

## 2. SEGURIDAD NACIONAL Y NARCOTRÁFICO

### AVANCES Y LÍMITES DE LA SEGURIDAD HEMISFÉRICA A INICIOS DEL SIGLO XXI

Raúl Benítez Manaut\*

#### De la guerra fría al siglo XXI. Consensos y disensos

La llamada *seguridad hemisférica* en el continente americano tiene gran cantidad de elementos que se pueden debatir. Éstos van desde los condicionantes históricos, geográficos, políticos, doctrinarios y propiamente militares. De igual manera, la existencia de posiciones hegemónicas preponderantes, como la política de Estados Unidos, imprime un sello particular a la seguridad hemisférica, en la que ésta debe adaptarse a sus planteamientos, debido a la predominancia de este país como superpotencia en el plano estratégico-militar, conformando un “unipolarismo” casi absoluto.<sup>1</sup>

Los elementos determinantes de la seguridad hemisférica se configuraron desde la segunda guerra mundial, cuando se creó la Junta Interamericana de Defensa, JID (Interamerican Defense Board)<sup>2</sup> en 1942. En aquella época, Estados Unidos necesitaba el respaldo diplomático de los países del hemisferio y países como Canadá, Brasil y México otorgaron un amplio respaldo logístico y con tropas. En el caso de Canadá, su participación fue muy intensa por pertenecer a la Comunidad Británica de Naciones (*Commonwealth*) y alojar incluso a la familia real inglesa en su territorio;<sup>3</sup> México fue vital por ser la frontera sur de Estados Unidos; colaboró tanto con elementos logísticos como con aeropuertos y puertos a su disposición, para las necesidades de Estados Unidos; inteligencia contra Japón y Alemania y, en la cam-

\* Investigador del Centro de Investigaciones sobre América del Norte (CISAN), UNAM. Correo electrónico: <raulmanaut@hotmail.com> y <manaut@servidor.unam.mx>.

<sup>1</sup> Lilia Bermúdez, “La seguridad nacional de Estados Unidos: reconceptualización y tendencias”, *Estudios Político-Militares* 1, no. 1 (Universidad Arcis, Santiago de Chile, enero-junio de 2001).

<sup>2</sup> Interamerican Defense Board, *History* (Washington: IAD, 2002). Actualmente, la integran 22 países de los 34 que forman parte de la OEA. Canadá y los países del Caribe agrupados en el Caricom no son miembros de aquella.

<sup>3</sup> John Herd Thompson y Stephen Randall, *Canada and the United States. Ambivalent Allies* (Montreal/Kingston: McGill-Queen's University Press, 1994).

paña del Pacífico en 1945, con la ayuda de un escuadrón aéreo; en el caso de Brasil, su respaldo militar fue muy importante en Italia.<sup>4</sup>

Terminada la guerra, se firmó el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) en 1947,<sup>5</sup> que se convirtió en uno de los referentes principales para la acción concertada de los países en materia de seguridad. En 1948, se constituyó la Organización de Estados Americanos (OEA)<sup>6</sup> y a partir de ésta, en su seno se establecieron las directrices de lo que sería el funcionamiento del llamado “sistema interamericano”.<sup>7</sup>

Durante la guerra fría, Estados Unidos trató de enmarcar todos los desafíos de seguridad en el continente en las instituciones del sistema interamericano, sin embargo, rápidamente aparecieron disidencias en cuanto a las medidas coercitivas y excluyentes que se adoptaron en su seno. México mostró sus desacuerdos más importantes en los organismos interamericanos, como en la resolución sobre Guatemala adoptada en 1954; la expulsión de Cuba en 1961; el envío de una fuerza interamericana de paz a República Dominicana en 1965, así como resoluciones referentes a la crisis de Centroamérica desde fines de los setenta y durante los ochenta.<sup>8</sup> México fue el primer país que planteó la superioridad de la ONU sobre la OEA desde los años sesenta, para buscar fórmulas en la resolución de conflictos.<sup>9</sup> Un analista señaló que uno de los principales problemas que ha generado la aplicación del TIAR es que responde principalmente a las políticas de Estados Unidos:

Desde que fue firmado, el TIAR ha sido invocado en 17 ocasiones; 16 de ellas fueron conflictos ubicados en la cuenca del Caribe. Debido a que en la mayoría de las ocasiones la invocación al TIAR se refirió a conflictos interamericanos, relacionados con la contención de la insurgencia comunista en la región, la efectividad real del TIAR como un arreglo efectivo de seguridad que pueda cubrir el conjunto de necesidades de seguridad, se ve irrealizable. Adicionalmente, durante la existencia del tratado, la

<sup>4</sup> Para un análisis detallado de la ayuda de América Latina al esfuerzo militar de Estados Unidos, véase Conn Stetson y Byron Fairchild, *United States Army in World War II. The Western Hemisphere. The Framework of Hemispheric Defense* (Washington, D.C.: Office of the Chief of Military History, U.S. Army, 1960) y Conn Stetson, Rose Engelman y Byron Fairchild, *United States Army in World War II. The Western Hemisphere. Guarding The United States and its Outposts* (Washington, D.C.: Office of the Chief of Military History, U.S. Army, 1964).

<sup>5</sup> Firmado el 2 de septiembre de 1947 en Río de Janeiro. Véase “Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR)”, en Edmund Jan Osmańczyk, *Enciclopedia mundial de relaciones internacionales y Naciones Unidas* (México: FCE, 1976), 1065-1070.

<sup>6</sup> “Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA), firmada en Bogotá el 2 de mayo de 1948”, en *ibid.*, 805-808.

<sup>7</sup> Gordon Connell-Smith, *The Interamerican System* (Oxford: Oxford University Press, 1966).

<sup>8</sup> Raúl Benítez Manaut, “La revolución mexicana y la seguridad internacional”, en Jaime Bailón Corrés, Carlos Martínez Assad y Pablo Serrano Álvarez, coords., *El siglo de la revolución mexicana*, t. II (México: INEHRM, 2000), 277-307.

<sup>9</sup> Jorge Castañeda, “Conflictos de competencia entre las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos”, *Foro Internacional*, nos. 22-23 (octubre-diciembre de 1965-enero-marzo de 1966).

seguridad hemisférica fue abrumadoramente dominada por las preocupaciones de seguridad de Estados Unidos durante la guerra fría. Por ello, en América Latina el tratado se identifica sólo con la guerra fría y las preocupaciones de seguridad de Estados Unidos, por encima de los intereses colectivos. Esto explica por qué muchos latinoamericanistas sostienen que el tratado sirve sólo para legitimar las intervenciones de Estados Unidos en la región.<sup>10</sup>

Por las dificultades para alcanzar consensos entre todos los países y por los cambios tan radicales en las condiciones políticas en cada país de América Latina, la modalidad adoptada en términos reales por Estados Unidos es la firma de acuerdos bilaterales de defensa que regulan las actividades de cooperación.<sup>11</sup> La jerarquía de los países se da por su ubicación geográfica, su comportamiento histórico respecto de los vínculos estratégicos con Estados Unidos y las capacidades de cada país para establecer los marcos de cooperación. En el caso de México y Canadá, por ser los dos países más estables en el continente en términos políticos (ya que no existen interrupciones constitucionales a los gobiernos establecidos), sus políticas se pueden delinear con base en los llamados principios y posiciones fundamentales de su política exterior, sin embargo, la diferencia entre México y Canadá es fundamental, pues Canadá es un país muy activo en el sistema de seguridad internacional, mientras que México es un actor pasivo; por ello sobresale la relación estratégica entre Canadá y Estados Unidos.

Durante la guerra fría, Canadá compartió con Estados Unidos su participación en la OTAN. Canadá fue muy importante para Estados Unidos por ser frontera con la Unión Soviética, lo que llevó a ambos países a firmar y desarrollar el Comando Norteamericano de Defensa Aeroespacial (NORAD, por sus siglas en inglés) desde 1958.<sup>12</sup> En este aspecto, los vínculos de seguridad y defensa son muy estrechos entre ambos países. Empero, esto no implica que existan coincidencias en todos los aspectos de su política exterior y de defensa, pues Canadá posee políticas propias que, en muchos casos, están en contra de los postulados de Estados Unidos. Esto es claro en lo que se refiere a la disidencia de Canadá por la política de confrontación

<sup>10</sup> Luis Bitencourt, "Latin American Security: Emerging Challenges", en Stephen Flanagan, Ellen Frost y Richard Kugler, eds., *Challenges of the Global Century. Report of the Project on Globalization and National Security*, vol. II (Washington, D.C.: National Defense University, 2001), 898.

<sup>11</sup> Adam Isacson y Joy Olson, *Just the Facts. A Civilian's Guide to U.S. Defense and Security Assistance to Latin America and the Caribbean* (Washington, D.C.: Latin American Working Group, 1998). La última versión de esta publicación señala que la cooperación en defensa entre México y Estados Unidos se ha incrementado. Véase "Just the Facts 2001-2002. A Quick Tour of U.S. Defense and Security Relations with Latin America and the Caribbean", *International Policy Report* (Washington, D.C.: Latin American Working Group, noviembre de 2001).

<sup>12</sup> El Acuerdo para constituir el NORAD se firmó por primera vez el 12 de mayo de 1958. Desde esa fecha, ha tenido ocho actualizaciones. El texto básico del acuerdo se ha revisado en tres ocasiones: 1975, 1981 y 1996. Su cuartel principal se encuentra en la Peterson Air Force Base, en Colorado Springs, Colorado. Canada-United States Defence Relations, "NORAD", en <dnd.ca/menu/canada-us/bg00.o10\_e.htm>.

con Cuba.<sup>13</sup> Igualmente, uno de los ejes fundamentales de la política exterior de Canadá es la proyección de la llamada “seguridad humana”.<sup>14</sup>

Por su parte, México es un país sin geopolítica global, ni perteneció a alianzas estratégicas durante el largo gobierno del PRI (1929-2000). Su política de seguridad nacional y defensa es nacionalista y defensiva. Durante la guerra fría, México se aisló de Estados Unidos, principalmente por disentir de su política hemisférica de combate al comunismo, debido a que México percibió dicha política como violatoria de muchos principios de convivencia internacional. En particular, México desarrolló sus principios de política exterior de no intervención, sostuvo que el derecho internacional debía tener prioridad sobre soluciones militares y dio vigencia a la doctrina Carranza: respeto a la soberanía de los Estados. México dio prioridad al derecho internacional como principal instrumento de acción internacional, sobre todo en foros como la ONU y la OEA. Esta posición de México en muchos momentos estuvo aislada de los “consensos hemisféricos”.<sup>15</sup>

Desde los ochenta, inició la globalización de las economías del mundo. Se fortalecieron los lazos comerciales entre los países a través de acuerdos de libre comercio. Canadá y Estados Unidos firmaron uno en 1988. Posteriormente, con el desplome de la Unión Soviética (entre 1989 y 1991), muchos países del tercer mundo, como México, que habían sostenido políticas de no alineamiento frente a las superpotencias, para sobrevivir económica y políticamente, se vieron obligados a redefinir sus relaciones con la potencia vencedora de la guerra fría. En materia diplomática y de seguridad, en los años noventa iniciaron procesos paralelos a los establecidos en el sistema interamericano, mediante el mecanismo de “cumbres”, estableciéndose foros alternativos a los de la OEA.<sup>16</sup>

Con el fin de la guerra fría y debido a la generalización de los procesos de democratización en el continente y la solución pacífica a los conflictos en Centroamérica desde principios de los noventa, se transformaron los conceptos de seguridad nacional, política exterior y defensa de casi todos los países del hemisferio —excepto de Cuba—. La geopolítica, basada en la confrontación ideológica, dejó de ser relevante y comenzaron a tomarse en cuenta preocupaciones no tradicionales de seguridad nacional, como la migración, el terrorismo, el narcotráfico y el crimen organizado. Cobró gran importancia el debate sobre la regionalización y la actualización de los convenios de seguridad a raíz de que la mayoría de los convenios de seguridad de la guerra fría no sirvieron para contener las nuevas amenazas. En otras palabras, la democracia (en lo político) y el libre comercio (como ten-

<sup>13</sup> Hal P. Klepak, “The Security Dimension of Cuban-Canadian Relations in the Context of NAFTA” (La Habana, ponencia presentada en el Seminario ITAM-CESEU, diciembre de 2000).

<sup>14</sup> Brooke Smith-Windsor, “The Canadian Role in Human Security”, en Flanagan, Frost y Kugler, eds., *Challenges of the Global Century*...

<sup>15</sup> Raúl Benítez-Manaut, “Sovereignty, Foreign Policy, and National Security in Mexico, 1821-1989”, en Hal Klepak, ed., *Natural Allies? Canadian and Mexican Perspectives on International Security* (Ottawa: Carleton University Press, 1996), 57-90.

<sup>16</sup> Francisco Rojas Aravena, ed., *Globalización, América Latina y la diplomacia de cumbres* (Santiago de Chile: LACC-Flacso, 1998).

dencia macroeconómica) modificaron el ambiente de seguridad en el hemisferio, a pesar de las debilidades de los sistemas políticos democráticos observadas en muchos países y por las crisis económicas tan agudas ocurridas en naciones como Argentina. No obstante, una influencia positiva es que, a pesar de los obstáculos políticos, el proceso de integración ha avanzado notablemente más allá de los convenios y tratados comerciales. Este fenómeno se observa en América del Sur, Centroamérica y el Caribe. Entre Argentina y Brasil ha habido importantes avances en materia de distensión y medidas de confianza mutua, igualmente entre Argentina y Chile.<sup>17</sup> En Centroamérica, un paso decisivo fue la firma del Tratado Marco de Seguridad Democrática en 1995.<sup>18</sup> En el caso de los países insulares del Caribe, su agenda de seguridad y defensa<sup>19</sup> se vincula directamente con la migración, los desastres naturales y el crimen organizado, región donde se han desarrollado mayores vínculos transnacionales de cooperación en todos los ámbitos.<sup>20</sup>

A diferencia de la época de la guerra fría, las nuevas amenazas a la seguridad provienen de actores no estatales. De igual manera, aquéllas aumentan por la falta de estructuras gubernamentales sólidas para enfrentarlas, además de que se necesita revisar los convenios internacionales y de cooperación entre los gobiernos, pues muchos de ellos son inadecuados para enfrentarlas eficazmente, lo que lleva a sostener que los acuerdos comerciales necesitan compromisos en el nivel político y de seguridad para enfrentar las nuevas amenazas. Esto es claro en América del Sur como tendencia, principalmente como un impulso de la política exterior de Brasil.<sup>21</sup> En América del Norte, el TLCAN no ha sido el referente de los gobiernos como plataforma para lograr acuerdos supracomerciales, además de que de forma deliberada no incluyó un andamiaje institucional para su administración. En los países firmantes de este instrumento, en el caso de México se definen las amenazas principalmente como internas, y en el caso de Canadá y Estados Unidos como externas, sin embargo, después de los atentados del 11 de septiembre de 2001, se reconoce la vulnerabilidad de las fronteras de ambos países. Este cambio de la autopercepción de seguridad de Estados Unidos: de nación invulnerable a vulnerable, producto de las nuevas amenazas, provoca la gran revolución doctrinaria e institucional que propicia la nueva doctrina de defensa del territorio y la patria:

<sup>17</sup> Joseph Tulchin, Francisco Rojas y Ralph Espach, eds., *Strategic Balance and Confidence Building Measures in the Americas* (Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press-Stanford University Press, 1998).

<sup>18</sup> Rut Diamint, *Democracia y seguridad en América Latina* (Buenos Aires: Universidad Torcuato di Tella-Grupo Editor Latinoamericano, 2001), 72-78. En el caso de Centroamérica (y a diferencia del Mercosur o el TLCAN) se ha procedido a la configuración de un marco institucional subregional muy complejo que apuntala el proceso de integración. CEPAL-BID, *La integración centroamericana y la institucionalidad regional* (México: ONU, 1998).

<sup>19</sup> Lilian Bobea, ed., *Soldados y ciudadanos en el Caribe* (Santo Domingo: Flacso, 2002).

<sup>20</sup> Andrés Serbin, "Globalización, regionalismo e integración regional: tendencias actuales en el Gran Caribe", en *Anuario de la integración regional en el Gran Caribe 2000* (Caracas: CRIES-Nueva Sociedad, 2000).

<sup>21</sup> Clovis Brigagão y Domicio Proença Jr. *Concertação Múltipla. Inserção internacional de segurança do Brasil* (Río de Janeiro: Francisco Alves Editora, 2002).

La naturaleza cambiante de las amenazas que enfrenta Estados Unidos requiere una nueva estructura gubernamental para proteger el país y la población de enemigos invisibles que pueden golpear con una amplia variedad de armas. Hoy, ninguna agencia particular del gobierno, por sí misma, tiene como misión principal proteger el territorio de la patria. De hecho, las responsabilidades de protección están dispersas entre más de cien diferentes agencias gubernamentales. Estados Unidos necesita una estructura unificada de protección de la patria que provea protección contra todas las amenazas, y que sea lo suficiente flexible para ayudar a encontrar las amenazas del futuro.<sup>22</sup>

Uno de los elementos prioritarios de la nueva estrategia es el control de la población extranjera, lo que afecta a la población latinoamericana legal e ilegal. En este sentido, se da una falta de compatibilidad entre apertura de fronteras (propia del incremento de los flujos económicos) y la seguridad. Además, el hipotético efecto esperado de que el aumento del comercio disminuiría la expulsión de población no se observa entre México y Estados Unidos. La migración de mexicanos a Estados Unidos es consecuencia de la debilidad de la economía mexicana, incapaz de generar empleos, factor de origen socioeconómico en México, que en muchos sectores de Estados Unidos se percibe como asunto de seguridad.<sup>23</sup>

Por otra parte, el narcotráfico es un complejo fenómeno en el que, a nivel de tránsito, la amenaza proviene del sur, de Colombia y los países andinos, pero el consumo-demanda y el lavado de dinero se dan principalmente en las estructuras financieras de Estados Unidos. En el caso del terrorismo, en algunos países de América Latina hay grupos con capacidad para realizar actividades terroristas, principalmente las agrupaciones guerrilleras de Colombia. Después de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, la amenaza terrorista aumentó en cuanto a complejidad, se volvió de dimensiones globales y focalizó su acción al ataque de objetivos en Estados Unidos.<sup>24</sup>

## La seguridad hemisférica y los temas predominantes

Antes de dichos atentados había una agenda de seguridad hemisférica común, cuyos temas balanceaban las preocupaciones nacionales de seguridad con las amenazas regionales y subregionales. Al mismo tiempo, había un equilibrio entre una “agenda tradicional” y las “amenazas emergentes”, incluso se consideraban superadas las amenazas de la guerra fría provenientes del enfrentamiento ideológico.

<sup>22</sup> President George Bush, *The Department of Homeland Security* (Washington, D.C.: White House, junio de 2002), 2.

<sup>23</sup> Véase Francisco Alba, “Diálogo y cooperación México-Estados Unidos en materia migratoria”, y Rodolfo Tuirán, “La migración mexicana a Estados Unidos: tendencias presentes y desafíos futuros”, en Olga Pellicer y Rafael Fernández de Castro, coords., *México y Estados Unidos, las rutas de la cooperación* (México, SRE-ITAM, 1998).

<sup>24</sup> Véase Raúl Benítez Manaut y Andrés Ávila Akerberg, “Terrorismo y globalización a principios del siglo XXI: dilemas para la seguridad internacional”, en José Luis Valdés Ugalde y Diego Valadés, coords., *Globalidad y conflicto. Estados Unidos y la crisis de septiembre* (México: CISAN, UNAM, 2002), 203-244.

El continente americano no vivió una carrera armamentista nuclear, aunque en este sentido Argentina y Brasil desarrollaron programas que después se desactivaron. Esto se debió a que en la década de los sesenta se firmó el Tratado de Tlatelolco, el cual logró construir una zona libre de armas nucleares en América Latina,<sup>25</sup> con lo que este factor está fuera de las preocupaciones de los gobiernos.

Un conflicto de la guerra fría, el centroamericano, se superó mediante procesos exitosos de paz en Nicaragua (1990), El Salvador (1992) y Guatemala (1996). Conflictos tradicionales como la disputa territorial entre Honduras y El Salvador se solucionaron diplomáticamente en 1992, porque sus gobiernos reconocieron el veredicto de la Corte Penal Internacional de La Haya.

Uno de los debates no resueltos entre los países —y que ha concentrado los trabajos de la Comisión de Seguridad Hemisférica (desde su creación en la OEA en 1995)— es su definición. El concepto y las posturas nacionales van desde la definición de amplias agendas de seguridad, propias de los postulados de seguridad nacional de muchos países, como México, país que insiste en incorporar temas de “desarrollo” (por ejemplo, la pobreza como fuente de inseguridad); Canadá, con su planteamiento doctrinario de “seguridad humana”, y muchos países del Caribe, donde las amenazas se observan en los desastres naturales, catástrofes en materia de salud (como el sida), hasta conceptos más estrechos, relacionados con amenazas propiamente militares (por ejemplo, las sostenidas por Colombia) o vinculadas al ámbito de la defensa. Las discusiones entre los gobiernos se dan fundamentalmente en el orden en que deben catalogarse las amenazas: pobreza, narcotráfico, terrorismo, crimen organizado, desastres naturales, etcétera.

Todos estos fenómenos son parte de la nueva agenda de seguridad hemisférica. A fin de siglo, había condiciones en el hemisferio occidental que favorecían la cooperación, destacando el hecho de que los países gozaban de sistemas políticos democráticos y economías de mercado abiertas a los flujos del comercio internacional. Desde el principio de los años noventa Estados Unidos, Canadá y algunos países latinoamericanos (Chile, Argentina y Colombia) y organizan foros en los organismos del “sistema interamericano”, cuya “cabeza” es la OEA, en los que se ha desarrollado el concepto de “seguridad cooperativa”, el cual inicia con la “defensa de los sistemas democráticos de gobiernos”, adoptada en Santiago de Chile, en la reunión de la OEA de 1991.<sup>26</sup>

<sup>25</sup> Tratado de Tlatelolco, firmado en México el 14 de febrero de 1967, en Osmańczyk, *Enciclopedia mundial...*, 1052-1057; Alfonso García Robles, “La proscripción de las armas nucleares en la América Latina. Resumen de sus principales etapas”, en OPANAL, *Vigésimo aniversario del Tratado de Tlatelolco (1967-1987)* (México: OPANAL, 1987), 13; Antonio Stempel Paris, “El Tratado de Tlatelolco veinte años después: evolución y perspectivas”, en *ibid.*, 230.

<sup>26</sup> Ana Julia Jatar y Sydney Weintraub, *Integrating the Hemisphere. Perspectives from Latin America and the Caribbean* (Washington, D.C.: Interamerican Dialogue, 1997); Francisco Rojas Aravena, ed., *Argentina, Brasil y Chile: integración y seguridad* (Caracas: Flacso, Chile-Nueva Sociedad, 1999); ídem, ed., *Cooperación y seguridad internacional en Las Américas* (Caracas: Flacso, Chile-Woodrow Wilson Center-Nueva Sociedad, 1999).

Los problemas de narcotráfico, terrorismo y crimen organizado en América Latina están vinculados entre sí, sólo que tienen distinto grado de intensidad, según el país o región.<sup>27</sup> Hay naciones donde el narcotráfico no es considerado una amenaza sustantiva (por ejemplo, en el cono sur); en otros países, el fenómeno crece y desafía las instituciones, la estructura social y altera las relaciones económicas, tal es el caso actual de México.<sup>28</sup> Hay otras naciones donde el peligro ha adquirido tal dimensión que altera toda la estructura del Estado, como en Colombia.

En el hemisferio, la crisis de Colombia es la que más preocupa a los distintos gobiernos. Desde hace más de quince años se han intentado diversos esfuerzos de paz entre las fuerzas guerrilleras y el gobierno, la mayoría de los cuales han fracasado, hay que agregar el poder del narcotráfico. Estos dos elementos, narcotráfico y guerrilla, afectan la estabilidad del hemisferio en materia de seguridad.<sup>29</sup> Todos los balances sobre la guerra contra el narcotráfico señalan que ha sido un fracaso.<sup>30</sup> Los dos principales grupos guerrilleros marxistas, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN) controlan casi 30 por ciento del territorio rural. En los noventa, también se consolidaron los grupos paramilitares, ahora integrados en las llamadas Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). Todos han realizado alianzas con el narcotráfico, lo que hace que se configure una situación de narcoguerrilla. Esta crisis es la que tiene prioridad en la agenda de seguridad hemisférica de Estados Unidos e involucra a la gran mayoría de los esfuerzos de cooperación financiera y de seguridad de Estados Unidos, básicamente con el apoyo al Plan Colombia, cuyo paquete de ayuda fue de 1 300 000 000 de dólares:

La guerra contra las drogas en Colombia probablemente va llegar a ser el tema más importante en la agenda al sur de la frontera. Las conversaciones de paz con rebeldes marxistas han fracasado. Los grupos paramilitares están masacrando civiles. Los colombianos se preparan para una situación aún más violenta y un número creciente de colombianos quieren “la mano dura”, una mano fuerte contra la guerrilla, pues este largo conflicto civil se sostiene con el contrabando de drogas.

En el corto plazo, Colombia está al borde del caos. Una gran pregunta es si se sigue respaldando un paquete regional de ayuda de 1 300 000 000 de dólares propuesto por la administración de Clinton, dirigido a cortar la producción de cocaína, como la fuente principal del financiamiento de dos grupos guerrilleros.

El señor Bush, quien ha expresado una precaución general sobre la participación e involucramiento de Estados Unidos en el extranjero, también tendrá que decidir cuán-

<sup>27</sup> Max Manwaring en *Security of the Western Hemisphere. International Terrorism and Organized Crime*, ídem, ed., *Strategic Forum* (Washington, D.C.: Institute for National Strategic Studies, NDU, no. 137, abril de 1998).

<sup>28</sup> Raúl Benítez Manaut y Stephen J. Wager, *National Security and Armed Forces in Mexico: Challenges and Scenarios at the End of the Century*, Working Papers Series, no. 236 (Washington, D.C.: The Latin American Program, The Woodrow Wilson International Center for Scholars, octubre de 1998).

<sup>29</sup> “Combustible Colombia”, *The New York Times*, 28 de enero de 2001.

<sup>30</sup> “No Crops Spared in Colombia’s Coca War”, *The New York Times*, 31 de enero de 2001, 1.



to gastar en Colombia. Ahora este país encabeza la lista de receptores de ayuda de Estados Unidos. Algunos funcionarios colombianos ya están solicitando seiscientos millones de dólares al año para mantener la guerra contra las drogas.<sup>31</sup>

En la política de Estados Unidos hacia Colombia, no se observan cambios significativos entre el gobierno de William Clinton y el de George W. Bush, incluso el apoyo al Plan Colombia tiene respaldo bipartidista.<sup>32</sup>

Los dos países más grandes de América Latina, México y Brasil, se oponen al desarrollo de mecanismos de defensa colectiva del continente, aunque difieren en cuáles tratados e instituciones deben ser los apropiados para la resolución de conflictos. En el Caribe, la isla más grande, Cuba, de igual manera está contra la cooperación, debido al conflicto que desde la guerra fría tiene con Estados Unidos. México y Brasil consideran que la agenda de seguridad internacional de Estados Unidos no puede extenderse al hemisferio, pues los países, en especial las fuerzas armadas, corren el peligro de perder su carácter “nacional”, incluso para combatir el narcotráfico, hay muchas críticas a la “militarización”, pues éste no es un fenómeno sólo militar, sino también financiero, social y cultural, originalmente correspondería a las policías, servicios de inteligencia y cuerpos de seguridad frenarlo. Además, los países de América Latina se oponen a las medidas unilaterales (el control del tráfico y la oferta fuera del territorio de Estados Unidos) y señalan que no se ataca el consumo y el lavado de dinero con éxito en Estados Unidos.

Tradicionalmente, las fuerzas armadas latinoamericanas son nacionalistas. Tienen doctrinas de defensa nacional basadas en la defensa del territorio, con misiones fundamentalmente internas (integrar el territorio, contrainsurgencia, inteligencia, seguridad interna policiaca, etc.), sin embargo, con la globalización y la democratización, los gobiernos civiles buscan que sus ejércitos participen más activamente en la seguridad internacional. No obstante, los países de América Latina consideran peligrosa la forma en que algunos temas se transnacionalizan.<sup>33</sup>

Un nuevo elemento en algunos países son los conflictos étnicos.<sup>34</sup> En Centroamérica, específicamente en Nicaragua y Guatemala, las etnias han solicitado autonomía y los acuerdos de paz en estos países incluyen disposiciones especiales para los campesinos indígenas. En Perú, los grupos guerrilleros como Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Tupac Amaru siguen activos y su ideología se sostiene en un fundamentalismo “indigenista”.<sup>35</sup> En México, en la fron-

<sup>31</sup> “No Honeymoon Likely for New President’s Foreign Policy Team”, *The New York Times*, 20 de enero de 2001, 19(A).

<sup>32</sup> Arturo Valenzuela, “La paz en Colombia: una prioridad para Bush y los países del hemisferio”, en <nuevamayoria.com>, 25 de enero de 2001.

<sup>33</sup> La ideología y misiones de las fuerzas armadas de América Latina se analiza a detalle en Rut Diamint, ed., *Control civil y fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas* (Buenos Aires: Universidad Torcuato di Tella-Grupo Editor Latinoamericano, 1999).

<sup>34</sup> Donna Lee van Cott, *Defiant Again: Indigenous Peoples and Latin American Security* (Washington, D.C.: National Defense University, McNair Paper, no. 53, octubre de 1996).

<sup>35</sup> Estos grupos han sido reducidos por las fuerzas de seguridad de Perú, sin embargo, su actividad se simplificó al nivel de células y comandos.

tera con Guatemala, apareció la guerrilla zapatista, encabezada por el subcomandante Marcos, que abrió el debate de los alzamientos indígenas y las guerrillas en un país que transita hacia la democracia.<sup>36</sup> Sin embargo, a diferencia de otros países de América Latina, la crisis de Chiapas no tiene implicaciones militares; y principalmente se ha dado un proceso de negociaciones lentas de paz,<sup>37</sup> donde el conflicto se debate en el plano jurídico.

Otra fuente de inestabilidad, producto de la debilidad de las democracias, es el nuevo militarismo. En Bolivia, un anciano dictador militar, Hugo Banzer, que gobernó Bolivia mediante un golpe de Estado en los setenta, a través de la democracia fue presidente constitucional de su país. En Paraguay, el político más popular era el general Lino Oviedo. En Venezuela, país estratégico por sus reservas de petróleo, Hugo Chávez, un joven militar que intentó dar un golpe de Estado en 1992 y estuvo en la cárcel dos años, ahora es presidente gracias a un proceso electoral. En Ecuador, un militar populista, Lucio Gutiérrez, ganó la elección presidencial.<sup>38</sup>

Este neomilitarismo está impregnado de nacionalismo y busca recuperar las viejas ideas de soberanía. Los nuevos militares piensan que la globalización y la economía de mercado empobrecen a la población. En un futuro, un nuevo nacionalismo afectaría las tendencias de la seguridad cooperativa. Otro peligro de este neonacionalismo es que renazca una nueva carrera armamentista en el nivel convencional, por la tendencia de los ejércitos de modernizar su equipo, principalmente con los proyectos de adquirir aviones de combate y fragatas de guerra.

Es sabido en América Latina que Estados Unidos ganó la guerra fría y que es la superpotencia que controla el planeta en términos de seguridad. El propósito de lograr un sistema interamericano de seguridad, que incluya a Canadá, se frena debido a los conceptos de seguridad nacional que en cada país existen. Los gobiernos tampoco comparten toda la agenda de seguridad internacional que Estados Unidos ha diseñado, pues los principales desafíos a la seguridad son internos. Sin embargo, la tendencia es que la subregionalización comercial produzca igualmente alianzas a esa misma escala de seguridad.

En el hemisferio, la tendencia en materia de seguridad es que se creen acuerdos paralelos a los de comercio, el avance de las negociaciones para la entrada en vigor del Área de Libre Comercio de América (ALCA), planteado para el 2005, seguramente influirá en la seguridad. Esto es posible porque a inicios del siglo XXI las amenazas tanto a la seguridad de los países como en el hemisferio no son estatales ni tienen un componente ideológico. El problema radica en la discusión de los medios (económicos, políticos, diplomáticos o militares) para afrontarlos, siendo Estados Unidos

<sup>36</sup> Raúl Benítez Manaut, "Chiapas: crisis y ruptura de la cohesión social. Desafíos de la negociación hacia el siglo XXI", en Francisco Rojas Aravena y Moufida Goucha, eds., *Seguridad humana, prevención de conflictos y paz en América Latina y el Caribe* (Santiago de Chile: UNESCO-Flacso, 2002).

<sup>37</sup> El EZLN realizó la marcha de Chiapas al Distrito Federal a principios de marzo de 2001. El propósito era ejercer presión para la discusión y aprobación en ley de los Acuerdos de Larráinzar de 1996.

<sup>38</sup> Andrés Oppenheimer, "Otro salvador de la patria de verde olivo", *Reforma*, 2 de noviembre de 2002.

el que busca establecer convenios de defensa y seguridad centrados en la lucha contra el terrorismo.

Estados Unidos considera que a inicios del siglo XXI las principales amenazas a su seguridad provienen de enemigos “no armados”, que no son Estados, ni son amenazas convencionales:

Listos o no, la administración de Bush se va encontrar tratando con retos a la seguridad americana, que no fueron consideradas hace ocho años amenazas serias de seguridad durante la última administración republicana. Preocupaciones familiares como el terrorismo y la proliferación nuclear tendrán que compartir la agenda de política exterior con amenazas que no son armadas. Daños ambientales, escasez de agua, movimientos masivos de refugiados, sobrepoblación, enfermedades infecciosas, pobreza en el tercer mundo. Todo afecta la seguridad de Estados Unidos. Algunos de estos problemas pueden volverse internos. Pero todos pueden generar una gran inestabilidad y conflicto que frecuentemente ha justificado una intervención de Estados Unidos.<sup>39</sup>

Este país tiene dos conceptos geopolíticos de seguridad en el hemisferio: el primero es una geopolítica estrecha, solamente vinculada al TLCAN; el segundo, un concepto ampliado que integra todo el continente. En América del Norte, Estados Unidos busca que el TLCAN también se convierta en un futuro sistema de seguridad de la región. Canadá está de acuerdo tácitamente en lo anterior, debido a que firmó más de ochenta acuerdos de defensa con Estados Unidos, entre los que destaca el NORAD. Producto de estos acuerdos son los más de seiscientos militares canadienses que colaboran directamente en territorio estadounidense.<sup>40</sup> Uno de los problemas conjuntamente con Canadá, que acaparan la atención es la posibilidad de que ocurra un proceso de inestabilidad política a causa de la posible separación de Quebec.<sup>41</sup> Uno de los aspectos en los que se ha desarrollado la cooperación entre ambos países es la lucha contra el terrorismo.<sup>42</sup> Lo anterior conduce a que ambos países tengan numerosas coincidencias en materia de seguridad internacional: “Canadá y Estados Unidos son aliados en una variedad de asuntos de seguridad internacional. Nosotros consultamos y cooperamos muy cerca en la ONU, en la OTAN, en la OEA, en la OSCE y en el foro regional ASEAN en Asia, así como en otros foros y organizaciones”.<sup>43</sup>

México se opone a esta modalidad de cooperación, pues va contra sus doctrinas de soberanía absoluta y nacionalismo, pero México es la parte más débil de esta alianza trinacional:

<sup>39</sup> “Unarmed Threats”, *The New York Times*, 29 de enero de 2001.

<sup>40</sup> Directorate of Western Hemisphere Policy, “Canada-United States Defence Relations”, en [dnd.ca/admpol/org/dg\\_is/dwh/canus\\_e.htm](http://dnd.ca/admpol/org/dg_is/dwh/canus_e.htm).

<sup>41</sup> *Ibid.*

<sup>42</sup> “Don’t Blame Canada. U.S.-Canadian cooperation on terrorism works”, *The Washington Times*, 20 de enero de 2000.

<sup>43</sup> “Current Issues in Canada-U.S. Relations”, 4 de abril de 2000, Department of Foreign Affairs, Ottawa.

La principal preocupación para Estados Unidos proveniente de México es la incapacidad del gobierno para reformarse y poder lograr una estabilidad económica y política. El deterioro de las condiciones internas en México puede afectar la interdependencia económica que existe con Estados Unidos, poniendo en riesgo el acceso al petróleo, además de que se puede expandir la violencia y causar una migración masiva de mexicanos al país vecino. Esto desataría una presión a Estados Unidos para tomar medidas en el asunto. La acción específica comprendería desde la reducción de la asistencia económica y técnica hasta el reforzamiento militar de la frontera. Otro escenario es que el conflicto rural existente en México continúe en los niveles actuales, causando tensión al gobierno, exacerbando los problemas socioeconómicos y el narcotráfico, todo esto acompañado de corrupción. La migración ilegal, la inestabilidad económica y el comercio dominarán las relaciones entre México y Estados Unidos durante años. La violencia relacionada con el tráfico de drogas y la corrupción se incrementaron a fines de los noventa, mientras que el gobierno de Estados Unidos negocia con otras fuerzas internas, para encontrar, entre ambos países, la mejor forma de conducir la guerra contra las drogas.<sup>44</sup>

En la contribución a los sistemas de seguridad internacional, básicamente los establecidos en el seno de la ONU, Canadá y Estados Unidos impulsan políticas activas que difieren notablemente del aislamiento mexicano en esa materia. Canadá es uno de los países que más ha contribuido al despliegue de fuerzas de paz de la ONU desde el inicio de estas misiones. Al respecto, la mayoría de las naciones de América Latina orientan sus políticas de respaldo a la seguridad internacional, mediante la inclusión de sus fuerzas armadas en misiones de paz, quedando México aislado en esta tendencia.

Sin duda, el esfuerzo más importante de seguridad para Estados Unidos en el hemisferio es la crisis en Colombia. Igualmente preocupa a todos los países del hemisferio, no sólo a los vecinos (Brasil, Venezuela, Ecuador y Perú), debido a que afectaría la estabilidad geopolítica. Se debate intensamente si la crisis colombiana podría superarse con medios militares o si deben buscarse alternativas diplomáticas. Es evidente la falta de colaboración de los países de América Latina al Plan Colombia, pues particularmente los vecinos desean mantenerse al margen. El presidente de Colombia ha sugerido incluso la creación de un contingente multinacional, llamado que no ha tenido ningún eco.<sup>45</sup> Por su parte, el secretario de defensa de Estados Unidos sugirió la posibilidad de configurar una fuerza de paz regional y colaboración en el ámbito naval, propuesta que fue rechazada por los gobiernos latinoamericanos.<sup>46</sup>

<sup>44</sup> Institute For National Defense University, "North America", en *1997 Strategic Assessment: Flashpoints and Force Structure* (Washington, D.C.: National Defense University, Fort Lesley J. MacNair, 1997). Esta afirmación sigue siendo válida desde el punto de vista estratégico para Estados Unidos en su visión respecto de México, aunque fue escrita en 1998.

<sup>45</sup> Andrés Oppenheimer, "¿Una fuerza militar latinoamericana?", *Reforma*, 5 de octubre de 2002.

<sup>46</sup> "Palabras del secretario de Defensa de los EE.UU. Donald Rumsfeld, durante la inauguración de la V Conferencia de Ministros de Defensa de Las Américas", Santiago de Chile, 19 de noviembre de 2002, en <<http://usinfo.state.gov/espanol>>.

El debate sobre la agenda de seguridad hemisférica oscila entre una visión que se desprende de las agendas temáticas de las cumbres hemisféricas de ministros de Defensa y comandantes en jefe de las fuerzas armadas —(posición básicamente estadounidense y de algunos países sudamericanos y un enfoque de seguridad humana (Canadá) y multidimensional (México)—. Estos dos últimos esquemas de seguridad hemisférica se sostienen en la inclusión de problemáticas económicas y sociales:

<i>Problemas sociales y económicos</i>		<i>Defensa</i>
Migración		Medidas de confianza mutua
Ambiente	Seguridad hemisférica	Cooperación en guerra contra las drogas
Catástrofes naturales		Transparencia
Salud		Fuerzas militares transnacionales
Pobreza	<i>Valores políticos básicos</i>	Maniobras conjuntas
	Defensa de la democracia	Operaciones de paz
	Defensa de los derechos humanos	Guerra contra el terrorismo
	Soberanía	Cooperación en inteligencia

## Comentarios finales

Las dificultades para alcanzar un consenso hemisférico en materia de seguridad y defensa son múltiples, las dos principales serían: 1) la importancia que los distintos países otorgan a su seguridad nacional como elemento prioritario y 2) la preeminencia de diseños de seguridad global que trascienden y buscan determinar las políticas y compromisos a nivel hemisférico.

Las naciones del continente americano otorgan y elaboran su agenda de seguridad nacional de acuerdo con diferentes elementos, entre los que destacan su ubicación geopolítica; las principales amenazas a su seguridad interna; las distintas funciones asignadas a las fuerzas armadas y cuerpos de seguridad e inteligencia; las doctrinas históricas de seguridad y factores legales que impiden o limitan la participación en actividades supranacionales; los problemas con los países vecinos y los compromisos internacionales signados. A todo esto se suman elementos que condicionan la posibilidad de que los gobiernos efectivamente se comprometan con políticas de seguridad hemisférica, como el respaldo interno a los gobernantes (tanto político-legislativo, como el apoyo de la opinión pública) y las capacidades financieras.<sup>47</sup>

En el caso de las políticas de seguridad extrahemisféricas, se afirmarí que su presencia hegemónica lleva a Estados Unidos a querer exportar su agenda de se-

<sup>47</sup> El caso de Argentina sería el más notable por la grave crisis interna que padeció, que, además de ser financiera, derivó en crisis de gobernabilidad.

guridad global, para lo cual los gobiernos, fuerzas armadas, cuerpos de seguridad y sistemas de inteligencia debían cooperar de acuerdo con su diseño de prioridades. En muchos casos, hay coincidencia en las prioridades de seguridad entre Estados Unidos y las naciones de América Latina, pero en otros hay diferencias notables en las agendas de riesgos de seguridad nacional. Se debe contemplar que, aunque las prioridades coincidiesen, diferirían los medios a emplear, o simplemente las capacidades (o incapacidades) de las instituciones de seguridad en los países latinoamericanos. Esto pasó durante la guerra fría, en la que Estados Unidos subsumió las agendas nacionales de riesgo a la amenaza comunista y durante los noventa el narcotráfico fue la “amenaza a contener”. A principios del siglo XXI se amplió notablemente el abanico de amenazas y el terrorismo claramente se ubica como riesgo principal a enfrentar, subordinando (o intentándolo) las agendas nacionales de riesgos.

Las naciones de América Latina confrontan amenazas internas de seguridad de diverso tipo. Claramente la amenaza terrorista (de origen interno) sólo tiene prioridad en los países andinos; el narcotráfico, de igual manera, subordina las agendas de seguridad de los Andes, el Caribe, Centroamérica y México; el crimen organizado emerge como una variable en prácticamente todo el hemisferio y factores de riesgo tradicionales, como disputas fronterizas, conflictos por recursos naturales (léase agua, como en el caso de México y Estados Unidos) o la migración, tema que confronta a Estados Unidos con todos los países de América Latina y el Caribe, se agregan a la lista de problemas.

Después del 11 de septiembre de 2001, Estados Unidos elaboró la estrategia de seguridad doméstica-territorial (*homeland*) como elemento prioritario en su estrategia de seguridad nacional, que responde al diseño global de defensa frente a la amenaza terrorista internacional; para responder a ésta reorienta su política de seguridad hemisférica. Claramente Canadá y México, por el factor geográfico, se vuelven prioritarios en esta estrategia, lo que implica un número importante de medidas con repercusiones a escala hemisférica.<sup>48</sup>

En primer lugar, la redefinición del papel de las fuerzas armadas, a las que se otorgan capacidades en su propio territorio, es la reformulación principal; la autorización para el trabajo internacional del FBI y la redefinición de prioridades de inteligencia de agencias como la CIA, la DIA y la DEA.<sup>49</sup> En segundo lugar, la protección de las fronteras inteligentes (*smart borders*) se transmite como elemento básico de seguridad, prioridad de toda la reformulación de la seguridad de los aeropuertos información de pasajeros; la información de empresas con actividades comerciales en y con Estados Unidos, así como la protección de las fronteras físicas, donde la modernización tecnológica-informativa, el control, supervisión militar y vigilancia fronteriza extraordinarias se realizan programas de cooperación inéditos con Canadá y México. En tercer lugar, la redefinición global de los comandos con-

<sup>48</sup> Steve Tomisek, “Homeland Security: The New Role for Defense”, *Strategic Forum*, NDU, no. 189 (febrero de 2002).

<sup>49</sup> Agencia Federal de Investigaciones (FBI); Agencia Central de Inteligencia (CIA); Agencia de Inteligencia de la Defensa (DIA); Agencia de Control de Drogas (DEA).

duce a que, desde el 1 de octubre de 2002 opere el llamado Comando del Norte (North Command), en la misma base de operaciones del NORAD. El Comando del Norte complementará al Comando del Sur, y abarcarán, geográficamente, Canadá, el territorio de Estados Unidos, México y Cuba. Todo lo anterior lleva a Estados Unidos a intentar evitar un ataque similar al del 11 de septiembre de 2001 y a comprometer a los países del hemisferio a la necesidad de que se sumen a la cruzada contra el terrorismo.

Hay países que tienen reservas en compartir con Estados Unidos la agenda de seguridad hemisférica, como es el caso de México, que considera que los mecanismos existentes en el sistema interamericano, como el TIAR, deben reformularse,<sup>50</sup> y Brasil tiene muchas reticencias para respaldar las políticas de Estados Unidos.<sup>51</sup>

Uno de los casos que demuestra los límites y evidencia la discordancia con los medios empleados y las estrategias para enfrentar conflictos es la aplicación del Plan Colombia. A pesar de que casi todos los países del hemisferio (excepto Cuba y Venezuela) comparten la idea de buscar soluciones multinacionales a la crisis de Colombia por su impacto externo, la diferencia entre medios y fines es muy notable. Estados Unidos y el gobierno colombiano son más afines a una solución militar, mientras que el resto de América Latina prefiere explorar medios político-diplomáticos. El empantanamiento y la tendencia ascendente de este conflicto tiene paralizados los esfuerzos diplomáticos (en gran medida por la resistencia de los grupos armados) y las soluciones militares tampoco se han mostrado efectivas.<sup>52</sup> Sin embargo, pese a las limitantes nacionales y de las formulaciones individuales de políticas de seguridad y defensa, existen elementos de consenso que han de considerarse y que apuntan a elementos específicos de cooperación. Los elementos sobresalientes positivos que en la reciente historia del continente han ejemplificado el éxito de las políticas de cooperación son los que siguen:

- En los años ochenta y noventa del siglo pasado, fueron muy exitosos los esfuerzos argentino-brasileños de distensión, principalmente en materia nuclear.
- Los esfuerzos de la comunidad internacional en el respaldo otorgado a los procesos de paz en Nicaragua (1990), El Salvador (1990-1994) y Guatemala (1992-2000) también resultaron muy exitosos.
- Los mecanismos diplomáticos han prevalecido en las disputas fronterizas entre Ecuador y Perú.
- Ha sido muy exitosa la cooperación entre Estados Unidos y Canadá en materia de defensa bajo el NORAD.

<sup>50</sup> Palabras del presidente Vicente Fox ante el Consejo Permanente de la OEA, Washington, D.C., 7 de septiembre de 2001. El 6 de septiembre de 2002, el gobierno de México anunció formalmente su retiro del TIAR.

<sup>51</sup> Esta tendencia de la política exterior de Brasil se refuerza con el cambio de gobierno, desde el 1 de enero de 2003.

<sup>52</sup> Max Manwaring, comp., *Colombia's Ambiguous Wars in Global and Regional Context: Insurgency, Transnational Crime and Terror* (Conference Brief, Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, 2002).

- El Tratado de Tlatelolco, firmado en 1967 y ratificado por la gran mayoría de los países del hemisferio, es un claro ejemplo de diplomacia preventiva en materia de defensa.
- Ha avanzado mucho, aunque con grandes limitaciones, el esfuerzo conjunto para el combate a las drogas y el crimen organizado, tanto bajo el amparo del sistema interamericano (OEA-CICAD), como a nivel subregional y binacional.
- Han sido exitosos los esfuerzos de cooperación multinacional para el auxilio a la población civil ante la presencia de desastres naturales de gran magnitud. Muchos ejércitos, armadas y fuerzas aéreas han podido desplegar acciones humanitarias con éxito, como las fuerzas armadas mexicanas en Centroamérica y Venezuela.
- En términos generales, se considera positiva la participación de efectivos militares y policíacos de algunos países latinoamericanos en operaciones multinacionales de paz bajo el amparo de la ONU.
- Se han realizado, regularmente y con gran éxito, ejercicios militares conjuntos entre diversos ejércitos, armadas y fuerzas aéreas, profundizando el conocimiento mutuo y la cooperación en materia tecnológica y operativa.

Estos ejemplos ponen de relieve que, a pesar de las limitantes nacionales, sí es posible avanzar en el diseño de políticas comunes de seguridad y defensa. La premisa para lo anterior es que los riesgos a la seguridad y defensa de los países cada vez tienen más componentes multinacionales y multidimensionales, por lo que resulta obligado el diseño de acuerdos de cooperación.

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) conduce o se enfila hacia la viabilidad en el avance de políticas comunes de seguridad y defensa. La premisa es clara, la agenda de riesgos hemisférica no ha de imponerla ninguna nación; 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 afrontar las nuevas necesidades. Como amenaza, es muy difícil hacer frente al terrorismo con el actual sistema.<sup>53</sup> Hay elementos muy importantes que se comparten entre los países del hemisferio que hacen viable la construcción de una agenda de seguridad hemisférica:

- Actualmente las políticas de seguridad y defensa se aplican en casi todos los países mediante fórmulas de consenso democrático, por lo que no son sólo políticas del Poder Ejecutivo de un país, sino 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 se sujetan a la vigilancia política y pública en casi todos los

<sup>53</sup> Hal Klepak, “Hemispheric Security after the Towers Went Down” (Ottawa: Focal Policy Paper, febrero de 2002).



países. Aun cuando en este factor hay deficiencias, los avances cualitativos (legales) y cuantitativos (reales) respecto del pasado son notables. En (casi) todos los países se reconoce la necesidad de fortalecer la profesionalización de los sistemas judiciales, policíacos y la despolitización de las fuerzas armadas.

- Los sistemas políticos, en gran parte 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 el hemisferio se observa un avance notable en la materia, que transforma profundamente las relaciones cívico-militares en pro de un equilibrio entre civiles y militares, y favorece 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 grado de profundidad de las reformas.<sup>54</sup>

Con la globalización (iniciada hace más de doce años), se afirmó reiteradamente que las fronteras entre las naciones estaban desapareciendo; que la soberanía se disolvía aceleradamente y que la geoeconomía, a través del comercio, orillaría a procesos de integración subregionales y hemisféricos. Los teóricos de aquella tendencia 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 evitaron que se desarrollaran los fenómenos oscuros de la globalización: el crimen organizado, el terrorismo, el despotismo teológico, los fundamentalismos, etc. Las amenazas a los países no son convencionales y las estructuras de defensa, de seguridad pública-policíaca y de inteligencia han mostrado graves limitaciones (el ejemplo de los estadounidenses es más que elocuente). Por lo anterior, 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). Se imponen reformas institucionales muy profundas.

En las distintas subregiones del hemisferio, lo que en un primer momento fueron avances en la integración económica y comercial, poco a poco derivaron en la necesidad de establecer convenios de defensa y seguridad. En ocasiones, éstos han sido muy modestos y sólo responden a las urgencias —como las ejercidas después del 11 de septiembre de 2001— y en ocasiones se construyen mediante consultas metódicas y sistemáticas. Lo que sí es un hecho es que para estas fronteras tan abiertas se requiere que sean seguras, para ello la colaboración en defensa y seguridad resulta obligatoria. Los medios y aspectos específicos se hallan en discusión, no así los fines.

<sup>54</sup> Para este tema de análisis veáanse Diamint, *Democracia y seguridad en América Latina*, y Fundación CIDOB, *Nuevos temas de seguridad en América Latina* (Barcelona: CIDOB, 2002).