategia de Seguridad Nacional, CDLAMP, NDU, Washington, DC.; fue miembro del equipo redactor de los Libros de la Defensa Nacional 2002 y 2010, respectivamente. Actualmente, se desempeña como Jefe del Departamento de Posgrado de la ANEPE.

VOCALÉS 2015-2016

Jaime Abedrappo Rojas

Doctor en Derecho Internacional y Relaciones Internacionales del Instituto Universitario Ortega y Gasset de Madrid, Cientista Político y Periodista. Profesor Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile y de la Universidad Diego Portales. Subdirector de la ANEPE. Chile.

Roberto Arancibia Clavel

Doctor en Historia - Universidad Católica de Chile. Magíster en Ciencias Políticas, Universidad Católica de Chile. Director Académico Magíster en Historia Militar y Pensamiento Estratégico, Academia de Guerra del Ejército. Chile.

Jaime Baeza Freer

PhD en Gobierno por la Universidad de Essex, Reino Unido y Master en Estudios Latinoamericanos, por la Universidad de Georgetown, Estados Unidos. Ha sido Visiting Scholar de la Universidad de Georgetown y del Centennial Center de la American Political Science Association, ambos en Washington DC. Subdirector de la ANEPE. Chile.

Fernando Cañas Palacios

Diplomado en Comunicación Estratégica, Universidad Católica, Diplomado de Posgrado en Administración de Empresas (DPA), Universidad Adolfo Ibáñez, Ingeniero Naval Mecánico, Academia Politécnica Naval. Actualmente, se desempeña como docente en las universidades Viña del Mar y Gabriela Mistral. Chile.

Roberto Durán Sepúlveda

Docteur en Sciences Politiques, Institut Universitaire de Hautes Études Internationales (IUHEI), Ginebra - Suiza. Actualmente, se desempeña como profesor-investigador en el Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica. Chile.

Crisitian Garay Vera

Doctor en Estudios Americanos por la Universidad de Santiago de Chile (USACH), Licenciado y Magíster en Historia por la Universidad de Chile. Profesor del Instituto de Estudios Avanzados (IDEA) de la USACH. Ejerce, además, de profesor de la Universidad Central de Chile.

Carlos Maldonado Prieto

Licenciado en Historia, Martin-Luther-Universität, Halle, Alemania. Magíster en Ciencias Militares con mención en Política de Defensa, Academia de Guerra del Ejército de Chile. Actualmente se desempeña en la Subsecretaría de Defensa, Ministerio de Defensa de Chile.

Carlos Molina Johnson

Magíster en Ciencia Política, mención Teoría Política, Universidad de Chile. Magíster en Ciencias Militares, mención Planificación y Gestión Estratégica, Academia de Guerra del Ejército. Doctor (c) Filosofía, Universidad Pontificia de Salamanca. Actualmente, se desempeña como Gerente General de Capredena. Chile.

Alejandro Salas Maturana

Magíster en Ciencias de la Administración Militar de la Academia de Guerra Aérea y Magíster en Seguridad y Defensa, mención Político-Estratégica, de la ANEPE. Actualmente, se desempeña como Jefe del Departamento de Planificación Académica de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE). Chile.

Walter Sánchez González

Doctor en Ciencia Política - Universidad de Notre Dame, EE. UU., Licenciado en Educación y Profesor de Filosofía, Pontificia Universidad Católica, Valparaíso. Actualmente, se desempeña como Director del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Chile.

Walter Walker Janzen

Profesor de Estado en Matemáticas y Estadística. Licenciado en Educación, Universidad EDUCARES Chile, Magíster en Educación, Universidad de Santiago de Chile (Columbia University) Chile (USA), Doctorado en Investigación Pedagógica: Suficiencia Investigadora U.R.L., Barcelona, España, Doctorado en Pedagogía: Doctor en Pedagogía, Universidad Ramón Llull, Barcelona, España. ANEPE, Chile.

Iván Witker Barra

Doctor en Filosofía, Universidad Carlos IV de Praga, República Checa. Licenciado en Periodismo, Universidad de Chile, y Licenciado en Periodismo, Universidad Carlos IV Praga. Actualmente, se desempeña como Profesor de Relaciones Internacionales en la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE). Chile.

CONSEJO EDITORIAL CONSULTIVO INTERNACIONAL 2015-2016

Mariano C. Bartolomé

Doctor en Relaciones Internacionales - Universidad del Salvador, Escuela Superior de Guerra, Escuela de Defensa Nacional - Universidades Nacional de La Plata y Universidad de Palermo. Argentina.

Craig A. Deare

Ph.D. Decano de Administración y Decano Interino de Asuntos Académicos, Profesor de Asuntos de Seguridad Nacional en el Colegio de Asuntos de Seguridad Internacional de la Universidad de la Defensa Nacional (NDU), Estados Unidos.

Marina Malamud

Doctora en Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires. Magíster en Defensa Nacional. Escuela de Defensa Nacional. Licenciada en Sociología. Universidad de Buenos Aires. Argentina.

Luis V. Pérez Gil

Doctor en Derecho con Premio Extraordinario. Universidad de La Laguna. España.

Gema Sánchez Medero

Doctora en Ciencias Políticas. Universidad Complutense de Madrid. España.

Cynthia A. Watson

Ph.D. Universidad de Notre Dame. MA Escuela de Economía y Política de Londres. B.A. Universidad de Missouri en Kansas City. Estados Unidos.

ÍNDICE

ABSTRACT	9
PRÓLOGO	13
INTRODUCCIÓN	17
Evolución del concepto de seguridad y marco conceptual	31
El concepto de seguridad después de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001	37
La Seguridad en el Comercio	41
La Seguridad en el Comercio en el Foro de Cooperación de Asia Pacífico (APEC)	47
Consideraciones generales sobre el Foro APEC	49
Antecedentes	49
Estructura institucional del Foro APEC	51
Los objetivos del Foro APEC	54
Funcionamiento del Foro APEC	56
La seguridad en el Foro de Cooperación de Asia Pacífico	59
Iniciativas de lucha contra el terrorismo en el Foro APEC	64
Fuerza de Trabajo contra el Terrorismo (CTTF)	70
La iniciativa STAR de comercio seguro en la región de Asia Pacífico	71
Seguridad marítima en la región APEC	73
Protección en el transporte de carga	75
Protección de las naves mercantes	77
Seguridad en el transporte aéreo en la región APEC	79

Seguridad en el movimiento de personas en la región APEC	78
Combate del financiamiento del terrorismo en la región APEC	84
Promoción de la ciber-seguridad	87
El desarrollo de capacidades y la asistencia técnica en la región APEC	88
Las Conferencias STAR	91
La Conferencia STAR I - Bangkok, Tailandia - 2003	92
La Conferencia STAR II - Viña del Mar, Chile - 2004	92
 Iniciativas sobre seguridad en el comercio en Latinoamérica	95
La seguridad en el comercio en la Organización de Estados Americanos (OEA)	95
 Las iniciativas sobre comercio seguro en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR)	105
 La seguridad en el comercio en la Comunidad Andina (CAN)	109
 Consideraciones sobre las iniciativas de comercio seguro en el ámbito latinoamericano	115
 Conclusiones	119
 Bibliografía	123

Hoy el terrorismo amenaza a todas las sociedades y a todos los pueblos (...) Pero si el mundo puede demostrar que seguirá adelante, que perseverará para crear una comunidad internacional más fuerte, más justa, más generosa y más auténtica por encima de las diferencias de religión y de raza, el terrorismo habrá fracasado.

Kofi Annan, Secretario General de las Naciones Unidas

ABSTRACT

The end of Cold War, marked a new “re- ordering” in the international scenario, leading to a new international panorama, where the commercial interests are prioritized, following the tendency to conform economic blocks. By this tendency is how the new challenges and threats are faced in this new international order. Nevertheless, the change of scenario also implied a new «re-conceptualization» regarding the theme of security.

In a new globalize world, where the physical barriers and frontiers do not longer matter in the economic trade and relations, and where the interdependency among different international actors is significant, security has taken a primarily role in the political agendas, since the growing opening of the countries and economic blocks, have implied a greater vulnerability against terrorist attacks, and also against natural catastrophes as tsunamis and earthquakes.

Events that mark and evidence this vulnerability are the attacks of September 11th in the United States, and the tsunami that affected the Southeast Asian countries in 2004. It is important to indicate that this vulnerability is crucial in the way that any event can have large consequences not only in one area, but it can affect others, like tourism for example.

The APEC forum, of which Chile is active member since 1994, is a space created to facilitate and to fortify agreements and approaches in the commercial area among the different member economies. Even when the nature of its origin is exactly economic, APEC has destined part of its work to the creation of a system of efficient security, coordinated and sure that guarantee a commercial exchange free of threats and terrorist acts.

The fundamental objectives achievements of the Forum APEC depend in great measure of the security conditions existence that safeguards the social and economic stability and the regional peace. Terrorism constitutes a serious threat to the values that inspire this initiative of regional cooperation. For this reason, the APEC economies have placed the security topic as a main and priority topic in the regional cooperation agenda during these last years. This has meant an extensive network of contribution through initiatives and programs that seek to give an effective answer against the threat of the terrorism.

APEC's main initiative oriented to achieve a secure trade field in the region with minimum costs for the member economies is known as the STAR (Secure Trade APEC Region) project. The STAR initiative understands a serious of joint activities destined to lend support to the economy members in its effort to establish an area of secure trade in the region. These activities are concentrated in sectors such as the protection of the load transportation, security of the merchant ships, aviation, movement of people, of sources financing terrorism and the promotion of the ciber security.

According to this agenda, member countries like Chile should take advantage of the experience in participating in these initiatives, in order to promote at the same time, a coordinated security network among the other countries in the region.

Latin America possesses a diverse number integration tools that seek to promote a greater coordination at a regional level in order to avoid conflicts that transcend the national barriers and that have the potential power and effect to destabilize the region. Under this viewpoint several documents related to the security in the Organization of American States, the Andean Community of Nations and the MERCOSUR are analyzed.

The analysis of documents, articles and bibliography related to the topic, shows that despite the existence of a will to achieve cooperation in these initiatives, the focus tends to the reliance in a more legalistic and state- centered action, than to the cooperation between the huge number of sectors that generate instances for coordination as the initiative STAR of APEC does.

This lack of cooperation initiatives in the region is an outcome of the historic, geographical and political disputes, a consequence of the idiosyncrasy in the different countries in the region and also as a result of the instability in the development terms among the different States. In the end, Latin-American instruments tend to place greater emphasis in the transgressions sanctions than in cooperation and prevention joint activities and measures.

PRÓLOGO

LIBERTAD Y SEGURIDAD: ECUACIÓN CLAVE PARA LA REGIÓN ASIA PACÍFICO

Seguridad es un concepto que ha experimentado una interesante evolución y relevancia en los últimos años, siendo el 11 de septiembre de 2001 un hito que marca un antes y un después en esta materia. La seguridad es un término asociado tradicionalmente a materias de defensa en su sentido clásico. Sin embargo, los avances y transformaciones derivados de la revolución científica y tecnológica han abierto expresiones especializadas del concepto como seguridad informática, seguridad biológica, etc. Una de estas derivaciones del concepto es la seguridad comercial. En efecto, una sociedad internacional que ha apostado decididamente por el libre comercio y que cada día depende más de la liberalización de mercados, necesariamente aumenta de manera significativa sus volúmenes, velocidad y transacciones comerciales internacionales. En esta línea argumental, es posible señalar hoy que la sociedad existe y se desarrolla gracias a los flujos sostenidos (y crecientes) del comercio internacional. Cualquier disminución o variación en tales flujos puede generar trastornos en el normal desarrollo de las distintas sociedades. Una alteración significativa (y/o sostenida en el tiempo) de estos flujos puede generar efectos serios, complejos y de difícil predicción en el funcionamiento mismo de la sociedad.

Por otra parte, desde hace ya algún tiempo se ha ido manifestando la tendencia que algunos analistas venían prediciendo en el traslado del centro del dinamismo comercial desde la cuenca del Atlántico a la cuenca del Pacífico. En efecto, si se considera que prácticamente la mitad de la población y la mitad del comercio mundial se concentra en la región Asia Pacífi-

co, se entiende que Chile haya comprendido finalmente la relevancia de su proyección hacia el Pacífico. El ingreso de nuestro país al Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico, APEC, el año 1994 (solo cinco años luego de su fundación), da cuenta de esta percepción. En este breve tiempo, Chile se ha convertido en un miembro gravitante de APEC, destacando por su voluntad de avanzar hacia el comercio libre en toda la región y haciéndolo en forma paralela a través de tratados de libre comercio con otros miembros de APEC como China, Corea, Estados Unidos, Canadá, México y otros (todo indica que Japón se unirá a esta lista en breve).

Esta obra se encuadra en el contexto de lo comentado anteriormente y no me cabe duda que se convertirá en un aporte a todos aquellos interesados en profundizar sus conocimientos en los temas de seguridad comercial en la región Asia Pacífico. Conozco bien a los autores del trabajo, señores Eduardo Silva, Cristóbal Quiroz e Ignacio Morandé. El primero fue alumno mío en la Academia Diplomática y los tres trabajamos juntos en la Dirección APEC Chile 2004, del Ministerio de Relaciones Exteriores. Además, han colaborado conmigo en diversas actividades académicas y profesionales. Lo primero que quisiera destacar de los autores es su profundo compromiso con nuestra patria y la convicción de que parte importante del futuro de Chile se encuentra en la cuenca del Pacífico. Ellos han trabajado en la materia y han demostrado tener esa mirada país y de largo plazo que hace tanta falta en Chile hoy.

Ya fuertemente adentrados en la primera década del siglo XXI es posible observar la emergencia de nuevos escenarios radicalmente alejados de la lógica de la Guerra Fría, tan persistente durante la segunda mitad del siglo pasado. Ya habíamos adelantado este salto del Atlántico al Pacífico, pero también habría que agregar el abandono a las esperanzas de las ideas de sustitución de importaciones y el abrazo decidido a avanzar en nuestro proceso de desarrollo económico basado en una agresiva política de exportaciones de recursos naturales y otros productos (tan alejados de las ideas antiguas de que “exportar piedras” era un error) en un contexto de promoción de los mercados libres y globalización. Si bien es cierto Chile tiene

una larga historia de contactos y relaciones con el Este Asiático, también lo es que solo en las últimas décadas hemos profundizado esa relación y, al hacerlo, y avanzar, nos hemos percatado de cuanto trayecto aún nos queda hacia delante. Los tratados de libre comercio con países del Este Asiático son una cabeza de playa que se irá expandiendo a una serie de otras materias y que, en su conjunto, nos harán ser parte y conocer mejor a nuestros vecinos del otro lado del mar. Por cierto, debemos estar al tanto de sus idiomas, sus historias, sus culturas y tradiciones, sus sistemas legales y políticos, sus esperanzas y aspiraciones. Y también darnos a conocer a ellos. El texto de Silva, Quiroz y Morandé va dirigido en esa dirección y recomendando leerlo y estudiarlo con detención. Primero, porque nos entrega luces en el camino trazado (y lo hacen en forma didáctica y entretenida, contándonos sobre el proceso APEC, tendencias del concepto de seguridad, y seguridad en el comercio en la región), y también porque es mi esperanza que otros sigan esta reflexión allí donde los autores la dejan.

Noviembre, 2006

Raul F. Campusano Droguett
Profesor de la Academia Diplomática
Ex Director de Enlace APEC Chile 2004
Ministerio de Relaciones Exteriores

INTRODUCCIÓN

El año 1989 marca en el panorama internacional el quiebre de un extenso período que se prolongó durante la segunda mitad del siglo XX. En noviembre de ese año cae el Muro de Berlín, símbolo insigne de la Guerra Fría, evento que impactó profundamente la dinámica internacional y que es concebido como el germen de innumerables y profundos cambios alrededor del mundo. Incluso tuvo una magnitud tal, que algunos autores coinciden en que ese hecho puso término anticipado al siglo XX, al que consideran como un siglo corto o “siglo breve” (Riquelme, 2004).

Anterior al derrumbe del Muro de Berlín, el panorama internacional se rigió bajo el predominio del orden impuesto por la Guerra Fría, conflicto que tuvo una duración de alrededor de cincuenta años, y cuyos orígenes se remontan al período post Segunda Guerra Mundial. Si bien el Muro representaba la división política de Alemania, también tuvo un marcado carácter representativo, pues simbolizaba la división de Europa y del mundo en general, entre Occidente y Oriente.

La gran característica de este tiempo fue la división, o bipolarismo, entre dos grandes bloques antagónicos y mutuamente excluyentes. Por un lado, estaban los Estados Unidos de América (EE.UU.), cuya esfera de influencia se encontraba en la parte occidental de Europa. Este bloque buscaba promover los principios de una democracia liberal en lo referente a lo político, mientras que en el plano económico se regía por la economía de libre mercado. Su antagonista, el bloque oriental, estaba dominado por la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (U.R.S.S.) cuyo planteamiento ideológico estaba conformado por el principio leninista del partido único en lo político y por el sistema socialista de planificación centralizada en el ámbito económico.

Este conflicto no significó el enfrentamiento directo entre ambas potencias, sino más bien fue un antagonismo ideológico en donde, tal como lo señala Riquelme: "...durante el período de la Guerra Fría,... cada uno de los polos dominantes traspasó, con mayor o menor grado de flexibilidad, sus principios, valores y sistemas de organización a las potencias menores que se hallaban bajo su esfera de influencia" (Riquelme, 2004). Esto claramente llevó a que los demás países del mundo optaran o fueran más cercanos a una ideología que a la otra, lo que finalmente se tradujo en una división del mundo en dos polos.

Este panorama internacional generó altos niveles de tensión, ya que estuvo marcado por el interrogante sobre el desenlace de este ambiente de incertidumbre y de permanente amenaza. Debido a la inminente guerra entre ambos polos¹, como posible resolución de este enfrentamiento, los sistemas de seguridad ocuparon un importante lugar en las agendas políticas, militares y estratégicas en ambos bloques, los que estuvieron siempre preparados y atentos a los movimientos de su antagonista. Como ejemplo de dicho clima de tensión se podría señalar la crisis de los misiles en Cuba durante la década del sesenta, que según muchos autores solo se estuvo a minutos de un desencadenamiento bélico.

El constante debilitamiento y agotamiento político, económico, social e ideológico de uno de los polos desencadenó el fin de la era bipolar y el progresivo desmoronamiento del bloque socialista personificado por la desintegración de la ex U.R.S.S.² y de Yugoslavia (a principios de la década de los noventa), lo que a su vez produjo un cambio en las relaciones y estrategias

¹ Cabe recordar la posesión de armas nucleares y de destrucción masiva por parte de ambos bloques.

² Que según Ortiz tuvo características muy particulares: "Ocurrió sin una guerra interestatal, en un breve espacio de tiempo, sin presencia de vanguardias políticas u oposición organizada y sin derramamiento de sangre significativo... más aún, contrario suponer que esto significaría el establecimiento de algo "nuevo", el caso del mundo socialista fue al revés, ya que fue una conformidad con el mundo tal como es e incorporación, lo más rápido posible, a la norma existente de la democracia occidental moderna y capitalista..." (Ortiz, 2000: 157).

de influencia, fuerza y de poder en la dinámica internacional. Este evento se llevó a cabo sin que nadie pudiese augurar qué ocurriría; mucho menos prever el contexto internacional que se gestaría a continuación: al acontecimiento mismo del fin del mundo socialista y por consiguiente de la Guerra Fría, siguió un período de incredulidad y desconcierto en la comunidad científica que más que nadie tenía la responsabilidad de no haber sabido, ni remotamente, prever con anticipación el curso absolutamente inesperado de los acontecimientos (Ortiz, 2000). Este último punto se traduce en que el mundo contemporáneo, luego del fin del bipolarismo, se vio enfrentado a nuevos desafíos y a un reordenamiento en sus intereses, amenazas, desafíos y en la manera de plantear las relaciones internacionales entre los distintos países.

Posterior al desmoronamiento del bloque oriental y al desenlace del período de la Guerra Fría, surge un nuevo escenario internacional, que en un comienzo estaba inmerso en un clima de escepticismo e incertidumbre, ámbito que incitó a que se llevasen a cabo profundas transformaciones y reconceptualizaciones en todo ámbito y sentido.

Ahora en una nueva arena internacional, regida por el proceso de la globalización, se observan grandes cambios que representaron una nueva forma de ejercer las relaciones de poder entre los Estados, en donde se suprimen las barreras físicas, generando fuertes lazos entre los países y actores internacionales. A su vez, este nuevo escenario tiende a favorecer una creciente interdependencia, donde los valores y los derechos se tienden a internacionalizar, generando una suerte de aldea global donde las amenazas a la seguridad nacional tienden a cambiar de signo (Ortiz, 2000).

En este aspecto, es posible ver cómo los diversos actores internacionales buscan nuevas alianzas, ya no bajo una misma línea ideológica, sino más bien de acuerdo a sus intereses y necesidades, predominantemente de carácter económico y comercial. Se puede establecer, entonces, que la década de los noventa terminó con la hegemonía del ámbito político-ideológico, para dar paso al ámbito de la economía política, lo que

implica la marcada tendencia a establecer esquemas de asociación más libres y transversales, cuyo eje central son las relaciones comerciales. Ejemplo de esta nueva tendencia de los Estados a conformar megabloques económicos, es la celebración de tratados y acuerdos comerciales de asociación económica entre países que pertenecen a una misma región geográfica, tales como el NAFTA –en 1994–, la Unión Europea³ –en 1993– y el MERCOSUR –celebrado en 1986–, y la creación de espacios de cooperación que reúnen a naciones de distintos continentes, entre los que cabe mencionar al Foro de Cooperación Económica en Asia Pacífico (APEC) que surge originalmente el año 1989 como un foro informal para el diálogo a nivel ministerial con 12 miembros.

Si bien esta nueva dinámica en las relaciones internacionales tiene un marcado aspecto económico en relación a los emergentes vínculos e interdependencias comerciales, también ha tenido consecuencias en la esfera de la seguridad debido a una mutación en su concepto, que ha obligado a los distintos países a tomar medidas para evitar verse amenazados tanto en su integridad nacional como en sus intereses. Tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, cometidos en las ciudades de Nueva York, Washington, D.C., y al estado de Pennsylvania, por parte de un grupo terrorista de origen islámico, conocido como Al Qaeda, el concepto de seguridad sufre una reconceptualización; hecho que cambia el planteamiento y concepción clásica del concepto de seguridad que imperó, por lo menos, durante los últimos dos siglos.

Anterior a esta fecha, la seguridad era entendida más bien como un sistema destinado a proteger las barreras limítrofes de los países, frente a las amenazas externas (sobre todo de otros países, considerando los grandes y principales conflictos del siglo XX como son ambas guerras mundiales y el antagonismo de la Guerra Fría) con una clara connotación militar y estrechamente ligado al concepto de defensa.

³ Aun cuando los orígenes de la Unión Europea se remontan a los años cincuenta, fue con el Tratado de Maastricht, de 1993, que el conglomerado de países europeos pasó a llamarse Unión propiamente tal.

Hoy día la seguridad apunta a formar un sistema sólido de prevención y defensa, permaneciendo como un elemento importante la protección de las barreras físicas y externas de los países, pero además incorporando mecanismos de seguridad al interior de estos. También se abandonan las concepciones puramente bélicas y territoriales a favor de un concepto más integral, conformado no solo por lo político y militar, sino también por el ámbito socioeconómico, la cohesión ciudadana, la institucionalidad y los lazos interculturales.

Los atentados de 2001 fueron capaces de demostrar que ningún país está exento de ser víctima de un acto de esta naturaleza⁴. Asimismo, reflejaron el derrumbe de las fronteras (barreras) físicas, al haber sido perpetrados dentro del mismo territorio americano, país que era considerado como un símbolo hasta ese entonces de una impermeabilidad en cuanto a amenazas y ataques terroristas por parte de sus enemigos.

Esta “nueva” forma de terrorismo no distingue entre objetivos político-militares y población civil, ni tampoco representa una bandera o nación, sino que son facciones o células independientes⁵ cuyo objetivo es el desencadenamiento del caos, el terror, la destrucción y matanza masiva, lo que otorga a esta nueva forma de hacer terrorismo un matiz aún más despiadado, ya que nadie ni nada está seguro, ni siquiera dentro de su propio país, estando siempre latente la posibilidad y la incertidumbre de ser afectado por un acto de esta naturaleza.

Los Estados Unidos de América no conforman el único caso en donde podemos ver esto. Actos terroristas se han llevado a cabo en importantes ciudades europeas como Madrid y Londres, así como también en la Federación Rusa (mayoritariamente llevados a cabo por grupos separatistas chechenios), en Bali, Indonesia (por integrantes del Jemaah Islamiah), y a lo

⁴ Algunos afirman que este acto tuvo un matiz simbólico al demostrar la vulnerabilidad de los países frente a actos de esta naturaleza.

⁵ A veces interconectadas entre sí.

largo de todo el Sudeste Asiático, lo que denota una internacionalización del terrorismo como respuesta a las relaciones internacionales en un mundo globalizado.

Las nuevas amenazas terroristas no solo afectan la seguridad e integridad de un país, sino que hoy día un eventual acto terrorista involucra una mayor cantidad de consecuencias, así como también una mayor diversidad de medios e instrumentos, en gran parte debido a la red de interdependencia que existe hoy en día entre los países del mundo como resultado de la globalización.

En la actualidad, hechos como ataques terroristas, narcotráfico, tráfico de armas, la aparición de enfermedades altamente infecciosas como el SARS⁶, la gripe aviar, o incluso una inmigración masiva que escapa a los sistemas de control migratorio y aduanero, afectan seriamente no solo al país blanco de estos fenómenos, sino que también se ven afectados sus vecinos en la región e incluso países que pueden estar alejados geográficamente, pero cercanos en sus intereses e interdependencias.

En relación al efecto de dichos actos, el ámbito comercial, el turismo y la percepción de seguridad en la población civil son aquellas áreas más afectadas del Estado víctima del terrorismo. El atentado explosivo en un centro nocturno de la isla de Bali trajo consigo la reducción de un punto en el Producto de Indonesia en 2002... Este cruel atentado produjo además una baja de 38% en el número de turistas que visitaron Indonesia como destino-país, y en 58% a la paradisíaca isla de Bali el mes de mayo de 2003 (Artaza, 2003).

Las actuales amenazas a la seguridad de un Estado son de diversa naturaleza. Junto al terrorismo, fenómeno que ocupa un lugar relevante en la definición del nuevo concepto de seguridad, existen otros hechos que pueden poner en riesgo la integridad de uno o varios Estados. El Síndrome Respiratorio Agudo Severo –conocido como SARS por sus siglas en inglés–

⁶ Severe Acute Respiratory Syndrome.

constituye un buen ejemplo de cómo un fenómeno vinculado a la salud de las personas puede causar perniciosos efectos en la seguridad de un conjunto de países.

En 2003 el SARS se propagó por los países asiáticos e incluso llegó hasta Canadá. Las naciones del continente asiático afectadas por esta enfermedad fueron Singapur, Hong Kong, Taipei Chino, la República Popular China, Tailandia y Corea del Sur. Estas naciones se vieron obligadas a adoptar procedimientos y regulaciones en sus aeropuertos para disminuir los efectos negativos de esta enfermedad sin cura conocida.

Las epidemias o enfermedades de alta propagación pueden impactar profundamente la economía y la seguridad de los Estados afectados. Junto al SARS, en los últimos años han aparecido nuevas enfermedades como la gripe aviar, cuya magnitud y efectos son insospechados. Los países han reconocido su incapacidad para enfrentar estas amenazas por sí mismos. Esto los ha impulsado a establecer mecanismos de cooperación internacional, que den una respuesta efectiva y rápida a peligros de esta naturaleza.

El sector del turismo es una de las actividades que sufre un mayor impacto por el incremento de la percepción de riesgo. El SARS causó el 2003 una disminución del número de turistas de entre un 40% y un 70% a destinos como Hong Kong, Corea del Sur, Singapur y Tailandia (Artaza, 2004).

Las cifras de personas infectadas y fallecidas por la gripe aviar si bien aún son reducidas, han generado alarma mundial por la posibilidad de que esta epidemia se propague a una escala mucho mayor y pueda transmitirse entre humanos. Las consecuencias sociales y demográficas de esta enfermedad transfronteriza son insospechadas. A ello se suma el impacto que puede ocasionar en la economía de los países afectados y en el comercio internacional.

Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), en 2005 habían contraído la gripe aviar 54 personas, de las cuales 41 murieron. Uno de los países más afectados ha sido Vietnam. En

esta nación desde 2004 se han registrado 10 personas contagiadas, de las cuales 9 fallecieron.

Otro elemento que ha sido incorporado en la nueva definición del concepto de seguridad, es el fenómeno migratorio. La migración en sí misma no es necesariamente un factor de inseguridad. La falta de control y administración de los procesos migratorios, en cambio, pueden causar un impacto negativo en el funcionamiento del sistema económico y de seguridad social de un Estado y en la convivencia pacífica de su sociedad. Países receptores de grandes flujos migratorios, tales como Estados Unidos, Australia, Francia, entre otros, hoy enfrentan un complejo escenario. Estas naciones han sufrido un impacto negativo en diversas áreas de su economía, como el mercado de trabajo, el sistema de pensiones, los servicios de salud, etc., que han generado reacciones hostiles e incluso xenófobas en ciertos sectores de la sociedad que ven a los inmigrantes como a una amenaza a su cultura, tradiciones y a su calidad de vida. Los sentimientos nacionalistas en contra de los inmigrantes se han traducido en manifestaciones y graves disturbios, como los hechos ocurridos en Francia y Australia el año 2005, los cuales expresan no solo un rechazo a los inmigrantes sino que también un llamado de atención a los gobiernos por su ineficacia para controlar la migración masiva e ilegal. Los sucesos acontecidos en Francia muestran cómo un fenómeno que en principio podría considerarse como un factor de inseguridad de naturaleza interna, puede convertirse en elemento desestabilizador de carácter regional o internacional. En efecto, la violencia iniciada en los suburbios de París se propagó rápidamente a otros Estados europeos e incluso se extendió a otros continentes, ya que generó reacciones similares en lugares tan alejados como Sydney, Australia. De esta forma un elemento bien administrado constituye un factor positivo, ya que contribuye al dinamismo de la economía de un país y enriquece la diversidad cultural de una sociedad, puede transformarse en un riesgo capaz de generar inseguridad a nivel interno y a nivel regional o internacional.

Las amenazas de diversa índole que afectan la integridad física, económica o social de un Estado nos conducen a la definición de un nuevo concepto de seguridad. En esta nueva espe-

cificación ocupa un lugar prioritario la cooperación internacional. Los Estados han entendido que las actuales amenazas a la seguridad requieren de una respuesta colectiva. Los esquemas de protección basados en regímenes de seguridad de carácter unilateral no son eficaces si no están acompañados de un esfuerzo conjunto por parte de los demás miembros de la comunidad internacional. Sin embargo, la cooperación en relación con la seguridad no es meramente la suma de todos los aviones militares, barcos de guerra y tropas de infantería de distintos países que se unen o alían formal o informalmente (Kullavanijaya, 1988). La cooperación en esta materia debe ser comprehensiva y suficientemente amplia, de tal modo que los Estados en forma concertada enfrenten de manera integral las actuales amenazas a la seguridad y sus causas. Cualquier esquema de cooperación en este ámbito no debe restringirse exclusivamente al elemento militar, sino que, por el contrario, debe recoger todos los factores que hoy en día forman parte del concepto más amplio e integral de lo que se entiende por seguridad repercuten en la seguridad de uno o varios Estados.

En definitiva, se puede concluir que para comprender adecuadamente la extensión y significado del concepto seguridad, ya no es posible limitarse a su análisis bajo una concepción clásica del mismo, sino que es preciso incorporar los nuevos elementos y fenómenos que han determinado su evolución en las últimas décadas. En esta nueva concepción surge la idea de “comercio seguro” o “seguridad en el comercio”.

El término seguridad en el comercio esta íntimamente ligado a los esquemas de cooperación internacional, que en las últimas décadas se han multiplicado como consecuencia de la globalización y la creciente interdependencia entre los miembros de la comunidad internacional. En la actualidad existen múltiples acuerdos y modelos de concertación que agrupan a los Estados bajo intereses y objetivos similares en el ámbito económico y comercial. Estos esquemas de cooperación se extienden también al plano de la seguridad, ya que existe conciencia de que la única forma de enfrentar los nuevos riesgos y amenazas es mediante la coordinación de políticas que trasciendan las fronteras y realidades nacionales.

Uno de los modelos de cooperación económica más amplios, por la cantidad y diversidad de sus miembros, es el Foro de Cooperación de Asia Pacífico (APEC por sus siglas en inglés). Este Foro, creado el año 1989, es un espacio abierto para el diálogo y la cooperación entre las economías situadas en torno a la cuenca del Pacífico. Chile es miembro permanente de APEC desde 1994.

La naturaleza del Foro APEC es eminentemente comercial y su principal objetivo es fomentar el crecimiento económico de sus miembros y promover el libre comercio en la región. Pero aunque sus metas iniciales se concentraban exclusivamente en el plano comercial, en la actualidad su agenda se extiende a otras materias y ámbitos. Una de ellas es la seguridad, y en particular la seguridad en el comercio. Las economías miembros de este Foro han reconocido la importancia de generar en la región un espacio de seguridad para el flujo de bienes, servicios y personas. Los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 obligaron a los miembros de este Foro a replantear sus objetivos iniciales. A instancia de Estados Unidos, el año 2002 los líderes de las economías, reunidos en Los Cabos, México, adoptaron una declaración en la que reconocen que el terrorismo es una amenaza que atenta no solo contra la vida e integridad de las personas, sino que también es capaz de poner en riesgo el crecimiento económico y los flujos comerciales en la región. En el marco de esta declaración es utilizado por primera vez en el Foro el término seguridad en el comercio, vinculado a la iniciativa STAR (Secure Trade in the APEC Region).

STAR es un mecanismo establecido con la intención de crear instrumentos de cooperación que fortalezcan la seguridad de los intercambios de bienes, servicios y personas en la región de Asia Pacífico.

Si bien el término comercio seguro fue utilizado por primera vez por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OECD), es en APEC donde adquiere mayor significado, ya que se ha traducido en instrumentos y esquemas concretos de cooperación orientados al establecimiento de una zona segura para el comercio regional. Esta circunstancia convierte al Foro APEC en el espacio de cooperación internacional

en el que se ha desarrollado con mayor amplitud y profundidad la idea del comercio seguro, y por tanto, constituye el mejor ejemplo para describir y comprender la naturaleza y características de esta nueva concepción de la seguridad internacional. A esto se suma el hecho de que los miembros del Foro representan más de un tercio de la población mundial, cerca del 60% del producto interno bruto mundial y un 47% de la actividad e intercambio comercial del mundo. Además, es una de las zonas económicas más dinámicas del globo, ya que en sus primeros años de existencia aportó un 70% del crecimiento económico mundial (<http://www.apec.org>).

La iniciativa STAR demuestra sólidamente la nueva concepción de lo que hoy se entiende por seguridad en el comercio. Más que la creación de un sistema de defensa en términos bélicos y militares, el Foro APEC ha dado prioridad al establecimiento de un sistema coordinado de seguridad y prevención en materia de relaciones comerciales o comercio seguro (Codina, 2004).

Los miembros del Foro APEC han comprendido que la seguridad ya no depende exclusivamente de la estabilidad social y política o de la ausencia de conflictos de carácter intra o extra-estatal. Un ataque terrorista perpetrado en contra de los medios de transporte marítimo y aéreo, de las infraestructuras de puertos y aeropuertos, del sistema financiero o incluso de las transacciones y sistemas electrónicos, puede afectar la seguridad de un país y generar un impacto negativo igual o mayor que un enfrentamiento bélico tradicional. La globalización se sustenta en estructuras económicas y redes de interdependencia que son extremadamente sensibles a los factores de riesgo y muy vulnerables a los ataques terroristas. Hoy en día el desarrollo económico de un país o de una comunidad de países depende en parte de la existencia de un régimen que brinde garantías y seguridad al libre flujo de bienes, servicios y personas. Las economías APEC han asumido estos nuevos desafíos y amenazas a la seguridad, al incorporar dentro de sus iniciativas programas orientados a brindar seguridad al intercambio comercial.

Chile es un país que conoce y ha vivido situaciones que amenazaron y pusieron en riesgo su sistema económico y comer-

cial. Basta recordar 1989, año en el que fueron descubiertos en el puerto de Filadelfia, Estados Unidos, por personal de la FDA⁷, dos granos de uva de mesa de exportación que supuestamente mostraban indicios de haber sido previamente manipulados y sometidos a un procedimiento que más tarde demostraría que fueron presuntamente contaminados con cianuro. Al formar parte de un cargamento proveniente del puerto de Valparaíso, las sanciones por parte de la FDA y del gobierno estadounidense apuntaron a los productores y exportadores chilenos, quienes sufrieron una significativa pérdida económica que alcanzó cientos de millones de dólares. Esto además significó un fuerte golpe al entonces creciente sector exportador que ya se perfilaba a convertirse en uno de los hoy dinámicos motores de nuestro comercio exterior (Biskupovic, 2004).

El establecimiento de mecanismos que otorguen seguridad a los intercambios comerciales es una materia particularmente sensible para Chile. Uno de los objetivos de la política exterior de nuestro país es la integración al nuevo mundo globalizado, mediante una participación cada vez mayor de su economía en los mercados internacionales. Como resultado de una agresiva política comercial, basada en el principio del regionalismo abierto, Chile ha logrado un aumento sostenido de su comercio internacional y en la actualidad una parte sustancial de su producto interno proviene de los intercambios de bienes y servicios con sus principales socios comerciales. Siguiendo estos principios, inmersos en la política exterior chilena, el país ha logrado una inserción en la comunidad internacional que ha permitido manejar de manera exitosa nuestra apertura al exterior, en el plano político y económico (Tressler, 1998). Pero el éxito de esta estrategia comercial está íntimamente vinculado con la imagen que el país proyecta al exterior. Es en este ámbito donde adquiere mayor significado el concepto de seguridad en el comercio. En efecto, la imagen que proyecta un Estado no depende exclusivamente de su estabilidad político-social, sino que también está ligada a la percepción de riesgo que existe sobre su sistema económico. Mediante la adopción de medidas

⁷ Food and Drug Administration.

que garanticen condiciones de seguridad para el flujo internacional de bienes y servicios se logra mejorar la confianza de los actores económicos en el sistema económico de un país.

Los avances e iniciativas desarrolladas en la región de Asia Pacífico en relación a la seguridad en el comercio no han sido seguidos por programas similares en el ámbito sudamericano. En este subcontinente aún persiste la falta de creación de instancias y espacios de diálogo que lleven a la coordinación de un sistema de seguridad comercial que sea óptimo y eficiente. Los escasos instrumentos y mecanismos implementados en esta materia por los países sudamericanos reflejan la casi inexistente preocupación por establecer un esquema que brinde seguridad a las transacciones comerciales regionales.

Mediante el análisis descriptivo de los modelos de seguridad regional de la zona sudamericana, se busca lograr una reflexión por parte del lector en relación a la poca relevancia que le otorgan estos países al concepto de seguridad en el comercio. Los esquemas de cooperación regional en esta materia apuntan más a la concepción clásica de seguridad, vinculado a la prevención y defensa común frente a amenazas tradicionales, tales como conflictos bélicos intra y extraestatales, desastres naturales, entre otros.

EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD Y MARCO CONCEPTUAL

En la actualidad, el concepto de seguridad abarca una multiplicidad de factores y ámbitos. Su definición ha sufrido substanciales mutaciones desde fines del siglo XX en adelante. Esto se debe principalmente a que el escenario o contexto internacional en sí ha sufrido un reordenamiento, como consecuencia de significativos eventos acontecidos las últimas décadas.

Debido a que el contexto mundial se caracteriza por un constante dinamismo, no queda duda entonces que el concepto de seguridad ha debido ser reformulado periódicamente.

Al momento de establecer cuáles han sido los principales factores que han conducido a una constante redefinición del concepto de seguridad, necesariamente hay que referirse a importantes eventos acontecidos en las últimas décadas que han causado un reordenamiento de las relaciones de poder a nivel global y regional. Según Juan E. Cheyre, estos eventos son parte de un proceso de mutación muy profundo, que llevó entre otros efectos a una redefinición de los sistemas de seguridad, de las relaciones hemisféricas y regionales y, muy fundamentalmente, de la percepción existente en relación a las amenazas a enfrentar, las alianzas y estructuras para hacerlo, los principios que regían las relaciones internacionales y el quehacer político y estratégico (Cheyre, 2002). De esta forma la evolución del concepto de seguridad solo es posible comprenderla a la luz de los cambios que ha sufrido el contexto internacional en el último período.

El constante deterioro del sustento ideológico del bloque oriental llevó finalmente al quiebre del mundo bipolar, y por ende, al fin de la Guerra Fría, concluyendo así una etapa de la

historia marcada por la tensión de las relaciones internacionales y la incertidumbre acerca de un posible conflicto bélico de características masivas en cuanto al número de participantes y al potencial destructivo.

El fin de la era de la Guerra Fría no se produjo en un punto exacto o como consecuencia de un hecho específico que haya marcado tal desenlace. Por el contrario, fue debido a una serie de eventos los que influyeron en el cambio del escenario internacional:

- La Cumbre de Malta, celebrada en las costas de ese país, el 2 y 3 de diciembre de 1989, supuso el comienzo del fin de la Guerra Fría. En esta Cumbre George Bush (EE.UU.) y Mijaíl Gorbachov (U.R.S.S.) se reunieron para discutir acerca de los acelerados cambios que estaba viviendo Europa y proclamaron oficialmente el inicio de una “nueva era en las relaciones internacionales” y el fin de las tensiones que habían definido a la Guerra Fría. Bush afirmó su intención de ayudar a que la URSS se integrara en la comunidad internacional y pidió a los hombres de negocios norteamericanos que colaboraran con ese objetivo. Se proclamó solemnemente que el mundo terminaba una época de guerra fría... e iniciaba un período de paz prolongada.
- El 19 de noviembre de 1990, a casi un año de la celebración de la Cumbre de Malta, se firmó el Tratado sobre Fuerzas Convencionales en Europa que implicó una fuerte reducción de tropas y armamento no nuclear en el continente. Tras entablar negociaciones en Viena, en marzo de 1989, se llegó al acuerdo de que ambas superpotencias debían reducir sus tropas en Europa a 195.000 hombres cada una. Se partía de la presencia de 600.000 soldados soviéticos y 350.000 norteamericanos.
- Dos días después, los EE.UU., la URSS y otros treinta Estados se reúnen en la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa, oportunidad en la que se firma la Carta de París. Esta Carta fue un documento que tenía como principal finalidad regular las relaciones internacionales tras el fin de la Guerra Fría. Este instrumento incluía

un pacto de no agresión entre la OTAN y el Pacto de Varsovia. El presidente Bush manifestó, tras firmar el documento, "Hemos cerrado un capítulo de la historia. La Guerra Fría ha terminado".

- El 1 de julio de 1991, tras las revoluciones de 1989 y en pleno proceso de descomposición del Estado Soviético, el "Tratado de amistad, cooperación y asistencia mutua" firmado en Varsovia en 1955 (denominado Pacto de Varsovia) desapareció. La OTAN quedaba como la única gran alianza militar en el mundo.
- Finalmente, el 31 de julio de 1991, Bush y Gorbachov firmaban en Moscú el Tratado START I de reducción de armas estratégicas. Este acuerdo fue rápidamente superado al año siguiente, cuando en junio de 1992, se suscribe el Tratado START II. Los dos antiguos contendientes acordaron importantes reducciones en sus arsenales nucleares.

Así, en un proceso que se caracterizó por su dinamismo y acelerada evolución, se da por finalizado el período de la Guerra Fría, dando paso a una etapa en la historia conocida como la coexistencia pacífica, que se prolongó hasta septiembre del año 2001, fecha en que ocurren los ataques terroristas en suelo norteamericano.

No cabe duda de que cada fase o etapa en la historia de las relaciones internacionales se ha caracterizado por tener un tema dominante de análisis. Sería correcto afirmar que desde las primeras décadas del siglo pasado en adelante ha habido un impresionante aumento en los estudios de estrategia y seguridad nacional.

El término seguridad evoca la figura de algo sólido, usado para proteger o defender contra una intrusión o ataque que provoca una sensación interior como consecuencia: el sentirse seguro. Pero, por otro lado, también provoca una reacción opuesta. La visualización de la seguridad comporta, a su vez, vulnerabilidad y nos hace sentir inseguros. La seguridad puede limitar las acciones de otros, quienes pueden percibir nuestra propia seguridad como una amenaza, como una incitación o

como una disuasión⁸. La percepción de los Estados acerca de las intenciones de sus rivales regionales tiende a causar una escalada de seguridad, lo cual deriva en una reacción en cadena de percepciones desafortunadas con el resultado de una mayor inseguridad que nadie deseó.

Según McSweeney, el uso moderno del término seguridad pasó a emplearse políticamente a finales del siglo XVIII, asociado al concepto del contrato social, que tal y como lo entendieron Rousseau, Locke y Montesquieu, era el producto del deseo individual de seguridad y libertad.

El concepto seguridad está conectado al de interés nacional y a la doctrina de la seguridad nacional. Este último elemento se empezó a invocar para entender la relación entre los asuntos militares y la política exterior (McSweeney, 1999).

El término seguridad nacional empezó a ser de uso común en los discursos estadounidenses a mediados de la década de los cuarenta. Era una idea, una doctrina designada a unir la división tradicional entre los intereses del Estado fuera de sus fronteras y los intereses domésticos. La National Security Act, de 1947, estableció el Consejo de Seguridad Nacional y la Agencia Central de Inteligencia (CIA) para promover la doctrina de la seguridad total.

En la década de los cincuenta emergieron como nuevo tópico de estudio académico los denominados estudios estratégicos. En el plazo de una década sus limitados contenidos se ampliaron hasta incluir consideraciones de tipo no militar y la etiqueta seguridad nacional fue utilizándose cada vez más como una alternativa a defensa o estrategia (McSweeney, 1999).

Lo que el Estado debe hacer con tal de garantizar la seguridad de sus ciudadanos no es seguridad sino defensa, definida esta como “la protección de la sociedad de la violencia y la

⁸ Este tipo de reacción asegura una escalada militar y al mismo tipo de desconfianza que subraya el llamado “dilema de seguridad”.

invasión de otras sociedades independientes (Smith, 1999). El término defensa tiene implicaciones semánticas circunscritas a unos límites territoriales y materiales, mientras que el de seguridad nacional solo puede asegurarse desde un enfoque más amplio (esto es así porque los océanos y la distancia suponen cada vez menos una barrera protectora contra el peligro y la amenaza exteriores).

El concepto de interés nacional está subordinado al de seguridad nacional. Esta correlación lleva a todo Estado a querer maximizar su poder y, consecuentemente, al dilema de seguridad. Bajo esta lógica, la prioridad que se da a la seguridad hace que este objetivo prevalezca sobre las otras políticas.

El fin de la Guerra Fría, desencadenado por la caída del Muro de Berlín en 1989 y la desaparición de la URSS y Yugoslavia dos años más tarde, conllevaría la desaparición de la amenaza tradicional por excelencia: la desaparición del peligro comunista, que desencadenará automáticamente la redefinición de la estrategia de seguridad. A la vista del cambio, por parte de algunos se produce una adaptación al nuevo escenario mundial, mientras que otros constatarán que el cambio estructural no supone una mejoría de la situación internacional.

EL CONCEPTO DE SEGURIDAD DESPUÉS DE LOS ATAQUES TERRORISTAS DEL 11 DE SEPTIEMBRE DE 2001

El tema de la seguridad y su evolución está marcado por tres momentos o etapas en las que el mismo concepto de seguridad se modifica y adapta de acuerdo al contexto internacional.

Una primera etapa corresponde al período de la Guerra Fría, comprendida entre los años cincuenta y los años setenta. En esta fase, la seguridad estaba definida por un enfoque esencialmente militar, en donde, además de la protección de los límites y la integridad territorial, también se protegían los valores de la civilización occidental y cristiana frente a los ataques y amenazas del comunismo internacional. Por esa razón, los conceptos de seguridad y defensa estaban estrechamente ligados. Las relaciones interestatales eran esencialmente de conflicto y solo había cooperación frente al enemigo común mientras se mantienen hipótesis de guerra cruzadas.

Debido a esto, la seguridad se centraba especialmente en el nivel estatal y supraestatal, creándose organismos dedicados solo al tema de la seguridad como es el caso de la OTAN⁹, del año 1949.

Una vez concluida la Guerra Fría, el tema de la seguridad sufre ciertas modificaciones. En esta nueva fase post Guerra Fría el concepto de seguridad adquiere una mayor amplitud en cuanto a sus componentes. Esto se traduce en el hecho de que se incorporan nuevos elementos al tema de la seguridad, transformándose en un concepto multidimensional.

⁹ Organización del Tratado del Atlántico Norte.

También se produce un distanciamiento con respecto al concepto de defensa. Este deja de ser el medio por el cual se logra la seguridad. Durante esta época, la defensa pasa a ser solo la parte de la seguridad que puede requerir el empleo de capacidades militares¹⁰.

Una razón importante por la cual el concepto de seguridad sufre una mutación posterior al término del conflicto de la Guerra Fría, se debe a la desaparición de las antiguas amenazas y, por ende, al surgimiento de otras nuevas de diferente naturaleza. Es por esto que con el fin de dar respuesta a estos nuevos peligros y desafíos los diversos sistemas de seguridad debieron adaptar y adecuar sus instrumentos.

En relación al ámbito geopolítico, a diferencia de la etapa anterior, los problemas se identifican como dilemas comunes de seguridad en los distintos bloques regionales, en contraste al período anterior en donde el mundo entero vivió una división bipolar por más de cincuenta años¹¹.

Junto al nivel estatal y supraestatal aparecen los problemas de seguridad a nivel individual y de las distintas comunidades.

Los atentados del 11 de septiembre del año 2001 generaron un nuevo cambio en el concepto de seguridad a nivel mundial que perdura hasta la actualidad. Hoy día se mantiene el carácter multidimensional del concepto, constituyendo la amenaza principal el terrorismo, puesto que es capaz de crear y provocar daños en distintas esferas y niveles. Cabe destacar que en la medida en que no se cuente con un sistema de seguridad sólido, coordinado y eficiente, la amenaza de un ataque de esta naturaleza se intensifica.

El principal objetivo de la seguridad en el presente es defender los valores de Occidente contra la amenaza del terroris-

¹⁰ Ver en <http://www.ser2000.org.ar/>

¹¹ Aquí no existía una división regional en el mundo, sino que se entendía en lo que se denominó como Occidente y Oriente.

mo internacional. El 11 de septiembre de 2001 marcó el inicio de una transición a un nuevo periodo en la política internacional o, por lo menos, alertó a algunos de los países occidentales sobre la existencia y progresión de una nueva era ya en curso. Como se ha afirmado, en la década previa a esos eventos trágicos, el sistema internacional estaba en una etapa de conversión de la estática estructura bipolar de la Guerra Fría (período de deshielo o de la coexistencia pacífica) a otra en la que el fracaso del Estado, los conflictos nacionalistas y étnicos y las luchas por la autodeterminación comenzaban a marcar la agenda internacional. Al mismo tiempo, los procesos de globalización aceleraron la integración económica y la desigualdad estructural, bajo los principios del neoliberalismo occidental.

La década también resultó ilustrativa acerca de la realidad de un orden mundial unipolar. Aunque en ocasiones ambivalentes sobre su poder, Estados Unidos consolidó su rol como única fuerza hegemónica mundial, conduciendo los asuntos internacionales en un cierto número de áreas políticas y económicas clave.

Los planificadores políticos respondieron a los acontecimientos del período de la posguerra fría de una forma dispareja y hasta incierta. La intervención humanitaria y de pacificación, por ejemplo, pasó a ser un cometido de la seguridad nacional. El orden internacional de la Posguerra Fría fue finalmente, como muchos aseguran, un tipo de desorden.

Los estudiosos de relaciones internacionales aspiraron a adecuarse a tales cambios, aunque algo desilusionados por la general incapacidad para predecir el fin de la Guerra Fría y la tendencia a considerar los acontecimientos con envejecidas y obsoletas visiones de mundo.

Los atentados del 11 de septiembre de 2001 impulsaron el adelanto o la transición de una época a otra. Este cambio dio paso a un período caracterizado por el proceso de la globalización acelerada, el avance tecnológico y una reorientación psicológico-espiritual. Subyacentes y vinculados a estos desarrollos se encuentran los flujos globales de personas, los enfrentamien-

tos entre identidades y las nuevas formas de conflicto y ante todo el terrorismo transnacional y la guerra no convencional.

En el orden global, el terrorismo se evidencia como una amenaza asimétrica multilateral y por consiguiente requiere ser enfrentado en forma multilateral (Codina, 2004).

El terrorismo y el comercio gozaron de un breve período de distensión luego de la Guerra Fría. El terrorismo transnacional ha demostrado ser una amenaza intolerable para la paz mundial, que no se le puede permitir que comparta los medios del comercio global.

LA SEGURIDAD EN EL COMERCIO

Uno de los efectos más visibles de la globalización es la multiplicación de las redes globales y regionales que sirven de sustento físico o virtual para la libre circulación de bienes, servicios y personas. La creciente interdependencia y la integración de los mercados regionales se basan en la existencia de redes de transporte marítimo, aéreo o terrestre, de la conectividad entre los centros financieros, de la interconexión de las redes que en conjunto forman el ciberespacio, entre otras redes virtuales o físicas. Los intercambios de bienes y servicios, el turismo y la circulación de personas dependen de un complejo entramado de comunicaciones internacionales. Estas redes, que han sido verdaderos motores del fenómeno de la globalización, son blancos muy atractivos para las actividades terroristas. La infraestructura de puertos y aeropuertos, la aeronavegación, el transporte marítimo e incluso el ciberespacio, son sectores muy vulnerables frente a un ataque terrorista y el impacto de un atentado en contra de ellos puede causar enormes pérdidas en la economía del país o región afectada.

Una economía global sin supervisión es un escenario perfecto para las actividades terroristas. La breve etapa posterior a la Guerra Fría, cuando aún se podía abordar el comercio y la seguridad por separado, ha concluido. Los problemas que se plantean simultáneamente ya no pueden resolverse mediante alternativas absolutas, optando por el comercio o por la precaución (Carafano, 2005).

La seguridad en el comercio es el resultado de las iniciativas que buscan generar condiciones seguras para la libre circulación de bienes, servicios y personas. Los países han reconocido la vulnerabilidad de las redes que sirven de sustento al

comercio internacional frente a ataques terroristas. Por ello, y en el marco de esquemas de cooperación internacional, han desarrollado mecanismos que protegen los movimientos de bienes y personas. Las medidas que quedan comprendidas dentro del concepto de seguridad en el comercio son las siguientes:

- Mecanismos de protección de las naves mercantes y del transporte marítimo de carga y pasajeros.
- Iniciativas de protección del transporte aéreo, tanto de carga como de pasajeros.
- Medidas que salvaguardan las infraestructuras de puertos y aeropuertos.
- Mecanismos de protección del sistema financiero internacional.
- Regímenes de seguridad para las transacciones electrónicas y el ciberespacio.

De esta forma la seguridad en el comercio está vinculada a conjunto de actividades orientadas a la prevención, manejo y mitigación de los factores que generan inseguridad en el comercio internacional, condición que esta íntimamente asociada al concepto de riesgo (Bruck, 2004).

El concepto de riesgo posee diversos significados en el ámbito económico. En primer lugar, riesgo se refiere a la posibilidad de que ocurra un evento capaz de causar daño. En segundo término, la palabra riesgo está relacionada con la variación o volatilidad de los indicadores económicos tales como las tasas de cambio y de retorno de las inversiones. Por último, riesgo se define como aquel indicador que mide el costo o pérdida que conllevan las operaciones que se acercan al umbral de vulnerabilidad.

Las fuentes de riesgo e inseguridad en la economía son muy diversas. Algunas están relacionadas con las fuerzas de la naturaleza, con la globalización, las nuevas tecnologías o los cambios sociales y políticos. Otras se vinculan con las fuerzas del mercado.

La amenaza que representa el terrorismo genera incertidumbre y tensión, lo cual aumenta la percepción de riesgo. Esta consecuencia produce un grave daño a la economía de un Estado o de una región. El incremento en la percepción de riesgo reduce la confianza de los operadores económicos y frena la iniciativa de los inversionistas para comprometerse en nuevos proyectos. Con el paso del tiempo, mayores niveles de riesgo aumentan las exigencias en las tasas de retorno de las inversiones. El efecto global es una disminución significativa de las inversiones y menores índices de crecimiento económico. El impacto es aún mayor en aquellas economías que requieren altos flujos de financiamiento externo, ya que se ven obligadas a pagar mayores intereses por el capital foráneo.

Diversos análisis han demostrado las graves consecuencias que genera en las economías en desarrollo el aumento de la percepción de riesgo causada por los atentados terroristas:

- Un estudio que evaluó el impacto de la seguridad en los flujos de inversión privada y el crecimiento económico de 53 países en desarrollo, durante el período comprendido entre 1984 y 1995, demostró que las economías pueden alcanzar significativos beneficios con la reducción de riesgos. En el corto y mediano plazo, el estudio concluyó que en aquellos países en desarrollo en los que se adoptaron medidas para reducir la inseguridad económica, en concordancia con los estándares internacionales, se produjo un incremento de la inversión privada de entre un 0.5 a un 1 por ciento del producto interno bruto. En el largo plazo, estas medidas pueden favorecer el crecimiento económico en tasas que van entre un 0.5 y un 1.25 por ciento anual (Poirson, 1998).
- Según un análisis realizado el año 2001, la amenaza que representa el terrorismo para los Estados Unidos podría reducir su crecimiento económico en un 0.2 por ciento del producto interno bruto. El efecto de la caída de las inversiones y de los niveles de ingreso se transmitirían al resto de las economías del mundo por la reducción de la demanda norteamericana (Becker, 2001).

- Las inversiones en proyectos de largo plazo en el sector energético y de infraestructura son altamente sensibles a los niveles de percepción de riesgo. Por ejemplo, los ataques terroristas que sufrieron los pozos petroleros de Pakistán el año 2002, interrumpieron el suministro de gas a las empresas locales y extranjeras, lo cual redujo los ingresos fiscales y desincentivó las inversiones en nuevos proyectos energéticos.
- Sectores tales como el de las aerolíneas, hotelería, turismo, servicios postales y seguros son especialmente susceptibles al aumento de los índices de riesgo por amenazas terroristas.
- El incremento de la incertidumbre asociada al riesgo de ataques terroristas reduce el nivel de gasto de los consumidores, en particular en bienes denominados durables, lo cual disminuye la inversión en la industria de bienes de consumo y ralentiza el crecimiento económico.
- Otro sector de la economía que se ve afectado por la amenaza del terrorismo es el monetario. Las monedas de aquellos países que experimentan altos niveles de riesgo presentan tasas de cambio muy volátiles y usualmente sufren una depreciación, ocasionada por el hecho de que los inversionistas aumentan sus reservas en divisas como el dólar estadounidense. Por ejemplo, los atentados del 11 de septiembre de 2001 causaron una depreciación del dólar en diversas economías emergentes. Si bien esto hizo competitivas las exportaciones, simultáneamente generó presiones inflacionarias e incrementó el valor de los compromisos internacionales. Asimismo, la volatilidad de las tasas de cambio desincentivan la inversión extranjera e impulsan la fuga de capitales. Por otra parte, diversos estudios han demostrado que fenómenos como la depreciación y la inflación generan efectos adversos en el sistema financiero, ya que reducen la confianza en la moneda local (Addison, 2002).
- Las compañías aseguradoras responden al aumento del riesgo por amenazas terroristas incrementando el valor de las primas y reduciendo los niveles de cobertura de los

seguros. En el mediano plazo esta decisión puede afectar las inversiones y perjudicar a diversos sectores de la economía.

- Otros análisis estiman que el aumento en 1 por ciento de los costos de transacción comercial puede reducir los niveles mundiales de ingresos en cerca de 75 billones de dólares. Norteamérica, Europa Occidental y el norte de Asia pueden experimentar importantes pérdidas, siendo los sectores más afectados los de la agricultura y productos alimentarios, textiles y cueros, minerales no metálicos y maquinaria (Walkenhorst, 2002).

El comercio global seguro no es solo una necesidad para las naciones en desarrollo por ser estas las más perjudicadas por el incremento de la percepción de riesgo. Es, además, una prioridad para toda la comunidad internacional, ya que si el mundo subdesarrollado queda marginado de la conformación de un espacio de seguridad para el comercio, se estaría actuando a favor de los terroristas, puesto que se crearían nuevos refugios, brechas y oportunidades para que los terroristas realicen sus actividades (Carafano, 2005).

LA SEGURIDAD EN EL COMERCIO EN EL FORO DE COOPERACIÓN DE ASIA PACÍFICO (APEC)

Los mecanismos y medidas adoptados para brindar seguridad al comercio responden a realidades particulares y se caracterizan por ser eminentemente casuísticas. La naturaleza práctica de los modelos de cooperación que se han desarrollado en torno a la protección de los movimientos de bienes y personas ha condicionado el concepto mismo de seguridad en el comercio. En efecto, la especificidad de los instrumentos de cooperación, los cuales responden a circunstancias particulares, impide efectuar una definición del concepto de seguridad en el comercio que abarque todas las modalidades de cooperación existentes en el ámbito bilateral, regional o global. De esta forma, el análisis de los esquemas de cooperación en este campo debe realizarse desde un punto de vista práctico, es decir, debe estar delimitado a un espacio de colaboración específico o a uno o más casos particulares.

En el Foro de Cooperación de Asia Pacífico el denominado comercio seguro ha recibido una atención especial por parte de sus miembros. Las economías APEC han acordado, en instancias del más alto nivel político, la implementación y desarrollo de un régimen que brinde seguridad al comercio en la zona de Asia Pacífico. La protección de los flujos de bienes y personas ha sido asumida como una prioridad por las economías APEC y se ha traducido en múltiples mecanismos e instrumentos, que en su conjunto, constituyen el régimen más completo y comprensivo en el ámbito de la seguridad en el comercio adoptado en plano regional o internacional. A esta circunstancia se suma el hecho de que el Foro APEC es el espacio de cooperación más amplio, ya que en conjunto sus economías miembros representan más del 60% del producto interno bruto mundial y un 47% de la actividad e intercambio comercial del mundo. La relevan-

cia y peso de las economías que conforman este Foro determinan el alcance e impacto de los sistemas de cooperación que en su seno se apliquen en el ámbito de la seguridad en el comercio.

El Foro APEC fue creado como una instancia regional de cooperación en torno a la zona que circunda el océano Pacífico. El factor principal que condiciona la pertenencia a este Foro es la ubicación geográfica en torno a la cuenca del Pacífico. La principal consecuencia de este requisito de pertenencia, es que en APEC conviven, por una parte, grandes potencias económicas, y por otra, economías en desarrollo. Las asimetrías entre potencias como Estados Unidos y China y economías de escaso desarrollo económico como Papúa Nueva Guinea y Vietnam, convierten al Foro APEC en un ejemplo único de cooperación en el que coparticipan miembros de pesos específicos muy diversos. Por esta razón, la implementación de las medidas e instrumentos de protección del comercio difieren según cual sea el grado de desarrollo de cada economía. Es por esto que uno de los énfasis del Foro está puesto en la construcción de capacidades y en la asistencia técnica. En suma, el Foro APEC constituye una excelente instancia para el análisis comparativo de la implementación de medidas sobre el comercio seguro en economías desarrolladas y en vías de desarrollo.

En sus orígenes el Foro APEC fue concebido como un espacio de colaboración exclusivamente económico. Sin embargo, los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 obligaron a una revisión del alcance de la agenda de cooperación. Las economías miembros reconocieron que el desarrollo económico de la región estaba condicionado a la existencia de una zona segura para el libre flujo de bienes y personas. Esta circunstancia condujo a una ampliación de los temas de cooperación, incorporando la protección frente al terrorismo como uno de los objetivos prioritarios del Foro APEC. La importancia otorgada al tema de la seguridad se ha traducido en el desarrollo e implementación de diversas iniciativas, tales como la adopción de declaraciones por parte de los líderes de las economías miembro, la elaboración de planes de acciones, la creación de fuerzas de trabajo y el establecimiento de programas de asistencia técnica. Todos estos instrumentos y mecanismo conforman un

complejo entramado de cooperación en torno a la seguridad en la región de Asia Pacífico. En este contexto surge la iniciativa STAR, cuyas características y naturaleza la convierten en la propuesta más extensa y comprehensiva en el ámbito de la seguridad en el Foro APEC.

Consideraciones generales sobre el Foro APEC

Antecedentes

APEC es un proceso de cooperación intergubernamental de características únicas. Tuvo sus inicios en noviembre de 1989, en un encuentro sostenido en la ciudad de Canberra (Australia), por parte de los Ministros de Relaciones Exteriores de 12 países de la región de Asia Pacífico. Las peculiaridades del Foro APEC se derivan de la diversidad de sus miembros y de los antecedentes que preceden a este importante esfuerzo de concertación y cooperación económica. La doble naturaleza de APEC, que por una parte es un proceso de cooperación, y por otra, un foro de consultas ha marcado fuertemente su evolución.

APEC descansa principalmente en acuerdos de cooperación no vinculantes. Tal como lo han expresado algunos líderes de las economías APEC, la ausencia de compromisos coercitivos ha sido sustituida por los compromisos políticos que asumen las más altas autoridades de cada uno de los miembros del Foro.

El Foro APEC en sus orígenes contó con la participación de 12 economías miembro: seis países socios de ASEAN,¹² junto a Corea del Sur y los seis integrantes de la OECD ubicados en el Pacífico¹³. Desde su creación, APEC marcó un nuevo hito en las relaciones internacionales, con el establecimiento de un espacio de cooperación y consulta que reunió a naciones en vías de desarrollo, a países de reciente industrialización y a Estados con una industrialización avanzada. En ese sentido, el éxito de

¹² Brunei Darussalam, Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur y Tailandia.

¹³ Australia, Canadá, Japón, Nueva Zelandia y Estados Unidos.

APEC puede ofrecer un nuevo modelo para la cooperación económica global, diverso al esquema Norte-Sur que, por un período de más de dos décadas, intentó crear un marco de diálogo entre los países en desarrollo y las naciones industrializadas que permitiese sentar las bases de un Nuevo Orden Económico Internacional.

El proceso APEC fue reforzado con la exitosa incorporación, en 1991, de la República Popular China, de Hong Kong y del Taipei Chino (fórmula utilizada para soslayar las disputas entre China y Taiwán, y cuyo origen proviene del mecanismo utilizado en el Banco Asiático de Desarrollo)¹⁴. La adhesión de estas tres economías repercutió positivamente en el Foro. Esto se debe a la importancia y al peso económico y político de los tres nuevos miembros, que en caso de haber sido marginados del proceso habría restado relevancia y significación a los esfuerzos de cooperación y concertación económica.

En 1993, México y Papúa Nueva Guinea son admitidos en el Foro APEC. Chile se incorpora en 1994, transformándose en el decimoctavo miembro de APEC. La expansión de APEC hacia estas economías en desarrollo ha servido para enriquecer el proceso de concertación y diálogo. Mediante la inclusión de Papúa Nueva Guinea se ha prestado mayor atención a los temas relacionados con la región del Pacífico Sur. A su vez, México y Chile, junto a Estados Unidos y Canadá, han jugado un rol preponderante en el reforzamiento de los vínculos transpacíficos.

Desde 1994 hasta 1997 las economías miembros acordaron establecer un período de moratoria para la incorporación de nuevos socios. Finalizada esta suspensión, se adoptó la decisión de admitir dentro del Foro a Vietnam, Perú y Rusia. De esta forma, el Foro APEC quedó constituido por el número

¹⁴ La decisión de incluir a China Taipei incluyó varios compromisos que han marcado la evolución de APEC. No hay países, estados o naciones en APEC. Sus miembros son "economías", con lo cual se soslayó el contencioso tema de la soberanía. Por ello, en sus reuniones no hay banderas o representantes de Estados soberanos.

actual de miembros, es decir, por 21 economías de la región de Asia Pacífico¹⁵.

Estructura institucional del Foro APEC

El Foro APEC fue diseñado con un mínimo de estructuras institucionales. Esto se debe a que APEC no pretende llegar a ser una entidad supranacional, de características similares a la Unión Europea. Por el contrario, el criterio que prima en un número importante de economías miembro es que no son instituciones fuertes las que pueden lograr un mayor impulso en la agenda de diálogo y cooperación, sino que es la dinámica de las negociaciones y conversaciones la que determinará la necesidad de establecer un marco institucional que acompañe el desarrollo de la agenda APEC. Pese a ello, en los últimos 14 años el Foro APEC ha vivido una significativa institucionalización. Una señal dada en este sentido, fue la decisión adoptada en 1992 de establecer un pequeño secretariado permanente, localizado en Singapur¹⁶.

El organigrama de APEC considera un amplio abanico de instancias que se encargan de una gran diversidad temática. El punto más alto de su verticalidad es la Reunión Informal de los líderes de las economías. En segundo nivel están las Reuniones Ministeriales. En tercer nivel están las Reuniones de Oficiales de Alto Nivel (SOM), órgano del cual depende jerárquicamente el Comité de Comercio e Inversiones (CTI). Más abajo hay Grupos de Trabajo y Subcomités, Subgrupos de Trabajo y Comités; un Grupo de Consejeros Ad Hoc y un Grupo de Conducción,

¹⁵ Australia, Brunei Darussalam, Canadá, Chile, República Popular China, Estados Unidos de América, Filipinas, Hong Kong, Indonesia, Japón, Corea del Sur, Malasia, México, Nueva Zelandia, Papúa Nueva Guinea, Perú, Federación Rusa, Singapur, Chinese Taipei, Tailandia y Vietnam.

¹⁶ En el Secretariado laboran 22 Directores (Programa) en representación de las 21 Economías APEC. Las economías mantienen destinados a un funcionario (a) proveniente de sus respectivos Servicios Exteriores o en representación de sus Secretarías de Comercio o Industria. El Secretariado es dirigido por un Director Ejecutivo, con rango de embajador, que es designado por la Economía anfitriona de cada año, y es secundado por un Director Ejecutivo alterno, nombrado por la Economía anfitriona del año siguiente.

que son la puesta en funciones de Fuerzas Operativas; Grupos de Expertos y Grupos de Expertos Informales.

Bajo la actual estructura institucional de APEC, anualmente se alterna una economía miembro como anfitriona de las reuniones del Foro. Es una práctica habitual que la economía anfitriona tenga una influencia preponderante en la elaboración de la agenda temática del año que preside.

En la reunión de Seattle, celebrada en 1993, los jefes de gobierno de las economías miembro sostuvieron por primera vez un encuentro, que se denominó Encuentro Informal de Líderes. Esta instancia asumió, a partir de su primera cita, la dirección del proceso APEC. Este cambio en la estructura del Foro sirvió para elevar al más alto nivel la categoría de las autoridades responsables de la conducción del proceso y, además, propició una aceleración en la adopción de acuerdos e iniciativas gracias a la intervención directa de los líderes de cada una de las economías miembro. Un ejemplo que evidencia lo señalado fueron los importantes pasos que se dieron en los años siguientes al establecimiento de esta instancia de diálogo entre los líderes de las economías. En efecto, en 1993 se suscribió la Declaración sobre el futuro de APEC, y al año siguiente, se acordó la Declaración de Bogor, que estableció la meta de alcanzar en la región un área libre de barreras para el comercio y las inversiones el año 2010 para la economías desarrolladas y el 2020 para las naciones en vías de desarrollo.

La implementación de los acuerdos alcanzados por los líderes y los compromisos asumidos en las Reuniones Ministeriales, descansa en los encuentros de Altos Representantes (Reuniones SOM). A su vez, las reuniones SOM son asistidas por un grupo de cuatro Comités: Comité de Comercio e Inversiones (CTI)¹⁷,

¹⁷ CTI (Committee of Trade and Investment). El CTI cuenta con once Subcomités y Grupos de Trabajo: Subcomité sobre Estándares y Conformidad (SCSC); Subcomité sobre Procedimientos de Aduana (SCSP), Grupo de Acceso a Mercados (MAG), Grupo sobre Servicios (GOS), Grupo de Expertos en Inversiones (IEG), Derechos de Propiedad Intelectual (IPEG), Compras de Gobierno (GPEG), Movilidad de Hombres de Negocio (IEGBM), Política de Competencia/Desregulación (CPDG), Fortalecimiento de Capacidad en materias de la OMC (WCBG) y Fortalecimiento de la Estructura Económico Legal (SELI).

Comité Económico (EC)¹⁸, Comité de Administración y Presupuesto (BMC) y el Comité Especial SOM para Ecotech (ESC)¹⁹.

Junto a los encuentros de rango ministerial y a las reuniones de Altos Representantes, APEC ha desarrollado una ardua labor a niveles de grupos y programas de trabajo, en los que participan expertos enviados por cada una de las economías miembro.²⁰ Muchas de las recomendaciones elaboradas por estos pequeños grupos de trabajo son puestas en conocimiento de las esferas superiores dentro de la estructura APEC, previa revisión y análisis de los respectivos Comités y reuniones SOM. Aunque las iniciativas propuestas por estas instancias inferiores no son siempre recogidas en su totalidad, sí contribuyen a promover un hábito de cooperación, que inicialmente comprende solo a los representantes de gobierno pero que progresivamente incorpora a otros estamentos de la sociedad, tales como el sector empresarial, académicos y colectivos de la sociedad civil. Esta tendencia permitiría consolidar el espíritu de comunidad que inspira el proceso de cooperación y diálogo al interior del Foro APEC.

¹⁸ EC (Economic Committee).

¹⁹ ESC (Economic and Technical Cooperation).

²⁰ Desde 1990 hasta la fecha, las Reuniones de Ministros o de Ministros sectoriales y los SOMs han creado doce Grupos de Trabajo (WG), de los cuales permanecen once activos: Energía (EWG), Pesca (FWG), Recursos Humanos (HRDWG), Ciencia Industrial y Tecnología (ISTWG), Conservación de Recursos Marinos (MRC), Pequeña y Mediana Empresa (SMEWG), Telecomunicaciones e Información (TEL), Turismo (TWG), Promoción Comercial (WGTP), Transporte (TPWG) y Cooperación Técnica Agrícola (ATCWG). Las reuniones de Altos Funcionarios (SOMs) han creado también tres Grupos de Tarea (Task Forces) para hacer frente a necesidades especiales o urgentes, cada uno de ellos encabezados por un Chair: (1) La Fuerza de Tarea sobre Contraterrorismo (CTTF), que entre sus prioridades se cuenta la iniciativa llamada Secure Trade in the APEC Region, o STAR (Comercio Seguro en la Región APEC), destinada a asegurar y aumentar el flujo de bienes y personas a través de medidas que protegen la carga, barcos, aviación internacional y gente en tránsito, medidas para detener el financiamiento del terrorismo, promoción de la seguridad de las comunicaciones electrónicas, iniciativa de la seguridad en materias energéticas y la protección de la salud de las comunidades; (2) Grupo de Comercio Electrónico (ECSG), que fue creado para dar coordinación a los esfuerzos dentro de APEC en esa materia (en inglés: e-commerce); y (3) Red de Puntos Focales en Materia de Género (GFPN).

APEC también ha incorporado en su estructura institucional al sector privado a través de otras instancias. Al ya mencionado Consejo Consultivo Empresarial (ABAC) se han sumado otras entidades de diversa índole y naturaleza, que incorporan crecientemente a la sociedad civil al proceso APEC, formando una amplia red de cooperación intrarregional.

Los objetivos del Foro APEC

La integración económica es crucial para el futuro y prosperidad de la región de Asia Pacífico. El Foro APEC, que representa más del 60% del producto interno bruto mundial, ha concentrado sus acciones en la liberalización del intercambio de bienes, servicios e inversiones y el establecimiento de un régimen en el comercio internacional que se caracterice por la apertura de los mercados, la transparencia y la equidad.

En primer lugar, APEC tiene el objetivo de apoyar el crecimiento y desarrollo de la región y contribuir al crecimiento de la economía mundial. En segundo término, APEC pretende reforzar el sistema multilateral de comercio, y bajo ninguna circunstancia, se orienta hacia la formación de un bloque comercial regional. Por último, se acordó que APEC pondría énfasis en avanzar en áreas de interés común y que fomenten la interdependencia, promoviendo la libre circulación de bienes, servicios, capitales y tecnología.

Tomando en consideración la experiencia acumulada en los primeros cinco años de existencia del Foro APEC, en noviembre de 1994 los líderes identificaron las tres esferas en las cuales APEC debe centrar sus objetivos. Estas tres esferas, denominadas habitualmente como los tres pilares APEC son las siguientes:

- La facilitación del comercio y las inversiones.
- La liberalización del comercio y las inversiones.
- La cooperación técnica y económica.

De estas tres esferas, la que ha recibido mayor atención ha sido la de la liberalización comercial. APEC no es un foro de negociaciones comerciales semejante a la OMC (Organización Mundial del Comercio). Tampoco es un acuerdo comercial similar al TLCAN (Tratado de Libre Comercio de América del Norte) u otro tratado de libre comercial de carácter regional. La liberalización unilateral concertada es el mecanismo adoptado por APEC para alcanzar las metas de un comercio libre y abierto para el intercambio de bienes y servicios y para las inversiones, en el año 2010 para las Economías desarrolladas y el año 2020 para las en vías de desarrollo. Esta modalidad de liberalización comercial no ha sido aplicada en ningún otro espacio de negociación o cooperación económica. Es una nueva aproximación en el ámbito de las tratativas comerciales internacionales y en ese sentido constituye un verdadero experimento en constante evolución y cambio.

Los gobiernos de las economías miembro han reconocido que en la región no se encuentran disponibles modelos de liberalización comercial y tienen un fuerte interés en desarrollar un esquema propio de reducción arancelaria, que se ajuste a sus necesidades e intereses. A esto se suma la circunstancia de que en la región las barreras arancelarias y paraarancelarias alcanzan niveles altos en comparación a otras regiones del mundo. Pero quizás el factor que más impulsa a las economías de APEC a darle prioridad a este aspecto de la agenda, es que mediante el logro de avances concretos al interior del Foro se brinda un apoyo sustantivo al sistema multilateral de comercio.

En el ámbito de la facilitación del comercio, las economías miembro han hecho importantes esfuerzos orientados a reducir los costos de transacción. Estas iniciativas han sido promovidas por el sector privado, que ha identificado este factor como uno de los elementos que genera más trabas al cada vez más creciente intercambio de bienes, servicios e inversiones dentro de la región. Los proyectos se han enfocado en sectores sensibles y con alto impacto, tales como, la armonización y simplificación de los procedimientos aduaneros y administrativos y políticas que fomentan la transparencia y las buenas prácticas en las actuaciones gubernamentales.

Funcionamiento del Foro APEC

Par lograr los objetivos del Foro, cada Economía miembro establece su propio programa voluntario de liberalización y facilitación comercial, en concordancia con los lineamientos generales y principios que inspiran al proceso APEC, adoptados todos ellos por consenso. Cada miembro implementa este programa realizando los cambios necesarios en sus legislaciones internas y concertando sus esfuerzos con las demás economías del Foro. Este mecanismo es monitoreado regularmente y revisado en forma conjunta para respaldar y promover las iniciativas que voluntariamente fueron incluidas en el programa de liberalización y facilitación de cada parte. Esta propuesta presentada por PECC fue el germen del Plan de Acción de Osaka (Japón), que en 1995 estableció los instrumentos a través de los cuales se lograrían las metas propuestas en Bogor²¹.

Adicionalmente, los participantes del Foro pueden elaborar Planes de Acción Colectivos (CAPs por sus siglas en inglés), que comprenden la liberalización de sectores en los que el comercio regional es más intenso. En la reunión de Vancouver (Canadá), celebrada en 1997, se identificaron diversos sectores que serían objeto de una liberalización comercial anticipada²². En la práctica la liberalización en estas áreas no ha sido del todo exitosa, en parte porque dicho modelo de apertura sectorial con carácter vinculante se opone al mecanismo de liberalización unilateral concertada que impera en APEC.

El impulso en la agenda de liberalización y facilitación del comercio y las inversiones, instrumentalizado a través de los Planes de Acción Individual, radica principalmente en la pre-

²¹ En el plano operativo, la Agenda de Acción de Osaka, estipula que cada Economía miembro puede presentar una Plan de Acción Individual (IAPs en sus siglas en inglés), que comprenda las áreas de liberalización y facilitación del comercio y las inversiones. Los Planes de Acción Individual constituyen, en la práctica, el instrumento más eficiente del proceso.

²² Algunos de estos sectores son: industria automotriz, juguetes, bienes y servicios medioambientales, energía, químicos, fertilizantes, pesca e industria forestal.

sión que ejercen los “pares” en el Foro. Los procedimientos en esta materia fueron establecidos en Manila (Filipinas), en 1996, en lo que se denomina el Plan de Acción de Manila (MAPA por sus siglas en inglés). El Plan de Acción de Manila estableció el mecanismo de “revisión entre pares”, por medio del cual cada economía da cuenta a los demás miembros del Foro sobre el avance en sus programas de liberalización, las medidas adoptadas para implementarlos y los obstáculos que frenan su desarrollo. Estas revisiones, en las que participan los Altos Representantes (SOMs), generan un enriquecedor diálogo y espíritu de cooperación, que permite a las economías participantes conocer las realidades comerciales de los demás miembros y colaborar en logro de las metas propuestas en los programas²³.

De acuerdo a lo establecido en la Agenda de Acción de Osaka, el objetivo de la cooperación técnica y económica es generar capacidades para el desarrollo sustentable y equitativo en la región de Asia Pacífico, reduciendo las disparidades económicas entre las economías miembros de APEC e incrementando los niveles de bienestar de sus pueblos. Los principios que deben guiar las labores en esta área son los siguientes:

- Las actividades de cooperación conjunta deben ser conducidas sobre la base del respeto a la diversidad cultural, el beneficio recíproco e inspiradas por un verdadero sentido de solidaridad y consenso.
- Consistente con el modelo APEC de cooperación voluntaria, cada economía conserva su autonomía sobre la forma y cantidad de recursos que desea aportar a los programas de

²³ Los Ministros de APEC acordaron a fines de 2001 fortalecer el proceso de revisión por los pares aplicado a los Planes de Acción Individual para incrementar su objetividad y transparencia. En la actualidad se designa un equipo de revisión formal y un experto que lleva a cabo una investigación y análisis en profundidad de cada Plan, entregando un informe escrito. Inicialmente pocas economías sometieron sus Planes de Acción al ejercicio de comparabilidad. Chile fue uno de los primeros y desde Kuala Lumpur son ya numerosas las economías que se han adherido a este mecanismo. Últimamente, Japón y México se sometieron a los nuevos procedimientos adoptados en el año 2001.

cooperación técnica y económica y, más importante aún, estos programas se concentran en las políticas y objetivos que ya han sido adoptados por las autoridades de cada economía como parte de sus planes internos de desarrollo.

- Las actividades en el ámbito de la cooperación técnica y económica deben operar en forma integrada y concertada con el sector privado, evitando duplicar funciones que pueden ser abordadas por los privados u otras instituciones competentes. Además, las tareas que desarrolle APEC en esta área debe estar orientadas a mejorar la eficiencia del mercado, incentivando al sector privado a realizar actividades de cooperación al desarrollo.

La sección II de la Agenda de Acción de Osaka identificó trece áreas específicas para la cooperación técnica y económica²⁴.

En el plano operativo, las actividades de cooperación técnica y económica se han estructurado bajo cuatro modalidades:

- Políticas de desarrollo: promueven el intercambio de información y experiencias y el diseño de actividades potenciales de cooperación.
- Cooperación técnica: implementa programas específicos para mejorar las habilidades, la capacidad institucional y las capacidades tecnológicas en cada economía.
- Construcción de infraestructura en ciertas economías del Asia-Pacífico que presentan mayores carencias.
- Cooperación financiera: dirigida a resolver problemas macroeconómicos de corto plazo.

²⁴ Desarrollo de recursos humanos, industria de ciencia y tecnología, pequeñas y medianas empresas, infraestructura económica, transporte, energía, telecomunicaciones e información, turismo, información sobre comercio e inversiones, promoción del comercio, conservación de recursos marinos, pesca y tecnologías en la agricultura.

Por último, el objetivo de facilitar el comercio en la región quedó incorporado dentro de lo que se conoce como TILF, es decir, se sumó al primer pilar del proceso, referido a la liberalización del comercio y las inversiones.

La seguridad en el Foro de Cooperación de Asia Pacífico (APEC)

Tradicionalmente el concepto de seguridad ha estado vinculado a elementos de carácter militar o de defensa. Sin embargo, en nuestros días las amenazas a la seguridad de un Estado sobrepasan lo estrictamente militar y se extienden a factores como la estabilidad económica y social. La integridad de un país puede ser debilitada profundamente por actos que socaven su régimen económico o sus relaciones comerciales internacionales. Las economías miembros del Foro APEC han asumido esta realidad, y por esa razón, han implementado una serie de iniciativas orientadas a establecer una zona segura para el comercio en la región de Asia Pacífico.

Contraria a la idea generalizada sobre la globalización, la realidad económica mundial demuestra que la mayor parte del comercio internacional se concentra en el ámbito regional y en menor medida a escala mundial. De hecho, el comercio intrarregional ha crecido más rápido que el comercio con Estados extrarregionales y mucho más aún que el crecimiento experimentado por el comercio mundial. En promedio, las importaciones de los miembros de los siete más importantes acuerdos comerciales regionales han crecido un 7 por ciento anual entre 1990 y 1998, comparado con el incremento de las importaciones de países no miembros que crecieron a una tasa del 5,5 por ciento anual (Yuen Pau WOO, 2000). En ASEAN, por ejemplo, el crecimiento de las importaciones intrarregionales fue más del doble del incremento que se registró fuera de la región. El dinamismo económico en zonas como el Asia Pacífico, acentúan aún más la importancia de establecer regímenes de protección de los flujos comerciales intrarregionales. Así lo han comprendido en el Foro de Cooperación de Asia Pacífico, transformándose en una de las instancias de cooperación económica más activas en el ámbito de la seguridad en el comercio.

Como resultado de la creciente interdependencia, los efectos de un atentado terrorista en contra de un país en particular, pueden causar enormes perjuicios en el desarrollo económico de toda una región, e incluso generar negativos efectos en otras zonas del globo. Por esta razón, las iniciativas en torno a la seguridad adoptadas en el Foro APEC no solo contribuyen a brindar mayor seguridad a la región de Asia Pacífico, sino que también generan efectos positivos para los países extrarregionales y para la comunidad internacional en general.

Un Estado puede sufrir un gran daño por un ataque terrorista perpetrado en contra de un área sensible de su economía. Estos costos comprenden, entre otros, los perjuicios materiales generados por el ataque terrorista, la pérdida de vidas humanas y la disminución a corto plazo de la actividad económica. A largo plazo, los atentados terroristas generan una incertidumbre que afecta la confianza de los operadores económicos, y por tanto, reduce el flujo de bienes, servicios e inversiones. Además, incrementa la percepción de riesgo y aumenta el costo de las primas de seguros. Estos factores pueden conducir a una reducción de la inversión y del crecimiento económico. Diversos análisis y estimaciones confirman esta hipótesis:

- El Fondo Monetario Internacional calculó que las pérdidas para la economía de Estados Unidos de los atentados del 11 de septiembre de 2001 fueron de alrededor de un 0.75 por ciento del producto interno bruto de ese año (www.imf.org).
- La Oficina de Presupuesto del Congreso de Estados Unidos estimó que el costo directo de los atentados de Nueva York y Washington ascendió a un 0.3 por ciento del producto interno bruto en el sector no agrícola y redujo la productividad de la economía en alrededor de un 0.3 por ciento el año 2002 y en los años siguientes (Australian Department of Foreign Affairs and Trade, 2004).
- La Oficina de Estadísticas Laborales estimó que los ataques en contra del World Trade Center generaron la pérdida de 430.000 puestos de trabajo y perjuicios de cerca de 2.8 billones de dólares en los sectores bancario, financiero y de seguros.

- Un estudio realizado entre más de 200 países, entre 1968 y 1979, concluyó que el comercio bilateral de aquellos Estados que habían sido víctima de un ataque terrorista se redujo en un 6 por ciento. Asimismo, el referido estudio reveló que en países que concentraron una importante actividad terrorista, como fue el caso de España y Grecia entre 1975 y 1991, la inversión extranjera se redujo en un 13.5 por ciento y un 11.9 por ciento respectivamente.

Los costos del terrorismo son aún más altos para las economías en desarrollo, ya que estas son muy dependientes de los flujos de comercio e inversión. Esta realidad queda graficada en las siguientes cifras:

- Analistas estiman que el cierre por 11 días de los 29 puertos más importantes de la costa oeste de Estados Unidos, acontecido entre septiembre-octubre de 2002, retardó la descarga de más de 200 naves que transportaban alrededor de 300.000 contenedores. Se estima que este suceso generó pérdidas en Estados Unidos cercanas a los 467 millones de dólares. El cierre de los puertos estadounidenses también provocó en los países de Asia Pacífico una pérdida de alrededor un 0.4 por ciento de producto interno bruto nominal de ese año (Anderson, 2002).
- En base a modelos, se ha proyectado la disminución de un 0.5 por ciento de la productividad del sector primario debido a ataques terroristas, lo que puede causar una reducción en la actividad económica de los siguientes cinco años, cercana al 0.7 por ciento. Otras simulaciones han estimado que el aumento de la percepción de riesgo asociada al terrorismo puede generar un impacto adverso en la economía, cuyas consecuencias pueden ser más perjudiciales que las causadas por la disminución de la productividad (Anderson, 2002).
- El mismo modelo sugiere que las economías en desarrollo sufren una disminución mayor en su crecimiento económico que las naciones desarrolladas. En efecto, de acuerdo a este modelo predictivo, los países de ASEAN verían reduci-

do su crecimiento económico en alrededor un 1.4 por ciento, comparado con el 0.7 por ciento de disminución que promediaría la economía mundial.

El logro de los objetivos fundamentales del Foro APEC depende en gran medida de la existencia de condiciones de seguridad que salvaguarden la estabilidad económica y social y la paz regional. El terrorismo constituye una seria amenaza a los valores que inspiran esta iniciativa de cooperación regional. Por esta razón, las economías APEC han otorgado en los últimos años un lugar prioritario a los temas de seguridad en la agenda de cooperación regional. Esto se ha traducido en una extensa red de colaboración a través de propuestas y programas que buscan dar una respuesta efectiva frente a la amenaza del terrorismo.

Los miembros del Foro APEC han comprendido la importancia de salvaguardar un adecuado balance entre seguridad y competitividad económica. Las economías de la región se enfrentan al desafío de adoptar medidas de lucha contra el terrorismo que sean eficaces y compatibles con los objetivos económicos del Foro. Se busca evitar que estos programas e iniciativas se transformen en un obstáculo al libre comercio, que finalmente pueda mermar el crecimiento y el dinamismo económico de la región. Por ello, cada vez que se adoptan programas en el ámbito de la seguridad se analiza su impacto económico y consecuencias para el comercio regional. El objetivo es evitar introducir medidas altamente invasivas, que aumenten sustantivamente los costos de transacción de las operaciones comerciales y afecten la competitividad de las economías de la región.

Combatir el terrorismo requiere enfrentar gastos significativos. Por ejemplo, en el caso del transporte marítimo, la OECD calculó que el costo global de implementar las medidas de seguridad de la Organización Marítima Internacional contenidas en la Convención SOLAS y en el Código ISPS²⁵ supe-

²⁵ International Ship and Port Security Code, de la Organización Marítima Internacional (OMI).

ran los dos billones de dólares. Sin embargo, los costos de las medidas en contra del terrorismo deben ser considerados una inversión, ya que reducen la percepción de riesgo, lo cual a largo plazo incrementa la productividad y revitaliza la actividad económica. Por otra parte, los costos de estas medidas pueden ser compartidos por diversas economías a través de programas de cooperación y acción conjunta. Está comprobado que el costo de implementar medidas contra el terrorismo es menor que el costo potencial que causarían atentados terroristas a gran escala. Poner en práctica medidas de carácter colectivo genera, además, mayores niveles de eficiencia y un ambiente más seguro promueve las inversiones a nivel regional y global.

Mientras la globalización crea nuevas oportunidades de crecimiento, simultáneamente hace más compleja la administración de las cadenas de abastecimiento, lo cual redundará en mayores exigencias de seguridad. Los mecanismos tradicionales en materia de defensa, basados en controles por parte de personal de seguridad y protección material de puertos y aeropuertos, provocan una disminución de la eficiencia y de la productividad en los procesos asociados al intercambio de bienes y servicios. Existe el riesgo de que la adopción de estándares de seguridad excesivamente rígidos finalmente reduzcan la productividad y la prosperidad económica. Otro dilema radica en que gran parte de las medidas en contra del terrorismo deben ser implementadas en infraestructuras que su mayoría pertenecen a empresas privadas, cuya colaboración es crucial para el éxito de las políticas contra el terrorismo.

Las nuevas tecnologías y procesos de administración, las herramientas de control de riesgo y la capacitación de los operadores públicos y privados son capaces de lograr simultáneamente mejores niveles de seguridad y mayor eficiencia y productividad. En este sentido, la seguridad en el comercio cumple una doble finalidad. Por una parte es una herramienta para prevenir los actos terroristas, y por otra, es una oportunidad para simplificar y facilitar los procedimientos en las cadenas de abastecimiento.

El único camino viable para lograr mejores niveles de seguridad, y al tiempo facilitar el comercio, es a través de la cooperación entre las 21 economías miembro del Foro APEC en la implementación de nuevos procedimientos y estándares aceptados internacionalmente.

Iniciativas de lucha contra el terrorismo en el Foro APEC

El comercio en la zona APEC ha crecido a tasas más altas que las registradas en el comercio mundial, pese a que la inversión extranjera directa ha disminuido en varios países miembros. Entre 1990 y 2003, las exportaciones de mercancías de las Economías APEC han crecido a una tasa promedio de un 7.3 por ciento anual, cifra que es mayor al 6.1 por ciento de crecimiento que registraron las exportaciones mundiales en el mismo período (OMC, 2004). El comercio intra-regional también ha crecido más rápido que el intercambio con países extrarregionales. Entre 1990 y 2002, las exportaciones entre países de la región han crecido un promedio de 7 por ciento anual, mientras que las ventas a países situados fuera de la zona APEC se incrementaron en un 4.8 por ciento anual.

La importancia de APEC en el comercio internacional se refleja en el tamaño y relevancia de la infraestructura ligada al intercambio de bienes, servicios y personas que se encuentra situada en la región:

- En las economías APEC se localizan 21 de los 30 puertos más importantes del mundo y 23 de los 30 aeropuertos con más tráfico a nivel internacional.
- En el comercio marítimo, el año 2001, ocho de los puertos más grandes de Asia registraron movimientos de carga por 60.8 millones de toneladas, lo cual representa una cuarta parte de todos los movimientos de carga que se realizaron entre los puertos más importantes del (Economic Analytical Unit. Australian Government. Department of Foreign Affairs and Trade, 2003).

- Sobre un 43 por ciento de los contenedores de carga que ingresan a Estados Unidos cada año provienen de los once puertos más grandes del continente asiático.
- Una parte importante del tráfico de carga marítima atraviesa los estrechos de Malaca y Singapur, lo cual evidentemente convierte a estos puntos geográficos en zonas extremadamente vulnerables a los ataques terroristas. Sin embargo, la adopción de medidas que obstaculicen el tráfico por esos estrechos puede causar enormes distorsiones al comercio internacional, considerando que cerca del 80 por ciento del petróleo importado por los países del este de Asia circula por dichas aguas.

Proteger la infraestructura que sirve de base al comercio regional y al mismo tiempo promover la libre circulación de bienes y personas entre las economías APEC no solo es esencial para los países de la región, sino que también es vital para el resto de los miembros de la comunidad internacional que dependen de la conservación de dicha infraestructura. Para lograr este objetivo, es necesario mantener, por una parte, abiertas las vías de intercambio comercial, y por otra, fortalecer la seguridad en la infraestructura del transporte internacional. El uso de las tecnologías de la información y el apoyo financiero resultan fundamentales para adoptar medidas eficaces de lucha contra el terrorismo

Los líderes APEC adoptaron por primera vez una declaración conjunta de condena del terrorismo el año 2001. En esta declaración los dirigentes se comprometieron a prevenir y eliminar todas las formas de terrorismo, a implementar las Resoluciones 1368 y 1373 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas²⁶, a cooperar para llevar ante los tribunales a las personas involucradas en actos terroristas e hicieron un llamado para la pronta ratificación de las convenciones universales de combate contra el terrorismo, y en particular, de la Conven-

²⁶ Aprobadas por el Consejo de Seguridad en su 4385ª sesión, celebrada el 28 de septiembre de 2001.

ción Internacional sobre Supresión del Financiamiento del Terrorismo.

Posteriormente, el año 2002, acordaron trabajar colectivamente para establecer un espacio de seguridad para el libre flujo de bienes y personas en la región a través de la denominada Iniciativa STAR. Esta se compone de cinco áreas de trabajo: seguridad en el transporte marítimo, seguridad en el transporte aéreo, protección de los movimientos de personas, control de las fuentes de financiamiento del terrorismo y seguridad en las redes informáticas.

El año 2003 los líderes APEC efectuaron una declaración en la que manifestaron que la cooperación entre los miembros del Foro no solo está encaminada a lograr una mayor prosperidad económica, sino que también tiene como finalidad brindar mayor seguridad a los habitantes de la región de Asia Pacífico.

Estos instrumentos, adoptados en el más alto nivel de las estructura del Foro APEC, reflejan la importancia y prioridad que se le ha otorgado a la seguridad y al combate contra el terrorismo en las actividades de cooperación desarrolladas por APEC.

Desde la primera declaración de los líderes APEC, adoptada el año 2001, el Foro ha implementado y desarrollado un completo programa de actividades a través del cual se ha prestado apoyo y asistencia a las economías miembro para poder lidiar con las amenazas del terrorismo internacional.

El siguiente cuadro resume los principales hitos en las actividades desarrolladas por el Foro APEC en el combate contra el terrorismo.

TABLA 1

Síntesis de las principales actividades de lucha contra el terrorismo desarrolladas por el Foro APEC (Economic Analytical Unit. Australian Government. Department of Foreign Affairs and Trade. 2003)

Fecha	Iniciativa	Actividades
Octubre 2001	Declaración de los Líderes APEC de Lucha contra el Terrorismo. Shanghai, China.	Se reafirma la importancia de alcanzar las metas de Bogor, consistentes en establecer en la región un área de libertad y apertura al comercio y las inversiones. Las Economías APEC se comprometen a emprender acciones colectivas que apoyen la lucha internacional contra el terrorismo.
Sept. 2002	Plan de Acción APEC de Combate contra el Financiamiento del Terrorismo.	Los Ministros de Finanzas adoptaron un documento comprensivo que incorpora una serie de medidas para prevenir el financiamiento del terrorismo, tales como el mejoramiento de la cooperación internacional y el control de las actividades que se realizan al margen del sistema financiero internacional.
Octubre 2002	Declaración de los Líderes APEC sobre Combate del Terrorismo y Promoción del Crecimiento Económico. Los Cabos, México.	Compromiso adoptado por las Economías APEC de implementar medidas de lucha contra el terrorismo y el cumplimiento de un cronograma de actividades en tres sectores considerados como esenciales para la región: seguridad en el movimiento de bienes y personas; control de las fuentes de financiamiento del terrorismo; y promoción de la ciber seguridad. Uno de los componentes más importantes de esta Declaración lo constituye la iniciativa STAR, de Comercio Seguro en la Región de Asia Pacífico.

Fecha	Iniciativa	Actividades
Febrero 2003	Creación de la Fuerza de Trabajo contra el Terrorismo (CTTF).	Grupo de Trabajo del Foro APEC responsable de la coordinación e implementación de la Declaración de los Líderes APEC de lucha contra el terrorismo y promoción de crecimiento económico. Sus reuniones se celebran conjuntamente con los encuentros SOM (Senior Officials Meeting).
Febrero 2003	Plan de Acción contra el Terrorismo adoptado por los Altos Representantes APEC (SOMs).	Iniciativa que tiene como finalidad facilitar la implementación de las medidas contenidas en la Declaración de los Líderes APEC suscrita el año 2002.
Febrero 2003	Primera Conferencia STAR. Bangkok, Tailandia.	Encuentro en el que participaron funcionarios gubernamentales de diversas agencias públicas y operadores privados vinculados a la seguridad en el comercio. La conferencia permitió el intercambio de información sobre diversos programas e iniciativas ligadas a la seguridad en los movimientos de bienes y personas en la región APEC.
Agosto 2003	Plan de Acción APEC contra el Terrorismo (CTAP).	Iniciativa desarrollada por el CTTF que identifica las medidas que deben adoptar las Economías APEC para poner en práctica la Declaración de Líderes del año 2002. Este documento también identifica las necesidades de asistencia técnica y desarrollo de capacidades en cada una de las Economías APEC.
Sept. 2003	Reunión de Alto Nivel sobre Cooperación de la Seguridad Marítima. Manila, Filipinas.	Encuentro patrocinado por diversos grupos de trabajo del Foro APEC, que permitió el intercambio de información en torno a la seguridad marítima. Esta reunión sirvió para reconocer cuáles son las falencias en el ámbito de las capa-

Fecha	Iniciativa	Actividades
		ciudades técnicas para implementar el ISPS y la convención SOLAS de la Organización Marítima Internacional. Por último, el encuentro permitió fortalecer la cooperación con el sector privado.
Marzo 2004	Segunda Conferencia STAR. Viña del Mar, Chile.	Las actividades se concentraron en los mecanismos de cooperación entre el sector público y el sector privado. La conferencia abordó diversas áreas, tales como la seguridad marítima, la protección del transporte aéreo, del movimiento de personas y la prevención del financiamiento del terrorismo.

Para facilitar el intercambio de información entre las economías miembro de APEC, en febrero de 2003 los Altos Representantes elaboraron un Plan de Acción contra el Terrorismo (CTAP por sus siglas en inglés). Este instrumento especifica los objetivos del Foro en esta materia e identifica las metas que deben alcanzar las economías APEC en sectores tales como la protección del transporte de cargas, la protección de personas en tránsito, la seguridad de las embarcaciones utilizadas en el transporte marítimo, la seguridad en la aviación internacional, el bloqueo de las fuentes de financiamiento del terrorismo, la protección del comercio electrónico, el aseguramiento de las fuentes de energía y la protección de la salud de la población.

El Plan de Acción contra el Terrorismo promueve que cada economía APEC reconozca sus necesidades de asistencia técnica en el ámbito de la seguridad e identifique las áreas en las que posea mayor fortaleza y capacidad y, por tanto, condiciones para brindar cooperación a otros miembros del Foro. Para ello se elaboró un formulario que permite a cada economía chequear el cumplimiento de un conjunto de medidas contra el terrorismo e identificar las necesidades de asistencia técnica. En

la actualidad las 21 economías miembro del Foro han completado este formulario de verificación. Las evaluaciones realizadas a cada economía en este ámbito han sido remitidas al Comité contra el Terrorismo, dependiente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, al Grupo de las Ocho Naciones más industrializadas (G-8) y a diversas instituciones financieras internacionales.

La principal iniciativa del Foro APEC orientada a lograr un comercio seguro en la región con el mínimo costo para las economías miembro, es la denominada agenda STAR. La iniciativa STAR comprende un conjunto de actividades destinadas a prestar apoyo a las economías en sus esfuerzos para establecer un área de comercio seguro en la región. Estas actividades se concentran en sectores tales como la protección del transporte de carga, la seguridad de las naves mercantes, de la aviación y del movimiento de personas, del control de las fuentes de financiamiento del terrorismo y la promoción de la ciber seguridad.

Fuerza de Trabajo contra el Terrorismo (CTTF)

El Foro APEC ha establecido diversos mecanismos para recopilar y distribuir información entre sus miembros sobre materias de seguridad y lucha contra el terrorismo. El más importante mecanismo formal de APEC en esta materia es la Fuerza de Trabajo contra el Terrorismo (CTTF por sus siglas en inglés).

A través del CTTF se desarrollan las diversas iniciativas del Foro APEC de combate al terrorismo, en concordancia con los objetivos de la Declaración de Líderes sobre Lucha contra el Terrorismo y Promoción del Crecimiento, adoptada el año 2002. La labor del Comité CTTF fue respaldada en 2003 por los líderes APEC, quienes coincidieron en que la prosperidad económica depende en gran medida de la creación de un espacio seguridad en la región. La Declaración adoptada ese año en la Cumbre de Líderes de las Economías APEC, incluyó el compromiso de las partes de dismantelar los grupos terroristas de carácter transnacional, de eliminar la amenaza que representan las armas de destrucción masiva, de fortalecer los controles domésticos de los denominados Sistemas Portátiles de Defensa

Aérea (MANPADS, por sus siglas en inglés) y de enfrentar otras amenazas directas a la seguridad de la región.

Una de las prioridades en el trabajo desarrollado por el CTTF es la elaboración de planes estratégicos que incorporen los temas emergentes en torno a la seguridad y el comercio.

Las responsabilidades del CTTF son:

- Asistir a la Economías APEC en la identificación de las necesidades y requerimientos para el combate contra el terrorismo.
- Promover la implementación del Plan de Acción APEC contra el Terrorismo.
- Coordinar los programas de asistencia técnica de carácter regional y bilateral.
- Cooperar con las organizaciones regionales e internacionales tales como la Organización Marítima Internacional (OMI), la Organización Aduanera Mundial (OAM) y la Organización Internacional de Aviación Civil, entre otras.
- Facilitar la cooperación entre los grupos de trabajo y comités del Foro APEC en los asuntos sobre lucha contra el Terrorismo.

Otros grupos de trabajo y comités que desarrollan iniciativas en el ámbito del combate contra el terrorismo son las reuniones de Ministros de Finanzas, el Grupo de Trabajo sobre Transporte, el Grupo Informal Expertos sobre Movilidad de Hombres de Negocios, el Subcomité sobre Procedimientos Aduaneros, el ECOTECH, el Grupo de Trabajo e-APEC y el Grupo de Trabajo sobre Energía.

La iniciativa STAR de Comercio Seguro en la región de Asia Pacífico

En octubre de 2002, en la ciudad de Los Cabos, México, los líderes APEC adoptaron una Declaración sobre Lucha contra el Terrorismo y Promoción del Crecimiento. En esta Declaración las

Economías APEC acordaron llevar adelante iniciativas orientadas a incrementar la seguridad y protección de los medios de transporte y terminales aéreos y marítimos, ratificando los esfuerzos para fortalecer el libre comercio, las reformas estructurales y la incorporación de nuevas tecnologías en los procesos de abastecimiento. Esta declaración otorga un lugar prioritario a la iniciativa STAR, sobre comercio seguro en la región Asia Pacífico.

STAR consiste en una serie de medidas destinadas a proteger el comercio y el transporte en la región APEC a través del fortalecimiento de seguridad de los puertos, naves mercantes y transporte de carga, del mejoramiento de los niveles de protección del transporte aéreo de pasajeros y el aumento de los controles fronterizos.

Los objetivos de la iniciativa STAR son los siguientes:

- Generar un espacio de seguridad para el comercio y el movimiento de personas y simultáneamente mejorar la eficiencia en los procesos ligados al intercambio de bienes y al tránsito de pasajeros.
- Bloquear las fuentes de financiamiento del terrorismo (en línea con el Plan de Acción APEC sobre Combate del Financiamiento del Terrorismo), impidiendo el acceso de las organizaciones terroristas a los mecanismos del sistema financiero internacional.
- Promover la ciberseguridad (en línea con la Estrategia APEC de Ciber Seguridad), protegiendo los sistemas de comunicación e información.
- Fortalecer la cooperación y el uso de nuevos procesos y de avanzadas tecnologías para alcanzar mayores niveles de seguridad sin obstaculizar el libre comercio.

La iniciativa STAR del Foro APEC comprende un amplio abanico de programas destinados a otorgar seguridad al comercio en la región y, en forma paralela, a generar mayor eficiencia y facilitar el libre flujo de bienes y personas. Las actividades de STAR se concentran en cinco áreas de trabajo:

- a) Seguridad marítima: medidas de protección del transporte de carga, protección de las naves mercantes y seguridad de los puertos internacionales.
- b) Seguridad en la aeronavegación.
- c) Seguridad en el movimiento de personas: medidas relacionadas con los flujos migratorios y desplazamiento de personas.
- d) Combate del financiamiento del terrorismo.
- e) Promoción de la ciberseguridad.

Para maximizar los beneficios de la iniciativa STAR, las Economías APEC se han comprometido a monitorear e implementar las medidas que se recomiendan en cada una de las áreas de trabajo, así como también a generar las capacidades técnicas y prestar asistencia a aquellas economías más vulnerables.

Seguridad marítima en la región APEC

A nivel global el 80% de la carga de comercio exterior se transporta por mar. La simple observación de la imagen que muestra la ubicación geográfica de sus integrantes, permite visualizar con toda claridad la importancia del mar como vía de intercambio comercial para la APEC en su conjunto (Codina, 2004).

El sistema de transporte marítimo es altamente vulnerable a los ataques terroristas debido al gran número de operadores que involucra y la enorme cantidad de bienes transportados, cuya información sobre origen, especificaciones y propietarios generalmente es bastante vaga. Además, en las operaciones de transporte marítimo de mercancías intervienen muchos intermediarios y una parte importante de las naves mercantes son registradas en países cuyas regulaciones son menos estrictas o que facilitan el ocultamiento de la identidad de los verdaderos propietarios.

En septiembre de 2003 la Reunión de Alto Nivel sobre Seguridad Marítima, celebrada en Manila, Filipinas, estableció las prioridades del Foro APEC en el ámbito de la seguridad marítima:

- Establecer en APEC un mecanismo marco para promover el intercambio de información sobre seguridad marítima en la región.
- Identificar las necesidades de asistencia técnica y desarrollo de capacidades de las Economías APEC para la implementación de medidas sobre seguridad marítima y la presentación de proyectos a las instituciones financieras internacionales.
- Elaborar una lista de los requerimientos tecnológicos en el sector de la seguridad marítima.
- Fortalecer la cooperación con el sector privado para lograr los objetivos de un comercio seguro en la región.

La cuarta Reunión APEC de Ministros de Transporte, que se realizó en julio de 2004, acordó poner en marcha una iniciativa sobre seguridad en la cadena de abastecimiento, basada en la interconexión y el establecimiento de una estructura de intercambio de información entre las economías de la región sobre buenas prácticas en la seguridad en el comercio. En el marco de esta iniciativa, APEC ha recibido el apoyo financiero del Banco Mundial y del Banco Asiático de Desarrollo para mejorar la preparación de los operadores públicos y privados ligados al transporte, y generar capacidades para el cumplimiento de los estándares internacionales de seguridad.

Además de las actividades desarrolladas por el Foro APEC, varias economías han prestado asistencia a sus pares de la región a través de programas de carácter bilateral. Para financiarlos, se estableció un Fondo de Cooperación para la Seguridad del Comercio y del Sistema Financiero de la Región (FRTFSI, por sus siglas en inglés), el cual es administrado por el Banco Asiático de Desarrollo. Algunas de las iniciativas financiadas por este Fondo en el ámbito de la seguridad en el transporte marítimo son:

- Australia ha desarrollado programas de asistencia para incrementar las capacidades sobre seguridad marítima en diversas economías en desarrollo de la región.
- Canadá ha otorgado ayuda financiera a través del Fondo sobre Seguridad Marítima de IMO, destinada a preparar a las econo-

mías APEC para dar cumplimiento a las exigencias y estándares internacionales de seguridad en el transporte marítimo.

- Estados Unidos también ha llevado adelante planes de cooperación que permitan desarrollar habilidades y transferencia de conocimientos para implementar el Código ISPS y monitorear su aplicación. Para esta finalidad un grupo de expertos estadounidenses ha realizado visitas a varias economías de la región para entregar información y realizar talleres de capacitación sobre el Código ISPS.
- Japón ha patrocinado diversos seminarios sobre seguridad marítima y portuaria, los cuales se han celebrado en dicho país y en otras economías de la región.

Protección en el transporte de carga

Los miembros de APEC acordaron proteger el transporte de carga mediante la pronta implementación de un régimen de seguridad para el traslado de contenedores, que permita asegurar la integridad de su contenido e identificar y examinar a aquellos que transporten sustancias de alto riesgo. En este ámbito resulta crucial para el logro de los objetivos de STAR, el fortalecimiento de la cooperación con las organizaciones internacionales relacionadas con el transporte marítimo.

Uno de los programas más relevantes desarrollados en el marco de STAR es la adopción de un sistema electrónico de información avanzada que permita a los servicios aduaneros, a los administradores portuarios y a los oficiales mercantes, disponer en las primeras etapas de la cadena de abastecimiento de los datos necesarios para dar seguridad y facilitar el comercio legítimo.

Asimismo, APEC ha desarrollado actividades que promueven la aplicación de los estándares internacionales sobre controles aduaneros electrónicos desarrollados por la Organización Aduanera Internacional. La adopción de estos estándares aduaneros permitirá identificar los cargamentos de alto riesgo y al mismo tiempo agilizar y facilitar el comercio. El objetivo es lograr su plena implementación el año 2006. Finalmente, STAR

ha llevado adelante iniciativas de apoyo al sector privado destinadas a poner en práctica altos estándares de seguridad en cada una de las etapas de la cadena de abastecimiento.

En el marco de la iniciativa STAR, los servicios aduaneros de las economías APEC han uniformado sus procedimientos para realizar un control efectivo de los cargamentos identificados como de alto riesgo. El objetivo es impedir que el transporte de contenedores de carga sea aprovechado por las organizaciones terroristas para llevar a cabo sus actividades, ya que ese sector del transporte marítimo, por sus características en términos de seguridad, presenta debilidades que lo hacen altamente vulnerable.

La identificación de los cargamentos de alto riesgo requiere del intercambio de información en tiempo real entre las economías APEC. Con este fin el Foro ha impulsado la implementación en la región del sistema de reporte electrónico de los procedimientos aduaneros, cuyos estándares fueron elaborados por la Organización Aduanera Internacional.

APEC también llevó adelante programas para simplificar y armonizar los procedimientos de aduanas. El fundamento de estos programas es la Convención de Kyoto sobre modernización de los servicios aduaneros²⁷, cuya administración en APEC ha sido asumida por el Subcomité de Procedimientos Aduaneros. Los logros que se alcancen en esta materia permitirán mejorar la precisión, certeza, uniformidad y transparencia de los procedimientos aduaneros.

Otras iniciativas han ayudado a reducir los niveles de corrupción en los servicios aduaneros de la región, mediante la transmisión electrónica de información que deben proveer los

²⁷ El Convenio para la "Simplificación y Armonización de los regímenes aduaneros", bajo los auspicios del Consejo de Cooperación Aduanera (CCA), hoy Organización Mundial de Aduanas (OMA), concluyeron en Kyoto, el 18 de mayo de 1973. El Convenio de Kyoto entró en vigor el 25 de septiembre de 1974 tres meses después que cinco Estados lo suscribieron sin reservas conforme al artículo 12 del Convenio. El Convenio consta del texto o cuerpo de disposiciones y 31 Anexos que contienen normas para la simplificación y armonización de los regímenes aduaneros y de ciertos procedimientos o formalidades aduaneras.

exportadores e importadores sobre sus cargamentos. Esto ha permitido disminuir o eliminar el uso de documentos físicos y ha facilitado la labor de los funcionarios fiscalizadores para identificación de cargamentos y personas sospechosas.

El intercambio de experiencias sobre los resultados de nuevos mecanismos de inspección en los controles de frontera es otra materia que ha concentrado importantes esfuerzos por parte del Foro APEC. Por ejemplo, Canadá organizó un simposio para difundir las características del programa denominado “Canada-US Smart Border Agreement”. Asimismo, Estados Unidos ha logrado que varias economías de la región participen de la iniciativa sobre “Seguridad en los Contenedores de Carga” (CSI por sus siglas en inglés), cuyo objetivo es impedir la violación de los contenedores de carga y entregar por medios electrónicos información sobre su contenido a los oficiales de aduanas, administradores portuarios y compañías navieras.

En agosto de 2003 el Foro APEC aprobó el documento denominado Pautas Voluntarias de Seguridad para el Sector Privado en la Cadena de Abastecimiento. Estas recomendaciones no vinculantes promueven la aplicación de buenas prácticas en la seguridad de los procesos de abastecimiento.

Protección de las naves mercantes

El Foro APEC ha desarrollado diversas iniciativas destinadas a proteger las naves mercantes y puertos internacionales. La mayor parte de las actividades del Foro APEC se han concentrado en programas de asistencia técnica destinados a lograr el pleno cumplimiento del Código de Seguridad de Naves y Puertos Internacionales (ISPS por sus siglas en inglés).

De conformidad a lo establecido en el Código ISPS, un buque comercial está obligado a transportar un sistema de identificación satelital automático para que pueda trazarse su ubicación en cualquier momento en caso de una emergencia a bordo. Además, se debe designar a un oficial de seguridad para la supervisión del plan de seguridad del buque. Los buques también deben proveer un informe resumido de todos los movi-

mientos, puertos de escala y cargamentos, así como la especificación del propietario (Codina, 2004).

Durante la segunda Conferencia STAR, celebrada en Santiago de Chile el año 2006, los participantes coincidieron en que era imperativo que todas las economías APEC llevaran a cabo iniciativas para introducir en sus sistemas legales normas y regulaciones que permitan cumplir las disposiciones del Código ISPS.

Los analistas sostienen que si no se logra implementar apropiadamente este Código, se producirá una reducción en el comercio marítimo, el cierre de puertos y una disminución de las operaciones ligadas al transporte marítimo, además, de que el precedente que se crearía haría más compleja la introducción de nuevas regulaciones en el futuro.

Una de las ventajas para las naciones que implementen el Código ISPS y los estándares internacionales de seguridad, es que las naves podrán realizar labores de carga y descarga en todos los puertos de las economías de la región, sin ningún tipo de restricción²⁸. Para esos efectos el Grupo de Trabajo APEC sobre Transporte (TPT-WG, por sus siglas en inglés) estableció un comité especial encargado de prestar asistencia a las economías APEC para poner en práctica el Código ISPS. Asimismo, el Grupo de Trabajo APEC sobre Transporte ha respaldó el desarrollo y uso del Sistema de Inteligencia en el Transporte (ITS por sus siglas en inglés), cuya finalidad es proteger la cadena de abastecimiento y lograr mayores niveles de eficiencia y facilitación del comercio. Por otra parte, Estados Unidos desarrolló un sitio web que registra los avances en la implementación del referido Código²⁹.

En el caso de Chile, se han identificado un total de 62 instalaciones portuarias que reciben buques de tráfico internacional, las cuales se presentaron al proceso para certificarse conforme a los

²⁸ Después de la entrada en vigor del Código ISPS, que se produjo el 1 de julio de 2004, los miembros de la Organización Marítima Internacional deberán negar el ingreso de naves procedentes de puertos que no hayan implementado dicho estándar internacional.

²⁹ El sitio web del Programa Internacional de Seguridad de los Puertos de la Guardia Costera de Estados Unidos es <http://www.uscg.mil/hq/g-m/mp/ISPS.shtml>

estándares del Código ISPS. En la actualidad todas las instalaciones han sido auditadas y aprobadas. Los sistemas de seguridad en los principales puertos chilenos actualmente contemplan el uso de modernos equipos electrónicos y digitalizados para el control de acceso de personas, sistemas de vigilancia integrados a circuitos cerrados de televisión, control de acceso de vehículos, vigilantes, barreras, etc. Esto ha contribuido satisfactoriamente en el proceso de certificación del cumplimiento del Código ISPS, incrementando las medidas de protección marítima en beneficio de la fluidez y seguridad de la cadena logística que integra la transferencia de cargas de importación y de exportación (Codina, 2004).

Otra amenaza que afecta a las naves mercantes es la piratería. Los actos de piratería son particularmente numerosos en la zona del sudeste asiático. Por ejemplo, en las aguas cercanas a Indonesia se registraron el año 2003 el número más altos de ataques a nivel mundial (64 incidentes). A esto se suman otros 15 ataques ocurridos en el estrecho de Malaca y varios más que se produjeron cerca de las costas de Malasia, Filipinas y Vietnam (ICC Commercial Crime Services. 2003)

Por último, en respuesta a la amenaza que representa la piratería, y en particular, la vulnerabilidad frente a los atentados terroristas de los principales estrechos del sudeste asiático³⁰, el Foro APEC ha incrementado la cooperación con organizaciones sectoriales, tales como la OMI y el Centro Marítimo Internacional de Reportes sobre la Piratería. El Grupo de Trabajo APEC sobre Transporte también ha colaborado en el desarrollo de un sistema de acreditación de las empresas que reclutan parte importante de los 1.2 millones de tripulantes contratados por las compañías navieras.

Seguridad en el transporte aéreo en la región APEC

El funcionamiento eficiente y seguro del transporte aéreo permite crear sólidos vínculos entre las economías APEC, lo cual estimula el crecimiento económico regional. La aviación civil es un elemento clave para el crecimiento económico mun-

³⁰ Estrechos asiáticos de Malaca y Singapur.

dial, ya que permite generar mayores niveles de integración y promueve el intercambio global de personas, bienes, inversiones y tecnologías. Las aerolíneas comerciales transportaron el año 2002 cerca de 19 billones de toneladas de carga y alrededor de 2.3 billones de toneladas de envíos postales³¹.

La aviación internacional es altamente vulnerable a los ataques terroristas, en gran medida por su compleja estructura en la que intervienen múltiples actores, entre los que se cuentan aeropuertos, líneas aéreas, operadores de servicios logísticos, agentes turísticos, servicios aduaneros, de migración y agencias fiscalizadoras. Sin embargo, se trata de uno de los sectores más sensibles a la introducción de medidas de seguridad, ya que estas pueden incrementar severamente los costos de operación y obstaculizar el tránsito de los viajeros.

La protección de la aviación internacional ha sido abordada por el Foro APEC a través de diversas medidas orientadas a mejorar los niveles de seguridad de los pasajeros y de la tripulación de las aeronaves. Entre otras actividades, las economías APEC se han comprometido establecer procedimientos de control de equipajes y equipamiento mediante escáner, en todos los aeropuertos internacionales de la región para el año 2005. Además, acordaron implementar medidas que faciliten la instalación de salidas expeditas para los pasajeros de aeronaves comerciales.

Junto a estas iniciativas, el Foro APEC ha desplegado importantes esfuerzos en la preparación de las economías APEC, para la realización de auditorías de seguridad, conforme a las exigencias de la Organización Internacional de Aviación Civil (OACI). Con esta finalidad se elaboró el proyecto denominado, "Asistencia para la Auditorías de Seguridad en la Aviación Fase 1: Preparación para el Programa Universal de Auditorías de Seguridad de la Organización de Aviación Internacional". Este proyecto presta ayuda a las economías APEC, a través de programas de capacitación especializada, que permitan lograr la preparación necesaria para llevar a cabo las referidas auditorías internacionales.

³¹ DRI-WEFA, Inc. The National Economic Impact of Civil Aviation.2002.

Otra área de trabajo en el ámbito de la protección de la aviación civil es la seguridad en el transporte aéreo de carga, para lo cual se han realizado actividades que han promovido la adopción de los estándares elaborados por la OACI y la Asociación de Transporte Aéreo Internacional (IATA por sus siglas en inglés).

A través del Grupo de Trabajo APEC sobre Transporte, la iniciativa STAR ha desarrollado programas de asistencia técnica y de entrenamiento para incrementar los niveles de protección de los pasajeros de vuelos comerciales y de sus tripulaciones. Estos programas tienen como objetivo la generación de capacidades en las economías APEC para satisfacer los estándares internacionales en el ámbito de la seguridad de la aeronavegación.

Algunas de las medidas adoptadas por el Foro APEC son las siguientes:

- Programas de entrenamiento de las personas vinculadas a la aeronavegación comercial que les permita obtener las habilidades para detectar actividades sospechosas y reportar incidentes de seguridad.
- Desarrollo de programas de seguridad en el transporte aéreo de carga que permitan garantizar la legitimidad de los envíos.
- La adopción de sistemas que permitan validar la información de la carga transportada por vía aérea y la utilización de instrumentos que permitan identificar los cargamentos de alto riesgo.
- La elaboración de modelos para la administración de riesgos.
- La creación de equipos de seguridad encargados de recolectar información de inteligencia y coordinar las acciones en torno a la seguridad aérea, comprometiendo no solo a las líneas aéreas sino que también a las autoridades de la aviación civil.
- El mejoramiento de las regulaciones domésticas, de reporte de incidentes y de los sistemas de monitoreo y vigilancia.

Seguridad en el movimiento de personas en la región APEC

El movimiento de personas a nivel mundial experimentó altas tasas de crecimiento en los últimos años. Entre 1990 y el 2002 el arribo de viajeros internacionales se ha incrementado en cerca de un 4 por ciento anual. Las tasas más altas de crecimiento se registraron en zonas como el Medio Oriente (8.6 por ciento), Asia Pacífico (7 por ciento) y África (5.6 por ciento).

Los índices de desplazamiento de personas están fuertemente condicionados a los niveles de percepción de riesgo, asociado a fenómenos como el terrorismo. El año 2002, probablemente como consecuencia de los eventos del 11 de septiembre de 2001, los arribos internacionales cayeron en un 0.5 por ciento. Las llegadas a destinos en América y Medio Oriente, se redujeron en un 6 por ciento y en un 4 por ciento respectivamente. Estas cifras demuestran cómo las personas optan por no viajar a regiones que son percibidas como de alto riesgo.

Para enfrentar esta amenaza e incrementar la confianza de los viajeros, las economías APEC acordaron implementar medidas para la protección de las personas en tránsito, mediante la puesta en práctica de los estándares internacionales contenidos en el documento UN EDIFACT³², sobre recolección y transmi-

³² EDI es el intercambio de documentos electrónicos de contenido, formato y significado normalizado entre los Sistemas de Información de las empresas de un mismo sector industrial con el soporte de las tecnologías de la información, en concreto redes y ordenadores. Los tres componentes de un sistema EDI son los siguientes: 1) Documentos electrónicos normalizados: Es la información, de forma estructurada y normalizada, que se intercambian las empresas usuarias del sistema EDI. Cada sector industrial tiene un conjunto de documentos iguales y normalizados para su intercambio, de forma que se asegura su misma interpretación para todas las empresas usuarias. La normalización de los documentos se realiza mediante la norma internacional UN/EDIFACT. Ejemplos de documentos pueden ser los pedidos, los avisos de expedición, las facturas, etc. 2) Estaciones de Usuario EDI: La función básica de las estaciones de usuario consiste en traducir los datos que entran desde un mensaje estándar a un formato interno correspondiente al Sistema de información de la empresa. 3) Comunicaciones y Redes: Para que los mensajes puedan ser enviados al receptor del mensaje hay que utilizar servicios telemáticos existentes a través de Redes de Valor Añadido (VANs) o a través de Internet.

sión de información avanzada sobre pasajeros. Junto a ello, se desarrollaron proyectos que permitan a las economías de la región aplicar procedimientos de control biométrico para la entrada y salida de pasajeros y la identificación de documentos de viaje, conforme a los estándares elaborados por la OACI.

Las economías APEC han desarrollado estándares para la implementación del Sistema de Información Avanzada de Pasajeros (API por sus siglas en inglés), que incluye la utilización de sistemas de control biométrico de identidad y de verificación de autenticidad de los documentos de viaje.

El sistema API se compone de diversos elementos. Uno de ellos es el establecimiento de canales de cooperación e intercambio de información en los procesos de otorgamiento de visas y de administración de puntos fronterizos. Otro aspecto de esta iniciativa es la administración de la Tarjeta de Viaje APEC de Hombres de Negocios, cuyo objetivo es facilitar el tránsito de este tipo de personas entre las economías de la región.

La adopción del sistema API ha generado importantes beneficios para todas las economías de la región, ya que ha mejorado la seguridad en el transporte y ha hecho más eficiente y rápidos los procedimientos para los viajeros legítimos. Su puesta en práctica ha permitido reducir las brechas de seguridad que permitían el tránsito de personas que portaban documentación de viaje adulterada o no autorizada. Además, se han logrado mejoras en la identificación y control de viajeros que han estado involucrados en actividades ilegales, tales como el terrorismo.

El proceso de implementación del sistema API ha registrado importantes avances. Hasta el mes de agosto de 2000, cinco economías APEC han adoptado este mecanismo y otras trece han completado los estudios de factibilidad. Se proyecta que en los próximos años el sistema esté operativo en todas las economías de la región. Como complemento al mecanismo API, varios sistemas de control biométrico de identidad están siendo utilizados en los controles de frontera, tales como análisis computacional de la estructura facial, chequeo de huellas dactilares e identificación del iris.

La implementación de estas nuevas medidas ha requerido de cuantiosos recursos y personal altamente especializado. Para generar estas capacidades el Foro APEC puso en marcha la denominada “APEC Pathfinder Initiative”, cuyo objetivo es prestar asistencia técnica a las economías de la región que hayan adoptado el sistema API y colaborar con aquellos países que aún no están en condiciones de ponerlo en práctica realizando, por ejemplo, estudios de factibilidad.

El Foro APEC también ha desarrollado programas que buscan fortalecer la seguridad en los controles de frontera. Uno de esos programas es el Sistema de Alerta Regional sobre Movimiento de Personas (RMAS por sus siglas en inglés), cuyo objetivo es mantener una nómina actualizada de personas ligadas a actividades terroristas y establecer un sistema de información sobre documentos de viaje declarados como perdidos, robados o adulterados. Junto a esta iniciativa, el Grupo Informal de Expertos sobre Movilidad de Hombres de Negocios (IEGBM por sus siglas en inglés) ha desarrollado diversos proyectos, tales como:

- Cursos de capacitación sobre detección de fraudes en documentos de viaje.
- Elaboración de estándares comunes sobre seguridad en los documentos de viaje.
- Establecimiento de códigos de conducta para los oficiales de inmigración.

Combate del financiamiento del terrorismo en la región APEC

Desde los atentados del 11 de septiembre de 2001 se han redoblado los esfuerzos mundiales para combatir el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo, los que además de constituir amenazas para la seguridad, comprometen también la estabilidad, transparencia y eficiencia de los mercados financieros internacionales.

Las actividades ligadas al financiamiento del terrorismo, por sus características, generan efectos que impactan negativamente en los niveles de desarrollo económico y social de los

Estados. A nivel mundial el lavado de dinero mueve anualmente billones de dólares, valiéndose de sofisticados métodos para burlar los controles legales.

El Foro APEC ha impulsado la ratificación en las economías de la región de importantes acuerdos internacionales y recomendaciones de organismos internacionales. Una de ellas es la Convención Internacional de Naciones Unidas para la Supresión del Financiamiento del Terrorismo. Para complementar estos esfuerzos el CTTF ha patrocinado programas de asistencia técnica para la adopción de cuerpos legales que fortalezcan la aplicación del acuerdo marco sobre Prevención del Lavado de Dinero y Supresión de las Fuentes de Financiamiento del Terrorismo, elaborado en octubre de 2003.

Junto a las iniciativas desarrolladas en el campo legal, el Foro APEC ha prestado apoyo a las economías para poner en práctica las denominadas Ocho Recomendaciones sobre financiamiento del terrorismo, elaboradas por el Grupo de Acción Financiera Internacional (FATF por sus siglas en inglés)³³. En esta materia han jugado un rol fundamental instituciones tales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial que, en coordinación con la FATF, han desarrollado planes comprehensivos de asistencia técnica y cooperación económica.

El Foro APEC ha reconocido la necesidad de que todos los miembros del Foro establezcan Unidades de Inteligencia Financiera responsables de la prevención y detección de las actividades vinculadas al financiamiento del terrorismo. Estas unidades sirven de instrumento para crear redes de cooperación entre las Economías de la región en torno a la seguridad financiera.

³³ El Grupo de Acción Financiera (FATF por sus siglas en inglés) es una entidad intergubernamental cuyo propósito es desarrollar y promover políticas, a nivel doméstico e internacional, para combatir el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo. Entre otras actividades, el grupo monitorea permanentemente el progreso en la implementación de las medidas de control del lavado de dinero y efectúa análisis sobre las técnicas utilizadas por las organizaciones terroristas y los mecanismos para contrarrestarlas. En la actualidad esta entidad se compone de 31 estados y territorios y de 2 organizaciones regionales. www.fatf-gafi.org

Las Economías de la región han puesto en marcha una serie de programas para impedir que las organizaciones terroristas tengan acceso al sistema financiero internacional. Ellos han permitido implementar mecanismos de seguimiento de las transacciones financieras ligadas al terrorismo y han posibilitado la aprehensión de los activistas. Parte importante de los esfuerzos desplegados por el Foro APEC en este ámbito, se han concentrado en promover en las economías miembro la ratificación de los acuerdos de Naciones Unidas sobre Supresión de las Fuentes de Financiamiento del Terrorismo.

Impedir que los grupos terroristas accedan al sistema financiero internacional ha sido otra área que concentró importantes recursos. El marco de referencia en esta materia son las Resoluciones 1373 y 1390 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, cuyos principales elementos son:

- Bloqueo efectivo de activos de los grupos terroristas.
- Criminalización de las actividades de financiamiento del terrorismo.
- Incremento de los esfuerzos en el campo de la investigación y persecución de las actividades de lavado de dinero y de financiamiento del terrorismo.
- Programas preventivos de protección del sistema financiero mediante regímenes regulatorios y mecanismo de supervisión que se adecuen a los estándares internacionales.
- Identificación de las amenazas comunes y de las prioridades de cada grupo regional.

Las políticas de control y monitoreo de las actividades de las organizaciones sin fines de lucro también forman parte de este conjunto de medidas. A esto se suma la supervisión de los mecanismos alternativos de envío y recepción de dinero, comúnmente utilizados por las organizaciones terroristas para burlar los controles gubernamentales que rigen en el sistema financiero formal. El objetivo de estos programas es proteger la

labor que realizan las organizaciones sin fines de lucro y los donantes legítimos, de tal forma que sus recursos no sean desviados para el financiamiento del terrorismo. Para estos efectos, el FATF recientemente elaboró un código de buenas prácticas para prevenir que se cometan abusos que distorsionen el trabajo realizado por instituciones de beneficencia.

Finalmente, las economías APEC se comprometieron a fortalecer las capacidades de control y fiscalización para asegurar el cumplimiento de las leyes y regulaciones. Para lograr esta tarea se dio especial importancia a la creación de Unidades de Inteligencia Financiera y el establecimiento de redes de cooperación entre ellas. Además, se llevaron a cabo iniciativas de apoyo al sector privado para el desarrollo de capacidades en el control y monitoreo de las actividades del sector financiero. Una de esas iniciativas es la Declaración Wolfsberg³⁴ sobre supresión del financiamiento del terrorismo.

Promoción de la ciber-seguridad.

La Declaración de los Líderes APEC sobre lucha contra el terrorismo identificó como una de sus prioridades la protección de red global de comunicaciones que sirve de apoyo a las actividades del comercio internacional. Las economías de la región acordaron elaborar un conjunto de regulaciones relativas a la ciber-seguridad y el ciber-crimen, que se adecuen a los instrumentos internacionales sobre la materia, tales como la Resolución 55/63 (2000) de la Asamblea General de Naciones Unidas y la Convención sobre Ciber-Crimen (2001). También se asumió el compromiso de identificar en cada economías las unidades nacionales de investigación y persecución del ciber-crimen y los puntos de contacto para establecer redes de asistencia en el ámbito de la alta tecnología. En aquellas economías en que no existan este tipo de entidades, el

³⁴ El Grupo Wolfsberg que fue creado el año 2000 en el castillo Wolfsberg, localizado en Suiza, es una asociación de 21 bancos internacionales cuyo objetivo es establecer estándares comunes en el sector financiero para el combate del lavado de dinero y elaborar políticas financieras de lucha contra el terrorismo. www.wolfsberg-principles.com

Foro APEC ha prestado apoyo para la creación de Equipos de Respuesta ante Emergencias Informáticas.

La Fuerza de Trabajo APEC sobre e-Seguridad ha implementado una serie de iniciativas para desarrollar un espacio seguro en las redes informáticas de la región. Para prevenir y sancionar los crímenes informáticos, las economías APEC han introducido a sus sistemas jurídicos normas legales relativas a la ciber-seguridad, las cuales son consistentes con los estándares internacionales.

Para mejorar la capacidad de las instituciones locales para poner en práctica dichas disposiciones legales, el Foro APEC puso en marcha el Proyecto sobre Legislación contra el Ciber-Crimen y Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales. La primera fase de este proyecto fue desarrollada por Estados Unidos y contempló la celebración de una conferencia y talleres de capacitación sobre leyes contra el ciber-crimen, que se realizaron en Tailandia, en julio de 2003. La segunda fase, esta vez a cargo del Foro APEC, considera el trabajo individual con cada una de las economías de la región, orientado al establecimiento de regulaciones legales que prevengan y sancionen los crímenes informáticos y a la creación de unidades de investigación que actúen en red con otras unidades similares de las demás economías APEC. Hasta la fecha Filipinas, Tailandia, Vietnam, China Taipei y Perú han solicitado este tipo de asistencia.

Las economías APEC han estado trabajando para el establecimiento de Equipos de Respuesta ante Emergencias Informáticas (CERTs, por sus siglas en inglés). Para ello se han elaborado guías marco que sirven de referencia para su creación y operación. En Latinoamérica, Chile, Perú y México han recibido asistencia en esta materia. El objetivo del Foro es crear una red global de cooperación e intercambio de información entre este tipo entidades.

El desarrollo de capacidades y la asistencia técnica en el ámbito de la seguridad en el comercio en la región APEC

Para garantizar el éxito de las iniciativas sobre comercio seguro y eficiente en la región de Asia Pacífico, es vital el forta-

lecimiento de las redes de cooperación y la introducción de nuevos procedimientos y avanzadas tecnologías.

Para generar las capacidades técnicas y contar con funcionarios especializados, las economías APEC se han comprometido a prestar apoyo y asistencia en los siguientes ámbitos:

- Respaldo las iniciativas de las economías de la región que contribuyan a crear nuevas capacidades para el combate del terrorismo.
- Generar contactos con instituciones financieras internacionales a fin de que otorguen recursos a las Economías APEC para el mejoramiento de las capacidades técnicas.
- Promover la colaboración del sector privado en la implementación de medidas sobre comercio seguro en la región.
- Conducir las políticas de desarrollo de capacidades y asistencia técnica en el ámbito de la lucha contra el terrorismo.

Recientemente el Foro APEC creó un Fondo de Cooperación para la Seguridad del Comercio y del Sistema Financiero de la Región (FRTFSI, por sus siglas en inglés), el cual es administrado por el Banco Asiático de Desarrollo. Sus recursos son utilizados para el financiamiento de proyectos que fortalezcan la seguridad en el transporte y las operaciones financieras. El Fondo fue establecido en 2004 y hasta la fecha son tres los países contribuyentes –Australia, Japón y Estados Unidos–, los cuales han realizado aportes por cerca de US\$ 7 millones.

El Foro APEC ha dado especial énfasis a las nuevas tecnologías como instrumento eficaz para luchar contra el terrorismo. Aunque la introducción de nuevos sistemas tecnológicos conllevan altos niveles de inversión, los resultados y avances que se logran a través de ellos superan con creces los recursos invertidos en su implementación.

Los miembros del Foro APEC identificaron una amplia variedad de nuevas tecnologías que pueden ser muy efectivas

para lograr mejores niveles de seguridad en el comercio. Una de ellas es el sistema de control de identidad biométrico, que permite identificar a las personas y autenticar sus documentos de identidad mediante un chequeo automático de sus características físicas, tales como la huella digital, análisis del iris y estructura facial.

Otra tecnología relevante es el sistema de identificación mediante radio frecuencia (RFID). Este sistema está compuesto de dos elementos: un tag (conocido también como transponder) y un lector (también conocido como interrogador). La información leída por el interrogador permite identificar al objeto que porta el tag y obtener información sobre él. Este dispositivo puede ser utilizado para distintos propósitos, tales como control de inventario y de la cadena de abastecimiento y la administración del transporte de carga. Desde el punto de vista de la seguridad, este sistema permite identificar y rastrear los contenedores de carga y verificar su contenido.

El sistema global satelital de rastreo es también una tecnología que puede ser utilizada para combatir el terrorismo. El sistema de navegación satelital permite determinar la posición de un objeto en la superficie de la tierra por medio del rastreo de una señal por parte de al menos cuatro satélites. Las aplicaciones de esta herramienta son muy diversas. Puede usarse para el rastreo y control del transporte de sustancias peligrosas, para conducir la navegación marítima, para monitorear la construcción de estructuras en la ingeniería civil, el monitoreo de las condiciones medioambientales y geofísicas, la protección y control de los tripulantes de naves mercantes y como herramienta de fiscalización.

La aplicación de códigos de buenas prácticas en la implementación de medidas contra el terrorismo constituye otra prioridad de APEC en el combate de este flagelo. Un código de buenas prácticas debe comprender, al menos, los siguientes elementos:

- Identificación de los sectores críticos y las debilidades de la cadena de abastecimiento, así como las amenazas y las vulnerabilidades.

- Identificación de las tecnologías capaces de lograr simultáneamente mayores niveles de seguridad y la facilitación del comercio, además, de una fácil interconexión con otros sistemas.
- Elaboración de planes estratégicos y mecanismos de evaluación.
- Capacitación y asistencia técnica que permitan generar las capacidades necesarias para poner en aplicación las nuevas prácticas y procedimientos.
- Relación de cooperación entre el sector público y el sector privado.
- Apoyo sustantivo por parte de del gobierno y de los concesionarios o propietarios.

Las Conferencias STAR

La iniciativa STAR ha logrado importantes avances en un corto período. Uno de los logros más relevantes ha sido la organización de Conferencias STAR anuales, que han servido de espacio para compartir experiencias y desarrollar nuevas propuestas en torno a la seguridad en el comercio. Además, se han celebrado importantes reuniones y talleres de trabajo de alto nivel, en cada una de las áreas de trabajo del programa STAR. Junto a estos encuentros, el Foro APEC ha puesto en práctica diversos proyectos y actividades de cooperación para alcanzar los objetivos identificados en la Declaración de Líderes del año 2002.

Las Conferencias STAR han significado una invaluable oportunidad para que las Economías APEC compartan las buenas prácticas aprendidas en los programas de seguridad implementados en forma local o bilateral. Esto ha permitido identificar problemas comunes y promover repuestas colectivas, con la activa participación tanto de agencias gubernamentales como de los operados privados vinculados al comercio y la seguridad en la región.

La Conferencia STAR I - Bangkok, Tailandia - 2003

La primera Conferencia STAR se celebró en Bangkok, en febrero 2003, y fue copatrocinada por Estados Unidos y Tailandia. Este encuentro reunió a representantes de todas las economías APEC, altos ejecutivos de las mayores empresas privadas ligadas a la seguridad y el comercio y funcionarios de diversas organizaciones internacionales, tales como el FMI, IATA, OAM y el Banco Mundial.

Los participantes intercambiaron experiencias y discutieron ideas y proyectos en torno a la seguridad y eficiencia en el comercio regional. Las conversaciones permitieron concluir que las inversiones en seguridad generan importantes retornos económicos, no solo al reducir los eventuales daños que causan los actos terroristas, sino que también al facilitar y hacer más eficiente el movimiento de bienes y personas. El desarrollo de capacidades, y en particular la necesidad de fortalecer la estructura institucional de los gobiernos, se identificó como una de las prioridades para alcanzar un verdadero éxito del programa STAR.

En el marco de esta primera Conferencia STAR, Tailandia y Estados Unidos pusieron en marcha un proyecto piloto, denominado STAR Bangkok/Laem Chabang Efficient and Secure Trade (BEST)³⁵, relativo a la seguridad en el transporte marítimo.

La Conferencia STAR II - Viña del Mar, Chile - 2004

La segunda Conferencia STAR se llevó a cabo en Chile, en marzo de 2004, y en ella se abordaron temas como la seguridad marítima, la seguridad en la aeronavegación civil, la protección

³⁵ Bangkok/Laem Chabang Efficient and Secure Trade (BEST). Esta iniciativa tiene como objetivo fortalecer la seguridad de la cadena de abastecimiento y reducir las posibilidades de ataques terroristas en contra de las naves portacontenedores. Su principal componente es un avanzado sistema de seguimiento de la carga. También tiene como finalidad facilitar el comercio internacional, mejorar la competitividad de Tailandia, incrementar la confianza de los operadores económicos y fortalecer las relaciones económicas entre Tailandia y Estados Unidos.

de los movimientos de personas y las medidas para prevenir el financiamiento del terrorismo.

Las economías de la región acordaron implementar nuevas medidas en el ámbito de la seguridad en el comercio y coincidieron en que la colaboración entre el sector público y privado es fundamental para el logro de los objetivos del Foro, así como también el intercambio de información entre los gobiernos. Los participantes en el encuentro destacaron la importancia de enfrentar la amenaza del terrorismo con una visión global y colectiva, basada en un trabajo mancomunado en el que todos los países de la región asuman sus obligaciones en torno a la seguridad y la eficiencia en el comercio.

Los temas que se trataron en esta reunión se agruparon en cuatro: la seguridad marítima, seguridad en el transporte aéreo, protección en el desplazamiento de personas y establecimiento gradual de Unidades de Inteligencia Financiera (FIUS) en las economías miembros de APEC.

En lo referente a la seguridad marítima, los expertos estuvieron de acuerdo en que la implementación del nuevo Código ISPS representa una oportunidad para modernizar ese sector y entregar cooperación entre los países miembros de APEC. Con la entrada en vigor de este Código, a los miembros de la Organización Marítima Internacional se les solicitará que nieguen la entrada a buques que vengan o que hayan transitado por puertos que no cumplan con el Código.

En esta misma materia Estados Unidos expuso su Programa Internacional sobre Seguridad en Puertos, que exige un trabajo coordinado con las autoridades portuarias de países que mantienen relación comercial con EE.UU.

Por su parte, Chile presentó el sistema de Información Geográfica (GRAFIMAR), desarrollada por la Armada para la seguridad de la vida humana en el mar y la seguridad en los puertos. La autoridad marítima de Chile ofreció a las economías miembros de APEC el acceso a la información de GRAFIMAR (Codina, 2004).

El Grupo de Seguridad en el Transporte Aéreo acordó desarrollar un completo plan para un sistema de seguridad aéreo de la carga basado en las normas de la OACI. Estas disposiciones buscan un equilibrio entre la seguridad y la facilitación del comercio, sin imponer una carga adicional sobre sus reguladores. Este grupo de trabajo recomendó a las economías miembros de APEC la adopción de diversas medidas en torno a la seguridad aérea, tales como vigilancia y monitoreo de los embarques, control en la manipulación de la carga, reforzamiento de la seguridad en la cabina, presencia de oficiales de seguridad en el vuelo, entre otras.

El grupo de desplazamiento de personas dio cuenta de la implementación de un sistema de seguridad en el aeropuerto de Santiago de Chile, basado en tres anillos de seguridad. Se acordó que un documento seguro siempre se debe revisar frente a la persona que lo porta, utilizando características de identificación como reconocimiento facial, huella dactilar o iris.

El grupo de trabajo para el establecimiento de Unidades de Inteligencia Financiera (FIUS) concluyó que aquellas economías APEC que no cuenten con un sistema de inteligencia financiera operativo, deberían iniciar los procedimientos para generar uno en el corto plazo. La creación de estas agencias a través de la región APEC, permitiría el intercambio de información en tiempo real para el combate del financiamiento del terrorismo y el lavado de dinero.

INICIATIVAS SOBRE SEGURIDAD EN EL COMERCIO EN LATINOAMÉRICA

La seguridad en el comercio en la Organización de Estados Americanos (OEA)

La Carta de la Organización de Estados Americanos consigna en el ámbito de la seguridad hemisférica que *“toda agresión de un Estado contra la integridad o la inviolabilidad del territorio o contra la soberanía o la independencia política de un Estado americano, será considerada como un acto de agresión contra los demás Estados americanos”*³⁶. Además, este instrumento internacional establece que *“la inviolabilidad o la integridad del territorio o la soberanía o la independencia política de cualquier Estado americano fueren afectadas por un ataque armado o por una agresión que no sea ataque armado, o por un conflicto extracontinental o por un conflicto entre dos o más Estados americanos o por cualquier otro hecho o situación que pueda poner en peligro la paz de América, los Estados americanos en desarrollo de los principios de la solidaridad continental o de la legítima defensa colectiva, aplicarán las medidas y procedimientos establecidos en los tratados especiales, existentes en la materia”*³⁷.

Estas disposiciones de la Carta de la OEA constituyen el fundamento legal de los principios de solidaridad continental y legítima defensa colectiva.

La seguridad hemisférica definida en la Carta de la OEA se relaciona más con el concepto tradicional de seguridad que, tal como se señaló anteriormente, otorga mayor importancia a la defensa ante amenazas tradicionales, tales como los conflictos

³⁶ Artículo 28 de la Carta de la Organización de Estados Americanos.

³⁷ Ibidem. Artículo 29.

fronterizos, las agresiones armadas de carácter estatal, entre otras. En el ámbito de la OEA son muy escasas las iniciativas que se aproximan al tema de la seguridad en el comercio. Uno de esos mecanismos es la Convención Interamericana sobre Arbitraje Comercial Internacional. Este acuerdo establece la obligatoriedad de someter a arbitraje las diferencias que se den en el intercambio mercantil. Si bien es cierto que este instrumento fortalece la cooperación hemisférica, esta se concentra únicamente en la solución de disputas comerciales y no profundiza en la relación entre comercio y seguridad.

Existen en el marco de la OEA instrumentos para evitar conflictos bélicos y resolver disputas en forma pacífica. Una iniciativa en este sentido es el Tratado Americano de Solución Pacífica de Controversias, firmado en Bogotá en 1948. Este tratado consigna que cuando dos o más Estados no puedan solucionar sus disputas en forma directa o por canales diplomáticos, se recurrirá a los mecanismos de solución pacífica a las disputas contenidos en dicho acuerdo.

Otro ámbito en el que la OEA ha desarrollado iniciativas tendientes a trabajar en forma coordinada trascendiendo fronteras para proteger el comercio es en el combate a la corrupción. Por esta razón la Convención Interamericana contra la Corrupción condena esta práctica y compromete a las partes afectadas a enfrentar en forma conjunta este flagelo.

El acuerdo considera el fenómeno de la corrupción como una amenaza a la seguridad de los Estados, pues socava la institucionalidad democrática y por ende interfiere con la paz y la armonía de la región. Además, entorpece el normal funcionamiento de las instituciones públicas, distorsionando la economía y deteriorando la moral social de los países del hemisferio.

Teniendo en cuenta los nocivos efectos de los actos de corrupción, los miembros se comprometen a adoptar medidas contra quienes cometan este tipo de actos, y en particular, contra aquellos que lo hacen mientras ejercen funciones públicas. Entre las medidas que recomienda la Convención está el embargo de los bienes de quienes cometen actos de corrupción. Por

otra parte se destaca el vínculo entre corrupción y tráfico de estupefacientes, pues este atenta contra la sociedad civil y contra las actividades comerciales y financieras lícitas. Además se reconoce la nocividad de estos actos para la actividad comercial ya que genera distorsiones que son poco favorables para el comercio.

La convención otorga un papel central a la cooperación entre los Estados. El acuerdo identifica entre sus propósitos: promover, facilitar y regular la cooperación entre los Estados Partes a fin de asegurar la eficacia de las medidas y acciones para prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas y los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio.

Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR)

El TIAR es el principal instrumento de defensa colectiva con que cuentan los Estados americanos.

La idea de elaborar un acuerdo en materia de defensa hemisférica se gestó durante la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz, realizada en Ciudad de México, en 1945. En esa ocasión se propuso celebrar un acuerdo que previniese y reprimiese las amenazas y los actos de agresión contra cualquiera de los países de América.

Mediante el TIAR las naciones americanas reiteran su adhesión a los principios de solidaridad y cooperación en la región y declaran prestarse asistencia en caso de agresión, todo ello en concordancia con los propósitos y principios de las Naciones Unidas relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad regional.

El TIAR es uno de los pilares del Sistema Interamericano. Este acuerdo establece el reconocimiento y resguardo de los derechos y libertades de la persona, el bienestar material de los pueblos y manifiesta la confianza en que una efectiva democracia ayudará a concretar la justicia y logrará resguardar la seguridad de los pueblos de la región.

El convenio se fundamenta en el principio de solidaridad continental, al establecer que cualquier ataque contra uno o más Estados americanos será considerado un atentado contra todos los Estados de la región. De esta forma los miembros se comprometen a ayudar en la defensa del país agredido, ejerciendo el derecho de legítima defensa individual o colectiva contemplada en el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. El o los Estados afectados pueden de esta forma reaccionar en forma inmediata, tomando las medidas necesarias para su legítima defensa, siempre y cuando el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas no haya tomado medidas para restablecer la paz y resguardar la seguridad internacional en el caso.

Si bien el Tratado tiende en general a abordar las agresiones armadas, específicamente en el artículo 6 se contempla que si la inviolabilidad o la integridad del territorio o la soberanía o independencia política de cualquier Estado americano fueren afectadas por una agresión que no sea un ataque armado, o por un conflicto extracontinental o intracontinental, o por cualquier otro hecho o situación que pueda poner en peligro la paz de América, el Órgano de Consulta³⁸ se reunirá inmediatamente a fin de acordar las medidas que en caso de agresión se deban tomar en ayuda del agredido o en todo caso las que convenga tomar para la defensa común y para el mantenimiento de la paz y la seguridad del continente³⁹.

En esta disposición podrían caber amenazas no tradicionales como aquellas que impone el terrorismo al comercio. Sin embargo, como queda de manifiesto, el TIAR es un tratado bastante vago y cuyo énfasis no está puesto en las agresiones no tradicionales, sino más bien en la confrontación bélica. Por otra parte, se aborda el tema de forma más bien amplia, por lo cual de surgir una agresión no tradicional de seguro se improvisaría una solución.

³⁸ Artículo 11 del TIAR “Las consultas a que se refiere el presente Tratado se realizarán por medio de la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de las Repúblicas Americanas que lo hayan ratificado, o en la forma o por el órgano que en lo futuro se acordare”.

³⁹ Artículo 6 del TIAR.

Teniendo esto en cuenta se puede ver que en el ámbito de la OEA se está muy lejos de contemplar acciones preventivas frente a este tipo de agresiones. Quizá el punto de mayor divergencia entre ambos instrumentos es que la iniciativa STAR pone el acento sobre la prevención, mientras que el TIAR presenta un acercamiento tradicional a la seguridad, lo que implica mayor énfasis en la toma de medidas concretas frente a algún conflicto flagrante.

Convenio Interamericano para facilitar el transporte acuático internacional (Convenio de Mar del Plata, de 1963)

Este instrumento contempla un conjunto de acciones destinadas a facilitar el transporte acuático regional. El acuerdo identifica como objetivos específicos la disminución de las formalidades y trámites para el intercambio de cargamento, el tráfico de pasajeros y el despacho de naves entre los Estados de la región. Se promueve que cada Estado implemente como estime conveniente medidas para establecer mecanismos y disposiciones legales que regulen la inmigración, sanidad, aduana y otras materias relativas a recepción y despacho de naves.

El convenio consigna que la Conferencia Portuaria Interamericana de la Organización de los Estados Americanos –en la actualidad Comisión Interamericana de Puertos (CIP)– revisará cada cierto tiempo las normas que rijan el tráfico interamericano con el propósito de realizar los cambios y modificaciones pertinentes para el expedito tratamiento de pasajeros y carga.

Este Tratado muestra una interesante tendencia dentro de la OEA de ampliar su visión, desde un ente eminentemente político y centrado en los Estados, a una organización en que se otorga mayor espacio a la cooperación a través de un órgano de carácter consultivo, que se apoya en expertos y especialistas.

Según el artículo 10 del Convenio, el Comité Técnico Permanente de Puertos se encargará de dar continuidad al cumplimiento del Tratado, mediante la actualización periódica de las normas y de los métodos recomendados.

Convención para prevenir y sancionar los actos de terrorismo configurados en delitos contra las personas y la extorsión conexas cuando estos tengan trascendencia internacional (1971)⁴⁰

El preámbulo de la Convención hace referencia a la Resolución de la Asamblea General de la OEA de 1970 que condena enérgicamente cualquier acto de terrorismo y de secuestro, así como la extorsión, calificándolos de crímenes.

El terrorismo y el secuestro, por sus consecuencias, son considerados de interés hemisférico, lo cual ha impulsado a los Estados de la región a adoptar medidas que se extienden más allá de sus fronteras. Para combatir estos crímenes, los Estados de las OEA han trabajado en la implementación de mecanismos de prevención y sanción, y han impulsado iniciativas que aseguren el establecimiento de un marco legal adecuado para la persecución de estas ofensas. No obstante la voluntad de cooperar para evitar la impunidad de terroristas y secuestradores, se mantiene la institución del asilo y se debe respetar el principio de no intervención.

Los Estados signatarios se obligan a cooperar en el marco de sus legislaciones nacionales para prevenir y sancionar el terrorismo, especialmente el secuestro, extorsión, homicidio y otros atentados contra la vida e integridad de las personas, máxime en los crímenes que afecten a quienes el Estado deba extender protección especial según el derecho internacional. Los delitos anteriormente descritos se entienden como delitos comunes de trascendencia internacional.

Según el mismo reglamento, las personas que sean procesadas por cualquiera de los crímenes y delitos descritos estarán sujetas a extradición, según los tratados que para este fin hayan firmado en forma bilateral los Estados involucrados. Corresponde al país bajo cuya protección o supervisión se encuentre el acusado juzgar su participación en los hechos imputados y determinar si aplican al caso los términos de la convención. En caso

⁴⁰ Suscrita en el Tercer Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General, celebrada en Washington, DC, el 2 de febrero de 1971.

de no proceder la extradición, el Estado requerido estará obligado a procesar a la persona reclamada, como si esta hubiera cometido el delito en su territorio. Asimismo, la nación requerida tiene la obligación de comunicar el veredicto al Estado requirente.

Con el fin de prevenir y sancionar los delitos enunciados, el artículo 8 de la Convención establece las siguientes disposiciones:

- Los Estados parte se comprometen a tomar todas las medidas pertinentes y compatibles con su sistema judicial para prevenir y sancionar el terrorismo, el secuestro, extorsión, homicidio u otros atentados contra la vida e integridad de las personas, especialmente para prevenir crímenes cometidos en territorio de otro Estado contratante.
- Las partes deben procurar el intercambio de información y tomar las medidas necesarias para asegurar la protección de las personas en riesgo de sufrir los delitos expuestos en el punto anterior.
- Los contratantes deben garantizar el derecho a legítima defensa de las personas detenidas en virtud de esta Convención.
- Los Estados deben incorporar a su legislación los delitos expuestos en la convención que no estuvieren ya contemplados en la legislación penal de cada país al momento de suscribir el tratado.
- Finalmente las partes se comprometen a cumplimentar en la forma más expedita los exhortos que se refieran a hechos delictivos previstos en la convención.

Convención Interamericana contra el Terrorismo (2002)⁴¹

En la Convención Interamericana contra el Terrorismo se reafirma la voluntad de los Estados contratantes de erradicar el terrorismo del continente, mediante la cooperación interamericana.

⁴¹ Aprobada en Sesión plenaria de la Asamblea General de la Organización de Estados Interamericanos del 3 de junio de 2002, AG/RES. 1840 (XXXII-O/02).

La convención utiliza los instrumentos internacionales vigentes para identificar los delitos comprendidos dentro del concepto de terrorismo. Estos instrumentos son:

- Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves, firmado en La Haya el 16 de diciembre de 1970.
- Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil, firmado en Montreal el 23 de septiembre de 1971.
- Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 14 de diciembre de 1973.
- Convención Internacional contra la toma de rehenes, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 17 de diciembre de 1979.
- Convenio sobre la protección física de los materiales nucleares, firmado en Viena el 3 de marzo de 1980.
- Protocolo para la represión de actos ilícitos de violencia en los aeropuertos que prestan servicios a la aviación civil internacional, complementario al Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil, firmado en Montreal el 24 de febrero de 1988.
- Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima, suscrito en Roma el 10 de marzo de 1988.
- Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental, Roma, 10 de marzo de 1988.
- Convenio Internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 15 de diciembre de 1997.

- Convenio Internacional para la represión del financiamiento del terrorismo, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 9 de diciembre de 1999.

Además de explicitar los instrumentos internacionales que proporcionan el marco legal en la lucha contra el terrorismo, la Convención indica la voluntad de los Estados signatarios de suscribir los tratados de los que aún no sean parte y velar por adecuar su legislación interna a los acuerdos enumerados.

El artículo 4 de la Convención pone énfasis en eliminar las condiciones financieras que propician estos ilícitos. En este sentido se proponen las siguientes medidas:

- Un fuerte régimen interno normativo y de supervisión de bancos, instituciones financieras y otras entidades susceptibles de ser utilizadas para financiar actividades terroristas. Se propiciará para estos efectos la identificación del cliente, conservación de registros y comunicación de transacciones sospechosas o inusuales.
- Se adoptarán medidas de detección y vigilancia de movimientos de dinero en efectivo a través de fronteras, de instrumentos negociables al portador y otros movimientos relevantes de valores. Estas medidas estarán sujetas a salvaguardas para garantizar el debido uso de la información y así permitir el movimiento legítimo de capitales.
- Se adoptarán medidas que aseguren que las autoridades competentes dedicadas a combatir los delitos establecidos en los instrumentos internacionales antes mencionados y que pueden generar la capacidad de cooperar e intercambiar información a niveles nacional e internacional, en conformidad a las condiciones prescritas en el derecho interno. Con ese fin, cada Estado parte deberá establecer y mantener una unidad de inteligencia financiera que sirva como centro nacional para de recopilación, análisis y difusión de información sobre lavado de dinero y financiamiento de terrorismo. Cada Estado deberá informar al Secretario General de la Organización de los Estados Americanos sobre la autoridad designada como su unidad de inteligencia financiera.

Para llevar a cabo estos propósitos se deberán considerar los lineamientos propuestos por entidades regionales e internacionales tales como el Grupo de Acción Financiera Internacional (FATF por sus siglas en inglés) y, cuando sea apropiado, la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), el Grupo de Acción Financiera del Caribe (GAFIC) y el Grupo de Acción Financiera de Sudamérica (GAFISUD).

Respecto al embargo y decomiso de fondos y bienes, la convención establece que cada Estado contratante deberá incorporar a su legislación interna un marco legal propicio para identificar, congelar, embargar y decomisar los fondos y bienes que hayan sido dispuestos con el fin de cometer delitos sancionados por los instrumentos internacionales antes mencionados.

Asimismo, la convención condena el lavado de dinero, aunque de manera bastante amplia, indicando que cada Estado tomará las medidas necesarias para asegurar que en su legislación penal se incluyan los delitos establecidos en los instrumentos internacionales enumerados en el artículo 2 del tratado.

Respecto de los temas fronterizos la convención se aproxima al modelo de la iniciativa STAR. En efectos, las disposiciones del tratado establecen los mecanismos de cooperación entre los Estados contratantes para regular el tráfico de personas e impedir el libre tránsito de terroristas. Con este propósito los signatarios se comprometen a compartir información y mejorar la cooperación para lograr un control fronterizo y aduanero más confiable, que impida el libre tráfico de armas, de terroristas y de elementos que puedan contribuir al terrorismo. Los mecanismos de cooperación prestan especial atención a la emisión de documentos de viaje e identidad y en la detección del uso de documentos falsos, adulterados o su uso doloso.

Para conseguir los objetivos del tratado, los Estados parte se comprometieron a fortalecer la colaboración de autoridades competentes, especialmente mejorando la rapidez para compartir información y la mutua asistencia jurídica en la prevención e investigación de los delitos de terrorismo.

LAS INICIATIVAS SOBRE COMERCIO SEGURO EN EL MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR)

A principios de los años noventa los países sudamericanos dan cuenta de una creciente necesidad de otorgar solidez a sus economías, expandir sus fronteras y de establecer vínculos comerciales con el resto de los actores mundiales. Ante tal urgencia Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay sellan, el 26 de marzo de 1991, un pacto de integración comercial (Tratado de Asunción), creando el Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

El objetivo primordial de dicha alianza es la unificación de los cuatro Estados contratantes⁴², a través de la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos, el establecimiento de un arancel externo y una política comercial comunes, la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales y la conjunción de legislaciones en las áreas pertinentes para lograr el fortalecimiento del proceso de integración. Además, este pacto está sustentado en el compromiso de la protección y consolidación de las sociedades democráticas de cada uno de sus países miembros. Por este motivo, es que MERCOSUR es a su vez el mayor acuerdo político logrado en la región.

En diciembre de 1994 con el fin de obtener una estructura y personalidad jurídica internacional los Estados parte firman el Protocolo de Ouro Preto.

El escenario de mutua cooperación que caracteriza al MERCOSUR ha conducido a la implementación de una serie de mecanismos que aseguran las buenas relaciones entre los países miembros. Entre las diversas iniciativas adoptadas, se destacan

⁴² Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay y recientemente Venezuela.

aquellas dirigidas a combatir de manera eficaz las principales amenazas que en la actualidad debilitan la estabilidad democrática del orbe, tales como el narcotráfico, el contrabando, el terrorismo, las catástrofes medioambientales, entre otras. Algunas de estas iniciativas son las siguientes:

Protocolo de asistencia jurídica mutua en asuntos penales

La necesidad de intensificar la cooperación jurídica entre los países miembros de MERCOSUR es una constante, y es así como en julio de 1996 instauran un acta en el cual los contratantes fijan como obligación la asistencia jurídica en asuntos penales. Dicha ayuda debe ser prestada aún si los hechos no constituyen delito en el Estado requerido.

Entre los alcances de dicha colaboración se cuentan, por ejemplo: la notificación de actos procesales; la recepción y producción de pruebas tales como testimonios o declaraciones, localización o identificación de personas; el traslado de individuos sujetos a un proceso penal; medidas cautelares sobre bienes, etc., y cualquier otra forma de asistencia acorde con los fines de este Protocolo que no sea incompatible con las leyes del Estado requerido. Finalmente fija los mecanismos y condiciones a través de los cuales se debe guiar la asistencia jurídica.

Acuerdo de extradición entre los Estados partes del MERCOSUR

Suscrito en diciembre de 1998, gracias a la iniciativa de los Ministros de Justicia de los países pertenecientes a MERCOSUR. El acuerdo instituye normas comunes que facilitan la cooperación jurídica de los Estados partes.

El documento establece como obligatoria –por parte de las autoridades de un Estado contratante– la colaboración en el logro del debido proceso y castigo de personas que hayan cometido un delito en otro país miembro. De esta manera, establece condiciones, derechos y obligaciones para la extradición de individuos requeridos por un país. Uno de estos requisitos es que las legislaciones tanto del Estado requerido como del requirente califiquen el mismo hecho como un acto punible e implique la privación de libertad.

En este acuerdo también se tipifican aquellos hechos que darían lugar a la extradición y que MERCOSUR reconoce como peligros para su estabilidad. Entre ellos quedan comprendidos: el atentado contra la vida de un Jefe de Estado, autoridad o a sus familias; el genocidio, crímenes de guerra, actos terroristas, toma de rehenes o secuestro, atentado contra las personas o sus bienes mediante el uso de bombas u otro mecanismo, captura ilícita de embarcaciones, actos que tengan el propósito de atemorizar a la población o a su patrimonio cultural, económico y ecológico.

Aunque el texto da cuenta de los sucesos que condena, establece como excepción para permitir la extradición, aquellos delitos que para el Estado requerido tengan un propósito político o militar.

Cabe también destacar que en todo el proceso que implique extradición se asegura un legítima defensa y asistencia al posible imputado. El período de detención al momento de la extradición está incluido en el tiempo de la condena.

Finalmente, el acuerdo establece plazos breves para la ejecución (detención preventiva) y envío de la documentación requerida a fin de dar pie o no al requerimiento, y las condiciones en que estos procedimientos deben efectuarse.

Protocolo de Ushuaia sobre compromiso democrático (1998)

El aspecto más destacable de este acuerdo es la declaración política realizada por quienes lo suscriben, ya que da cuenta del énfasis puesto en los mecanismos de seguridad en la región.

En la oportunidad se ratifican las declaraciones de Santiago (1995) y San Salvador (1998) que promueven la no proliferación de una carrera armamentista en la zona. También reiteran su pleno apoyo al Tratado de Tlatelolco sobre Prescripción de Armas Nucleares en América Latina y el Caribe, y la plena vigencia del compromiso de Mendoza respecto de la prohibición de Armas Químicas y Biológicas (1991).

Otros protocolos y acuerdos en materia de seguridad y cooperación en MERCOSUR

Cabe hacer presente que existen una serie de convenios que intentan prevenir hechos como el contrabando, instituyendo, por ejemplo, normas para la protección de las especies vegetales originarias o leyes para evitar el contrabando de automóviles. En ellos se establecen deberes y sanciones para los oficiales de los servicios de aduanas de los Estados partes que incurran en actos ilícitos en el ejercicio de sus funciones.

No se puede dejar de mencionar la intención de las autoridades de MERCOSUR de generar y facilitar mecanismos de resolución de conflictos en aquellos casos de mayor complejidad jurídica o de controversia. Ejemplo de este interés es el Protocolo de Olivos firmado en febrero de 2002 en reemplazo del texto de Brasilia.

LA SEGURIDAD EN EL COMERCIO EN LA COMUNIDAD ANDINA (CAN)

La Comunidad Andina es una entidad subregional que agrupa a Bolivia, Ecuador, Venezuela, Colombia y Perú. Esta goza de personería internacional y está constituida por diversos órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración (SAI).

El Sistema Andino de Integración reúne entre sus entidades al Consejo Presidencial Andino, la Secretaría General del Sistema Andino, un Tribunal de Justicia, diversos Convenios, la Universidad Andina Simón Bolívar, el Consejo Consultivo, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, la Comisión del Sistema Andino, el Parlamento Andino, la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Fondo Latino Americano de Reservas (FLAR), el Comité Consultivo Empresarial y el Comité Consultivo Laboral.

Los integrantes de la CAN reúnen a una población de 120 millones de habitantes, una superficie total de 4.710.000 km² y el producto interno bruto de la subregión asciende a 260 mil millones de dólares⁴³.

Uno de los componentes más importantes de este esquema de integración es la denominada Política Exterior Común. Esta consiste en una estrategia que busca lograr una mayor preponderancia de la región a nivel internacional, fortaleciendo la identidad, presencia, cohesión y posición de la subregión en el ámbito internacional, permitiéndole participar activamente del proceso de integración latinoamericana, el desarrollo sostenible y trabajar para el desarrollo democrático y del estado de dere-

⁴³ Comunidad Andina, 2002.

cho. Con este propósito, los Estados que conforman la CAN adoptan posiciones y vocerías comunes con respecto a la política exterior, y coordinan la acción de sus misiones diplomáticas ante organismos regionales, entre otros. Las áreas de acción son: política⁴⁴, económica⁴⁵ y sociocultural⁴⁶, y presentan mecanismos de coordinación bastante avanzados.

Respecto de la seguridad externa andina, existen diversos instrumentos y mecanismos que buscan regular y coordinar acciones de defensa común. Con este fin se han creado diversos instrumentos, de los cuales aquí se discuten los más destacables:

Carta Andina para la paz y la seguridad, limitación y control de los gastos destinados a la defensa externa (Compromiso de Lima)

Documento firmado el año 2002 en Lima por los Ministros de Relaciones Exteriores y de Comercio de los países miembro, y que tiene el propósito de sentar las bases para una política exterior común de las Américas. Asimismo, contempla la creación de una política comunitaria de seguridad y fomento de la confianza. Los signatarios se comprometen a respetar el derecho internacional, resguardar la integridad del territorio y soberanía de los Estados miembro y la observancia de los sistemas de seguridad colectiva de la OEA y la ONU.

Uno de los aspectos más interesantes del Compromiso de Lima es la creación de la Zona de Paz de la Comunidad Andina, la que contempla medidas como: la proscripción de la amenaza y el uso de fuerza entre los miembros, la prohibición de emplazar, fabricar o transportar armas químicas, nucleares o biológicas en territorio comunitario. Además, se comprometen a la erradicación gradual de las minas antipersonales y se prohíbe cualquier forma de ensayo nuclear.

⁴⁴ Unidad Regional, Relaciones Extrarregionales, Democracia y Derechos Humanos, Fortalecimiento del Multilateralismo, Seguridad y Fomento de la Confianza, Desarrollo Sostenible, Drogas, Corrupción, Terrorismo y Tráfico Ilícito de Armas.

⁴⁵ Integración Regional; Promoción del Libre Comercio, Acceso Preferencial, Cooperación Internacional, Promoción Comercial y de las Inversiones, Comercio de Bienes y Servicios, Inversión Extranjera, Financiamiento Internacional, Propiedad Intelectual, Agricultura, Energía y Transportes.

⁴⁶ Identidad Andina, Desarrollo Social y Patrimonio Cultural.

En este sentido se solicita a los países poseedores de armas nucleares informar oportunamente a los gobiernos de los países andinos sobre el tránsito frente a sus costas de cualquier material o desecho nuclear. Otro aspecto relevante es la voluntad de declarar a la Región Andina como área libre de misiles de mediano y largo alcance.

Aparte de considerar directamente temas de defensa, el Compromiso de Lima aborda temas importantes para la integración regional como la lucha contra el terrorismo. En este sentido se reafirma lo establecido por el Consejo de Seguridad de la ONU en su Resolución 1373, del 28 de septiembre de 2001, así como en la Convención Interamericana contra el Terrorismo, del 3 de junio de 2002, y la Declaración de Galápagos o Compromiso Andino de Paz, Seguridad y Cooperación del 18 de diciembre de 1989. Además, los Estados se comprometen a intensificar la coordinación para combatir el crimen transnacional, las drogas ilícitas, el lavado de activos y el tráfico de armas.

Otro punto que trata este instrumento es la limitación del gasto en defensa, el control de armas convencionales y la transparencia en el gasto militar. Esta iniciativa radica principalmente en la suscripción o ratificación de diversos tratados y convenciones internacionales sobre el gasto en defensa. En este sentido los miembros se comprometen a respetar lo consignado respecto de estas materias en la Carta de la Organización de los Estados Americanos y la Declaración de Ayacucho⁴⁷.

Asimismo la Convención Interamericana sobre la transparencia en la adquisición de Armas Convencionales aprobada por la OEA en 1999 establece la necesidad de cumplir con la presentación oportuna de informes normalizados sobre posesión de armamento, incluyendo transparencia de los gastos de defensa, e intercambiar la información relevante entre las Cancillerías y Ministerios de Defensa. Adicionalmente, los Países Andinos se comprometen a intercambiar en forma anual información relativa a los gastos militares con antelación a su presentación a la OEA y la ONU, con el propósito de homologar y coordinar dicha información.

⁴⁷ Acta suscrita por ocho presidentes de América el 9 de diciembre de 1974, en la ciudad de Ayacucho, Perú.

El Compromiso de Lima subraya la importancia de erradicar el tráfico de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados, por su vinculación con el problema mundial de las drogas ilícitas, el terrorismo, la delincuencia transnacional organizada y las actividades mercenarias y otras conductas criminales. Las medidas propuestas son establecer un Grupo de Trabajo Andino que desarrolle una hoja de ruta y seguimiento de los proyectos de cooperación específicos bilaterales y subregionales para combatir y erradicar el tráfico ilícito de armas de fuego.

Además de las medidas prohibitivas que consigna el Compromiso de Lima, se incluyen propuestas encaminadas a fomentar la confianza entre los actores andinos, el cual agrega una arista no tradicional al fomento de la Paz en la subregión.

Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores

El Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores recibió, junto con la Secretaría General, el mandato de sentar los lineamientos para una política de seguridad externa común andina, con el propósito de resguardar la paz al interior de la Comunidad, en armonía con las disposiciones del Compromiso de Lima.

Para el resguardo de la paz los Estados se comprometen a velar por la solución pacífica de controversias, fomentar la confianza, en especial en zonas fronterizas, limitar la cantidad de armamento, y desarrollar la seguridad democrática. Las naciones andinas identifican, además de las amenazas tradicionales, aquellas que atenten contra el desarrollo integral y bienestar de los ciudadanos, incorporando así una perspectiva multidimensional⁴⁸. En este sentido se busca proteger las esferas política, económica, social y cultural, buscando fortalecer la institucionalidad democrática, el estado de derecho, la defensa, salud,

⁴⁸ Este elemento fue mencionado en la Declaración sobre Seguridad en las Américas adoptada en octubre de 2003, en el marco de la Organización de los Estados Americanos. Dicha declaración llama a los entes regionales y subregionales a incorporar dicha visión para contribuir de esa forma a la estabilidad y seguridad del hemisferio.

medio ambiente, desarrollo económico de la región y prepararse para desastres naturales. En este punto tiene especial cabida la defensa de la institucionalidad democrática y del estado de derecho.

La política de seguridad externa común manifiesta el propósito de enfrentar en forma coordinada la defensa y seguridad Andina, y además de buscar la armonía al interior de la región, promoviendo la confianza recíproca y superando posibles conflictos. Con este propósito se establece la Zona de Paz Andina, un área libre de armas nucleares, químicas o biológicas

Para resguardar la seguridad, la Comunidad Andina cuenta con diversos mecanismos institucionales, de carácter consultivo y deliberativo. Dichos mecanismos contemplan la participación de altos personeros y funcionarios de gobierno, así como con la participación de privados.

El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores es la instancia responsable de establecer y coordinar la política de seguridad externa común andina. Cuando es necesario, los Cancilleres se reúnen además con los Ministros de Defensa de los países miembro, u otros Ministros en caso de que se considere necesario. Como complemento a esta instancia existe un Comité Ejecutivo de la política de seguridad externa común andina constituido por altos funcionarios de los Ministerios de Relaciones Exteriores, Defensa y otros encargados de la seguridad. Este órgano, que se reúne por lo menos dos veces al año, diseñará en conjunto con la Secretaría General de la Comunidad y otros Comités Andinos los lineamientos de política exterior de la subregión, para ser presentada a los cancilleres. La Secretaría General es la responsable de dar seguimiento a la política de seguridad externa común.

Otra instancia de apoyo al resguardo de la seguridad es la Red Andina de Seguridad, una entidad constituida por organismos políticos, empresariales, académicos y de diversos ámbitos de la sociedad civil que realizará diálogos intersectoriales y subregionales en que instituciones públicas y privadas participen de la elaboración, implementación y posterior evaluación

de temas relativos a la política de seguridad externa común. Esta instancia semiprivada muestra un esfuerzo de abrir la hasta cierto punto la discusión sobre seguridad.

Algunos instrumentos de la política de seguridad externa común andina, combaten específicamente a amenazas tradicionales a la seguridad, tales como el terrorismo y el tráfico de drogas y armas. Sin embargo, existen otras medidas encaminadas a mejorar el clima de las relaciones comerciales, lo que se asemeja a la iniciativa STAR. Algunas propuestas son: el Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos, el Plan Andino para la Prevención, Combate y Erradicación del Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas, la Cooperación Aduanera, en los aspectos vinculados con la seguridad y la defensa externa, el Plan Andino de Lucha contra el Terrorismo, los marcos andinos para la cooperación legal, policial y judicial y el Marco Andino para la Solución Pacífica de Controversias.

CONSIDERACIONES SOBRE LAS INICIATIVAS DE COMERCIO SEGURO EN EL ÁMBITO LATINOAMERICANO

Los diversos instrumentos de coordinación a nivel regional son el resultado de iniciativas incipientes para lograr cierto nivel de coordinación en respuesta a amenazas tradicionales, pero muestran una casi total ausencia de consideraciones para resguardar la seguridad en el comercio de amenazas no tradicionales, desde la perspectiva de la cooperación.

Es posible aventurar que en el momento en que se gestaron dichos tratados (muchos de los cuales datan de entre las décadas del cuarenta y setenta) los temas relativos a no tradicionales, en particular el tema del terrorismo, eran de menor relevancia como fenómeno supranacional. También se puede sostener que existe menor coordinación y colaboración en América Latina por tratarse de una región con una cultura legalista y por lo tanto poco imbuida del espíritu asiático de colaboración entre naciones.

En el caso de los tratados de la OEA, estos en su mayoría presentan una visión tradicional de la defensa, enfatizando el resguardo de la integridad de los territorios nacionales y la defensa de la soberanía. El resguardo de dichos derechos se da por entendido en el marco de APEC y por esa razón se busca dar un paso más allá, promoviendo la protección del intercambio comercial regional frente a los potenciales efectos del terrorismo.

No obstante el mayor avance que muestra la APEC en cuanto a integración, las iniciativas latinoamericanas expuestas demuestran un germen de coordinación que es importante destacar. Por ejemplo, respecto del financiamiento del terrorismo, se da un paso en la dirección correcta al intentar identificar las

fuentes de financiamiento y perseguir a aquellos que realicen actos que favorezcan la actividad terrorista. Sin embargo, aunque existe un marco legal bastante robusto al respecto, faltan las instancias necesarias para coordinar el accionar de diferentes Estados e incorporar las experiencias de los privados.

Sin duda un elemento clave en que difieren la iniciativa STAR y los instrumentos latinoamericanos, es que estos últimos optan casi exclusivamente por la acción de los Estados, mientras que APEC incorpora en mayor medida a los privados (actores relevantes pues pueden verse profundamente perjudicados por acciones terroristas), lo que da lugar a un espacio en que los operadores económicos tienen mayor injerencia en asuntos que los afectan. No obstante esta tendencia general, hay iniciativas como la Red Andina para la Seguridad que, si bien aborda amenazas más bien tradicionales, incorpora al diálogo a actores del ámbito académico y empresarial.

Por otro lado, el perfil más colaborativo de APEC fomenta la adopción de medidas fundamentalmente preventivas, a diferencia de los instrumentos vigentes en Latinoamérica, los cuales tienden a acciones punitivas o disuasivas cuando se han consumado actos que atenten ostensiblemente contra la seguridad. De este modo, si bien se toman resguardos contra el terrorismo, la institucionalidad permite actuar en el evento de actos flagrantes.

En la OEA existen mecanismos de resolución de disputas comerciales pero no de coordinación propiamente tal. La falta de instancias de colaboración (y por ende de prevención) y el énfasis en la solución de diferendos impide que se lleve a cabo una acción preventiva que permita anticipar amenazas terroristas.

Un aspecto prioritario de la iniciativa STAR es la lucha contra la corrupción, pues ella genera un clima de ilegalidad, promueve el terrorismo y el crimen organizado, además de generar graves distorsiones en la economía. La OEA establece su política anticorrupción en la Convención Interamericana contra la Corrupción. Sin embargo, este instrumento es bastante vago, y carece de la precisión y profundidad necesarias para abordar el fenómeno en forma eficaz.

Asimismo el TIAR, principal instrumento regional para el resguardo de la seguridad, aborda este tema desde una óptica tradicional y difícilmente puede constituirse en un elemento de coordinación de políticas desde el ámbito de la coordinación. Por otra parte, es difícil pretender que un tratado del año 1947 responda a las necesidades de coordinación comercial actuales o se adapte a las amenazas y desafíos que impone el intercambio entre naciones de hoy en día.

Las iniciativas tendientes a la regulación de tráfico terrestre dentro del territorio de la OEA sientan las bases para una mayor cooperación entre Estados. Sin embargo se debiera incorporar a los diversos actores involucrados para trabajar en forma conjunta la regulación del transporte, en particular a los diversos operadores privados que participan de esta actividad.

Llama la atención que el MERCOSUR no demuestra preocupación respecto de la seguridad en el comercio, teniendo en cuenta que este organismo pretende crear un bloque comercial de peso, el cual podría verse seriamente afectado por agresiones terroristas. Nuevamente observamos una postura eminentemente punitiva que se concentra en sancionar el incumplimiento o trasgresión de las normativas vigentes, más que en la adopción de medidas encaminadas a prevenir y coordinar acciones para evitar el terrorismo.

La despreocupación por la seguridad comercial también es evidente en la política común de seguridad andina, que tampoco hace mención directa a la seguridad en el comercio sino que habla de ‘aspectos multidimensionales’ de las amenazas incluyendo a *“aquellas que atenten contra la democracia”*, lo cual demuestra que el énfasis lejos de estar en temas como la estabilidad comercial se encuentra concentrado en la estabilidad política.

De este modo nos damos cuenta que la principal diferencia entre las iniciativas latinoamericanas y las desarrolladas por el Foro APEC es que las primeras priorizan la regulación y castigo de las acciones terroristas, y en cambio, las segundas enfocan sus esfuerzos en la implementación de métodos de prevención y coordinación.

Una condición esencial para lograr una mayor integración a nivel latinoamericano es lograr la estabilidad democrática y alcanzar consensos en cuanto a la dirección que deben seguir los países de la región para así poder avanzar a temas tales como la seguridad en el comercio. Hasta que estas condiciones mínimas no se alcancen, organismos como el MERCOSUR, la CAN y la OEA seguirán ocupados de resguardar la institucionalidad democrática y de mantener la integridad territorial de sus países miembros más que de promover la seguridad en el ámbito comercial.

CONCLUSIONES

El terrorismo internacional constituye una amenaza que no solo pone en riesgo la paz social y la vida de las personas. Sus efectos también repercuten en la estabilidad económica, las perspectivas de desarrollo y el comercio del Estado o región afectada por dicho flagelo. Los eventos del 11 de septiembre de 2001 confirmaron esta realidad, ya que además de pérdida de vidas humanas, la economía mundial sufrió un negativo impacto que se tradujo en menores índices de desarrollo, volatilidad de los mercados financieros y trabas al libre flujo de bienes, servicios y personas. Los líderes políticos y el sector privado comprendieron que solo a través de una respuesta colectiva era posible enfrentar al terrorismo. Bajo esta premisa surgieron una serie de iniciativas de cooperación en el ámbito regional e internacional, cuyo objetivo es brindar protección al comercio a través de la implementación de planes y regímenes concertados de seguridad y el uso eficiente de herramientas tecnológicas.

El logro de los objetivos fundamentales del Foro APEC solo es posible si existe un espacio de seguridad en la región de Asia Pacífico. El aumento de los niveles de intercambio de bienes y servicios y el desarrollo y dinamismo económico de la región dependen en gran medida de la existencia de esquemas de cooperación capaces de proteger las redes internacionales de comunicaciones que sirven de sustento al comercio regional e internacional.

La acción coordinada de las economías APEC, a través de programas como la iniciativa STAR de Comercio Seguro en la región de Asia Pacífico, ha demostrado ser la herramienta más efectiva y exitosa de lucha contra el terrorismo. Las diversas medidas adoptadas para proteger el transporte marítimo, la

aeronavegación, los desplazamientos de personas y el ciber-espacio han generado mejores condiciones de seguridad para el libre flujo de bienes y personas en la región. Los costos asociados a la implementación de estas medidas se han visto compensados por los mayores niveles de eficiencia en los procedimientos administrativos y de control.

El cumplimiento de los estándares internacionales de seguridad es un desafío que no puede ser enfrentado unilateralmente. La efectividad de las medidas en contra del terrorismo depende en gran parte de la existencia de un marco de cooperación suficientemente amplio, que reduzca al máximo las zonas o espacios de vulnerabilidad. En este sentido, la iniciativa STAR del Foro APEC constituye el mejor ejemplo de un régimen de cooperación que ha sido capaz de comprometer a todos los actores que participan en las redes que sustentan el comercio regional. Asimismo, el esfuerzo conjunto de las economías de la región ha permitido absorber los altos costos que implican la implementación de medidas en el ámbito de la seguridad en el comercio.

En sus inicios, el énfasis del Foro APEC fue esencialmente económico. Los atentados del 11 de septiembre de 2001 condujeron a una revisión de su agenda, ya que resultaba evidente que estos hechos comprometían los objetivos y principios del Foro. Estados Unidos lideró los esfuerzos por incorporar el tema de la seguridad en la agenda de cooperación, lo que finalmente se tradujo en una declaración adoptada en 2002 por los líderes de la economías APEC, que introdujo por primera vez el tema de la lucha contra el terrorismo entre su objetivos prioritarios. La ampliación de la agenda de cooperación a otros temas diversos de los estrictamente económicos no ha significado un cambio en la naturaleza y funcionamiento de APEC. En efecto, el trabajo en el ámbito de la seguridad se ha desarrollado bajo un esquema de colaboración, basado en el consenso y la asistencia técnica.

Las iniciativas del Foro en el ámbito de la seguridad han generado beneficios para las economías de la región y para la comunidad internacional en general. La creación de un espacio

más seguro y eficiente para el comercio en la región de Asia Pacífico ha elevado los estándares internacionales de seguridad. Por ello la implementación de medidas contra el terrorismo es hoy una necesidad ineludible para todas aquellas economías que desean participar en el comercio internacional.

Las economías en desarrollo del Foro, como Chile, tienen mucho que ganar al participar activamente en las instancias de cooperación de lucha contra el terrorismo. El incremento en la percepción de riesgo asociada a la amenaza de este flagelo afecta con mayor intensidad a las economías emergentes, puesto que reduce los flujos de inversión extranjera, aumenta el costo de las primas de seguros de cargas y naves (tanto aéreas como marítimas) y genera una mayor volatilidad en las tasas de cambio de la moneda local.

El estado de derecho y el cumplimiento de las leyes son elementos fundamentales para la existencia de un régimen de seguridad verdaderamente eficaz. Fenómenos como la corrupción, el contrabando y la falta de transparencia en la actuación de los entes públicos son factores que afectan la seguridad de un Estado, puesto que crean espacios vulnerables que pueden ser aprovechados por los grupos terroristas. Por esta razón las medidas de comercio seguro del Foro APEC también se enfocan a prestar asistencia técnica y construir capacidades que permitan a las entidades públicas que participan en el comercio regional cumplir su labor en forma eficiente y con apego a la ley. El incremento de los niveles de intercambio entre las economías del grupo también depende de la existencia de una administración que facilite el comercio y que coordine adecuadamente el trabajo que realiza el sector público y el sector privado.

Los regímenes de seguridad deben ser capaces de adaptarse a los constantes cambios de las prácticas comerciales, de tal forma que no se transformen en obstáculos para el comercio. La iniciativa STAR ha demostrado ser un sistema exhaustivo y eficiente de seguridad que ha fortalecido el comercio regional. Uno de sus principales aciertos es la incorporación activa del sector privado en la responsabilidad de proteger el comercio de la región. Sin la participación de estos actores no se pueden

alcanzar los objetivos de proteger y prevenir la explotación de las redes del comercio mundial. Además, los costos de implementación de medidas de seguridad no pueden ser asumidos solo por los gobiernos, sino se requiere además una contribución del este sector, ya que son ellos los poseedores de la mayoría de los medios de comercialización de bienes y servicios y, por tanto, los más beneficiados por esta clase de medidas.

BIBLIOGRAFÍA

1. Addison, T. By How Much Does Conflict Reduce Financial Development. WIDER Discussion Paper N°. 2002/48. United Nations University, Helsinki. 2002.
2. Alexander, Dean C. Terrorism and business: the impact of september 11, 2001. Ardsley, NY. : Transnational Publishers, Inc., 2002.
3. Anderson, P. Lost Earnings Due to the West Coast Port Shutdown – Preliminary Estimate. Anderson Economic Group. 2002.
4. APEC Business Advisory Council “ABAC Recommendations”, Los Cabos, Baja California, México. Octubre 2002.
5. APEC Secretariat. APEC Counter-Terrorism Action Plan. 2003/SOMI/009 Rev. 2.
6. APEC Secretariat. Submission to United Nations Counter Terrorism Committee Meeting. Washington. October 2003.
7. APEC. APEC economic leaders’ declaration: Meeting new challenges in the new century. Shanghai, China. 21 October 2001.
8. APEC. APEC leaders’ statement on fighting terrorism and promoting growth. Los Cabos, México. 26 October 2002
9. APEC. APEC Telecommunications and Information Working Group

10. Artaza, Mario: "APEC 2004: el año de Chile". En: Estudios internacionales/Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile (Santiago, Chile). Año xxxvi, N°. 144 (ene./mar. 2004), pp. 81-90.
11. Artaza, Mario: "Seguridad: Un Cuarto Pilar para APEC". En: Moyano Berríos, Eduardo, ed., Chile y APEC 2004: pos-título a distancia para diplomáticos chilenos. Santiago, ADICA, 2004, pp. 358-372
12. Asamblea Sudamericana por la Paz y la Seguridad Demo-crática, Comisión Sudamericana de Paz: "Propuesta sobre gobernabilidad, integración y paz regional en América del Sur: Asamblea Sudamericana por la paz y seguridad demo-crática, realizada en Caracas, Venezuela, entre el 16 y 18 de noviembre de 1990". Santiago de Chile: Comisión Sudame-ricana de Paz, 1990.
13. Australian Government. Department of Foreign Affairs and Trade. APEC: Best Practice in Secure Trade. Canberra, Australia, 2004.
14. Australian Government. Department of Foreign Affairs and Trade Cost of Terrorism and the Benefits of Working Together. Economic Analytical Unit. October, 2003.
15. Ayala Corao, Carlos: "Doctrina y bases constitucionales de la seguridad y defensa". En: Revista de Derecho: derecho, sociedad, cultura/Universidad Central, Facultad de Derecho (Santiago, Chile). Año I, N°. 2 (jul./dic.1987), pp. 1-4.
16. Bennet Bruce. APEC's Response to Terrorism. UNISIC Discussion Papers. Singapur. October 2003.
17. Biskupovic, Juan Moya. Prevenciones y Estrategias contra el Terrorismo en Chile. Military Review. Septiembre-Octu-bre 2004.
18. Bruck, Tilman. An Economic Analysis of Security Policies. School of Social Sciences and Cultural Studies. University of Sussex. November, 2004.

19. Carafano, James Jay. El terrorismo mundial y la economía global: una convivencia hostil. Índice de libertad económica. 2005.
20. Cerda Albarracín, César: "Algunos aspectos que dicen relación con la nueva situación de la defensa en América Latina". En: Serie Estudios 2/Biblioteca del Congreso Nacional (Santiago, Chile). Año 7, N°. 174 (dic. 1997), 64 h.
21. Cheyre Espinosa, Juan Emilio: "La seguridad hemisférica: una visión centrada en el Cono Sur". En: Diplomacia/Academia Diplomática de Chile Andrés Bello (Santiago, Chile). N°. 93 (oct./dic. 2002), pp. 5-21.
22. Codina Díaz, Rodolfo. Protección Marítima en el Foro de Cooperación Económica del Asia Pacífico, APEC. Síntesis de la exposición efectuada por el Director General del Territorio Marítimo y Marina Mercante, en el marco de la XX Asamblea General Ordinaria de la Federación Internacional de Ligas y Asociaciones Marítimas y Navales –FIDALMAR–. Viña del Mar. Octubre de 2004.
23. Codina Díaz, Rodolfo: "La APEC y sus efectos para Chile: visión estratégica institucional de la Armada". En: Revista de Marina/Círculo Naval (Valparaíso, Chile). N°. 2 (2004), pp. 128-137.
24. Douglas, Anita. APEC's Counter Terrorism Task Force. UNISIC Discussion Papers. Singapur. January 2005.
25. Durán S., Roberto: "Los supuestos de un sistema de cooperación y seguridad en la región Asia-Pacífico". En: Diplomacia/Academia Diplomática de Chile Andrés Bello (Santiago, Chile). N°. 73 (sep./dic. 1997), pp. 24-28.
26. East-West Center. "Changing Dynamics of the Asia Pacific Region". East-West Center, 2000.
27. Emb. Deryabin, Yu. "Regional Security: A requirement for continued economic prosperity". International General Meeting of the Pacific Basin Economic Council. Manila, 1997.

28. FLACSO: "El Mercosur de la defensa". Santiago de Chile: FLACSO-Chile, 1997.
29. Freeman, Chas Jr. "Political Stability and Regional Security: Measures to Sustain Economic Development in the Region". *The Challenges of the next century for the Pacific Basin*. PBEC, 1999.
30. Fuentes S., Claudio: "Relaciones internacionales de Chile: en el campo de la defensa". En: *Cono Sur/FLACSO-Chile*. (Santiago, Chile). Vol. XII, N° 1 (ene./feb. 1993), pp. 26-31.
31. Galecio Araya, Juan. "La seguridad regional y el sistema económico de la cuenca del Pacífico". *MEMORIAL DEL EJERCITO DE CHILE*. Santiago (448): 49-72, 1995.
32. Garay Vera, Cristián: "Políticas de defensa y seguridad en el Cono Sur americano 1990-1998". En: *Diplomacia/Academia Diplomática de Chile* Andrés Bello (Santiago, Chile). N° 78 (ene./mar. 1999), pp. 23-34.
33. Gutiérrez B., Hernán: "APEC: Regionalismo abierto y globalización". En: *Diplomacia/Academia Diplomática de Chile* Andrés Bello (Santiago, Chile). N° 73 (sept./dic. 1997), pp. 18-23.
34. Hartlyn, Jonathan: "Escenarios post 11 de septiembre: el futuro de las relaciones interamericanas". Santiago de Chile: FLACSO, 2002.
35. Insulza, José Miguel: "La política exterior chilena y su relación con la seguridad y defensa del país". En: *Política y Estrategia/Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos* (Santiago, Chile). N° 72 (may./ago. 1997), pp. 10-31.
36. Izurieta Caffarena, Ricardo: "Globalización, soberanía y seguridad". En: *Política y estrategia/Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos* (Santiago, Chile). N° 80 (ene./abr. 2000), pp. 21-31.

37. Juster, Kenneth I. Conference on Asian Security and Hong Kong's Role in the War on Global Terrorism. Center for Strategic and International Studies. April, 2003.
38. Kullavanijaya, Charan Mj. Gen.: Southeast Asia and Pacific basin security cooperation. Alves, Dora, ed., Pacific security toward the year 2000: the 1987 Pacific symposium. Washington, National Defense University Press, 1988, pp. 221-236
39. Martínez Busch, Jorge: "Cuenca del Pacífico: la puerta del Desarrollo". Santiago de Chile: Universidad Gabriela Mistral, Instituto de Estudios del Pacífico, 2001.
40. Méndez, Julio. "APEC: seguridad y libre comercio. Moyano Berríos, Eduardo, ed., Chile y APEC 2004: postítulo a distancia para diplomáticos chilenos. Santiago, ADICA, 2004, pp. 373-380.
41. Monblatt, Steven. Terrorism in the Americas: The Role of the OAS. Inter-American Committee Against Terrorism. March, 2004
42. Muñoz Valenzuela, Heraldo: "Chile y el Asia-Pacífico: una vieja amistad para un nuevo milenio". En: Diplomacia/Academia Diplomática de Chile Andrés Bello (Santiago, Chile). N°. 88 (jul./sep. 2001), pp. 13-26.
43. Ortiz, Eduardo: "El Estudio de las Relaciones Internacionales". Santiago: Fondo de Cultura Económica, 2000.
44. Pacific Economic Cooperation Council. Study on the Mutually Supportive Advancement of APEC'S Trade Facilitation and Secure Trade Goals post September 11. August 2004.
45. Pérez Le-Fort, Martín. "APEC y la seguridad energética: una visión desde América Latina". Estudios Internacionales. Santiago (144): 139-159, enero-marzo 2004.

46. Poulet, Wolf: "La globalización y sus efectos en la seguridad y defensa nacional: una experiencia mundial". En: *Política y Estrategia/Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos* (Santiago, Chile). N°. 79 (sep./dic. 1999), pp. 10-15.
47. Report on Activities Related to Cyber crime and Cyber security. 2003.
48. Richardson, Michael. *A Time Bomb for Global Trade: Maritime-related Terrorism in an Age of Weapons of Mass Destruction*. Singapore. February, 2004.
49. Riquelme Rivera, Jorge. "La seguridad nacional de Chile en el contexto de integración Asia-Pacífico". MINERVA. Chile XXII (55): 63-77, diciembre 2004.
50. Rodríguez Guarachi, Eduardo: "América Latina y el Asia Pacífico: la contribución potencial de Chile". En: *Estudios internacionales/Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile* (Santiago, Chile). Año XXXV, N°. 138 (jul./sep. 2002), pp. 119-127.
51. Rojas Aravena, Francisco. *Terrorismo de alcance global: impacto y mecanismos de prevención en América Latina y El Caribe*. FLACSO-Chile, 2003.
52. Rojas Aravena, Francisco: "Cooperación y seguridad internacional en las Américas". Caracas: Nueva Sociedad: P&SA: FLACSO-Chile, 1999.
53. Sáez, Sebastián: "El APEC y la inserción internacional de Chile". En: *Mensaje* (Santiago-Chile). Vol. 53, N°. 534 (nov. 2004), pp. 6-9.
54. Stanganelli, Isabel: "Seguridad y Defensa en el Cono Sur". Mendoza, Argentina: Caviar Bleu Editora, 2004.
55. Toro Dávila, Juan Guillermo: "Reacciones de la comunidad internacional ante el terrorismo internacional". En: *Política*

- y Estrategia/Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (Santiago, Chile). Nº. 85 (sep./dic. 2001), pp. 61-76.
56. Tressler, Frank. "Bases de la política exterior chilena en la década de los noventa". En Revista Diplomacia, Octubre-Diciembre, 1998.
57. Walkenhorst, P. and Dihel, N. Trade Impacts of the Terrorism Attacks of 11 September 2001: A Quantitative Assesment. Paper for Workshop, The Economic Consequences of Global Terrorism. German Institute for Economic Research. June, 2002.
58. Wibisono, Makarim. The Need to Build Capacity to Fight Terrorism. Counter-Terrorism Task Force to the APEC-IFI's Roundtable Discussion. 2004.
59. World Customs Organization. Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade and Asia Pacific Economic Cooperation Framework for Secure Trade. 2002.
60. Yuen Pau Woo, "Globalization and Comprehensive Security". 14th Asia Pacific Roundtable, 3-7 June 2000.

OTROS TÍTULOS DE LA “COLECCIÓN DE INVESTIGACIONES ANEPE”

NÚMERO DE LIBRO	TÍTULO	AUTOR(A)
Nº 1	Textos Básicos del Derecho Humanitario Bélico.	Eugenio Pérez de Francisco Arturo Contreras Polgati
Nº 2	La Comunidad de Defensa en Chile.	Francisco Le Dantec Gallardo Karina Doña Molina
Nº 3	Crisis Internacionales en Sudamérica: Teoría y Análisis.	Aquiles Gallardo Puelma
Nº 4	Seguridad Humana y Seguridad Nacional: Relación conceptual y práctica.	Claudia F. Fuentes Julio
Nº 5	Una estructura para la asesoría en el manejo de crisis internacionales: caso nacional.	Juan Carlos Verdugo Muñoz
Nº 6	La disuasión convencional, conceptos y vigencia.	Marcos Bustos Carrasco Pablo Rodríguez Márquez
Nº 7	La Corte Penal Internacional y las Operaciones de paz: competencias y alcances.	Astrid Espaliat Larson
Nº 8	Operaciones de Paz: tres visiones fundadas.	Cristian Le Dantec Gallardo Guillermo Abarca Ugarte Agustín Toro Dávila Juan Gmo. Toro Dávila Martín Pérez Le-Fort
Nº 9	Alcances y realidades de lo Político-Estratégico.	Cátedra de Seguridad y Defensa de la ANEPE
Nº 10	La protección de los recursos hídricos en el Cono Sur de América. Un imperativo de seguridad para el siglo XX.	Pablo Rodríguez Márquez Mario L. Puig Morales
Nº 11	Bolivia 2003. Percepciones de la crisis en la prensa chilena y su impacto en la seguridad subregional y relaciones bilaterales.	Iván Witker Barra

NÚMERO DE LIBRO	TÍTULO	AUTOR(A)
Nº 12	Hacia un sistema de seguridad subregional en el Mercosur ampliado: rol de la globalización como factor de viabilidad y agente estructurador.	Hernán L. Villagrán Naranjo
Nº 13	La estrategia total. Una visión crítica.	Galo Eidelstein Silber
Nº 14	La seguridad internacional en el siglo XXI, más allá de Westfalia y Clausewitz.	Mariano César Bartolomé Inglese
Nº 15	Chile y las Operaciones de Paz. Estudio comparado de la política exterior de los tres gobiernos concertacionistas. De la reinserción internacional a la participación en Haití.	Paulina Le Dantec Valenzuela

Colección de Investigaciones
Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos