

LA NUEVA SEGURIDAD HEMISFÉRICA. DESPUÉS DE MÉXICO ¿HACIA ADONDE?

Raúl Benítez Manaut

(Investigador del Centro de Investigaciones sobre América del Norte, UNAM, México. Profesor-Investigador visitante del Centro de Estudios Hemisféricos de la Defensa, National Defense University -CHDS-NDU-, Washington, D.C. La opiniones expresadas son personales y no representan el pensamiento del CHDS-NDU)

La Conferencia Especial de Seguridad, organizada por la OEA en México los días 27 y 28 de octubre de 2003, representó un momento culminante de los debates sobre seguridad hemisférica. Se cerró un ciclo de negociaciones entre los 34 gobiernos del hemisferio y se abrió un nuevo periodo: ¿Hacia donde se dirige la seguridad hemisférica?, tomando en cuenta las afirmaciones de la "Declaración sobre Seguridad en Las Américas"; ¿qué es la seguridad cuando un conglomerado heterogéneo de naciones tiene distintas prioridades y amenazas?; ¿debe haber acciones concertadas y colectivas, o no?, se preguntan muchos estrategas.

En México se alcanzaron importantes consensos entre las naciones, pero también estuvieron presentes los viejos preceptos de seguridad. Los Estados aun son soberanos en la definición de conceptos y acciones, pero claramente, cuando la declaración distingue las amenazas nuevas de las tradicionales, las "emergentes" tienen carácter colectivo, trascienden las fronteras, sus protagonistas en la mayoría de los casos son actores no-estatales, como el terrorismo internacional y el crimen organizado, y, por ende, obliga a pensar en pasos superiores en materia de cooperación intergubernamental. Claramente el mundo es más inseguro y solos los países no tienen las herramientas para enfrentar los desafíos con éxito.

En la "Declaración sobre Seguridad en Las Américas" se reconoce un amplio catálogo de amenazas, dividiéndolas en varias categorías: tradicionales (las amenazas que se heredan de la guerra fría) y nuevas (las de la post-guerra fría); y desafíos producto de las debilidades económicas y sociales de la región con un impacto directo en la seguridad, como lo son las que se desprenden de condiciones de pobreza y debilidad institucional de los países. Estas amenazas se pueden denominar de seguridad-gobernabilidad. De igual manera, en la declaración se reconocen las llamadas amenazas "duras", encabezadas por el terrorismo, que requieren de gran cooperación entre los gobiernos para enfrentarlas. El conjunto de las amenazas se denominaron desde el año 2002, en la reunión de la OEA realizada en Bridgetown, Barbados, "multidimensionales", por su origen distinto, la distinta importancia para cada país, y las diferentes herramientas para hacerles frente. En la "Declaración sobre Seguridad en Las Américas", las amenazas se enlistan en el orden siguiente:

- 1) Amenazas "duras" a la seguridad: terrorismo, delincuencia organizada transnacional, narcotráfico, corrupción, lavado de dinero, tráfico ilícito de armas;
- 2) Amenazas de origen social con impacto en la seguridad: la pobreza;
- 3) Amenazas provenientes de la naturaleza y la salud: desastres naturales, deterioro del medio ambiente y HIV-SIDA;
- 4) Amenazas contra la integridad de las personas, originadas por causas sociales, pero realizadas por grupos de crimen organizado, como la trata de personas;
- 5) Amenazas "On Line": delitos cibernéticos;
- 6) Amenazas provenientes del transporte de productos peligrosos, desechos tóxicos, petróleo y material radioactivo;
- 7) La amenaza por la posible posesión de armas de destrucción masiva por personas o grupos terroristas que puedan actuar en el hemisferio.

Por la prioridad diferente que le otorgan los gobiernos a estas amenazas, no se definen en los compromisos asumidos en la Conferencia sobre Seguridad de la OEA los mecanismos específicos de cooperación. Además, entre estas amenazas, corresponden a otras áreas de acción de los gobiernos (diferentes a los gabinetes de seguridad o defensa) su erradicación o enfrentamiento, como son ministerios de salud, combate a la pobreza, etcétera.

La existencia de mecanismos de consulta y consenso en el sistema interamericano (en el seno de la OEA y a través del mecanismo de Cumbres Temáticas), llevan a que sí sea viable avanzar en políticas comunes de seguridad y defensa. La premisa es clara: la agenda de riesgos hemisférica no debe ser impuesta por ninguna nación y todos los países deben asumirla como propia. De lo contrario, sería muy difícil hablar de un "sistema" con responsabilidades simétricas y grados de compromiso para hacer frente a las necesidades nuevas. Claramente, la principal amenaza emergente, el terrorismo, es muy difícil hacerle frente con el actual sistema, sin embargo, su combate recae en las capacidades de cada país para combatirlo: control de fronteras,

sistemas de inteligencia, sistemas de justicia y leyes adecuadas, etcétera. A ello, habría que añadir la cooperación, como claramente está establecida, por ejemplo, entre el gobierno de Estados Unidos con Canadá y México: los acuerdos de "Fronteras Inteligentes", firmado con Canadá en diciembre de 2001, y con México en marzo de 2002.

Hay elementos muy importantes que se comparten entre los países del hemisferio que hacen viable la construcción de una agenda de seguridad hemisférica:

- Hoy en día las políticas de seguridad y defensa son implementadas en casi todos los países mediante fórmulas de consenso democrático, por lo que no son sólo políticas del poder ejecutivo de un país, sino son avaladas por el resto del aparato del Estado y la opinión pública.
- Los cuerpos de seguridad pública, las fuerzas armadas y los sistemas de inteligencia han avanzado notablemente en el respeto a los derechos humanos y sus actividades son sujetas a la vigilancia política y pública en casi todos los países. Si bien aun hay deficiencias, los avances cualitativos (legales) y cuantitativos (reales) con respecto al pasado son notables. Se reconoce la necesidad en (casi) todos los países de fortalecer la profesionalización de los sistemas judiciales, policíacos y de despolitizar a las fuerzas armadas.
- Los sistemas políticos, en la gran mayoría de los países del hemisferio, han consolidado formas democráticas de elección de gobernantes y de formulación de políticas de seguridad y defensa. Con distinto grado de evolución según el país, en los países del hemisferio se observa un avance notable en la materia, transformándose profundamente las relaciones cívico-militares a favor de un predominio civil, y favoreciendo la supervisión y control público de las instituciones de seguridad, defensa e inteligencia. En otras palabras, la desmilitarización de la seguridad, la defensa y la inteligencia es real, lo que varía según el país es la velocidad y el grado de profundidad de las reformas.

Con el ciclo de globalización iniciado hace doce años, se afirmó reiteradamente que las fronteras entre las naciones estaban desapareciendo; que la soberanía se disolvía aceleradamente; y que la geo-economía, a través del comercio, llevaría a procesos de integración sub-regionales y hemisféricos. El hemisferio no tiene el grado de integración que se da en Europa, y es difícil prever que se dirijan las economías y sistemas políticos hacia estructuras multinacionales, donde se sacrifiquen parcelas de soberanía a instancias superiores. Los teóricos de la globalización también señalaron el fin de los sistemas políticos autoritarios, dictatoriales y despóticos, y que la democracia en su versión occidental se impondría. En América Latina estos vaticinios se cumplieron más que en otras partes del mundo. Sin embargo, las variables negativas, derivadas de las debilidades estructurales (económicas, sociales, políticas y culturales) de muchos países, no pudieron evitar que se desarrollaran los fenómenos oscuros de la globalización: el crimen organizado, el terrorismo, el despotismo teológico, los fundamentalismos, movimientos anti-sistémicos radicales, etcétera. Por ello, las amenazas a la seguridad de los países no son convencionales y las estructuras de defensa, de seguridad pública-policíaca y de inteligencia han mostrado grandes limitaciones, el ejemplo de los estadounidenses es más que elocuente, hecho demostrado con los ataques del 11 de septiembre de 2001.

Dado el carácter no convencional, asimétrico y subterráneo de las amenazas, y por la porosidad de las fronteras, los países se ven obligados a realizar profundas reformas internas y en sus relaciones con la comunidad internacional (o las "comunidades" internacionales como la del hemisferio occidental). Por ello se imponen reformas institucionales muy profundas y acuerdos multinacionales de cooperación y se revitalizan instituciones como la OEA, por ser el foro interamericano que ha logrado sobrevivir a las condiciones de la postguerra fría, principalmente mediante el desarrollo de las convenciones temáticas contra el terrorismo, el narcotráfico, el tráfico de armas ligeras y la corrupción.

En las distintas sub-regiones del hemisferio, lo que en un primer momento fueron avances en la integración económica y comercial, poco a poco han derivado en necesidad de establecer convenios de defensa y seguridad. Un primer impulso se observó en América Central después del fin de las guerras civiles, estableciéndose foros subregionales de cooperación y la definición de un concepto común, desde 1995, con la firma del Tratado Marco de Seguridad Democrática de Centroamérica. Otro caso donde se dan notables avances es en el Mercosur, con un importante desarrollo de "medidas de confianza mutua", realización de maniobras militares conjuntas, y acuerdos binacionales de seguridad, avanzando notablemente en la distensión, y quedando muy pocos conflictos entre países vecinos sin resolver. En los países andinos es donde se dan los "focos rojos" más graves, con la intensificación del conflicto colombiano y muy profundas crisis de gobernabilidad en Venezuela, Ecuador y Bolivia. También muchos países del hemisferio han comenzado a

colaborar con los sistemas globales de seguridad, dando un saldo muy positivo para las fuerzas armadas en su participación en misiones de paz bajo la bandera azul de la ONU, sobre todo para Argentina, Uruguay y Chile. Centroamérica está en este momento revalorando muy intensamente su política militar internacional. Otro campo de acción nuevo es la colaboración militar para ayudar a la población civil cuando es amenazada por catástrofes naturales, el caso de la participación de las fuerzas armadas mexicanas en Centroamérica y Venezuela ha sido muy importante.

En ocasiones estos esfuerzos multinacionales son muy modestos y respondiendo a las urgencias (como los implementados después del 11 de septiembre del 2001) y en ocasiones se van construyendo mediante consultas metódicas y sistemáticas y a través de compromisos de cooperación. Lo que sí es un hecho es que estas fronteras tan abiertas es necesario que sean seguras y para ello la colaboración en defensa y seguridad es obligada. Los medios y los aspectos específicos son lo que está en discusión, no los fines. Por ello, la realización de la Conferencia Especial de Seguridad bajo los auspicios de la OEA, cerró una etapa del camino. Son los gobiernos los que tienen la palabra para concretar acciones y compromisos de cooperación, sea en el ámbito hemisférico o sub-regional, y son las amenazas, cada vez más difíciles de evitar y predecir, las que van marcando en ritmo. Lo que es un hecho es que la "inseguridad" es mayor que antes, y que por tanto, se vuelve urgente levantar el diagnóstico, encontrar la medicina y aplicarla.

Fuente:

Artículo publicado en el *Boletín de RESDAL* N° 13, Edición Especial, diciembre 2003.