

El rol de la defensa en materias no militares. Cooperación, coordinación y acción colectiva.

Francisco Rojas Aravena
Secretario General FLACSO

Un hemisferio diferente.

En los últimos 13 años, desde la Cumbre de Miami, la agenda hemisférica ha cambiado de manera importante. La agenda global también. La globalización incide sobre todos los Estados y sociedades, afecta el diseño y desarrollo en cada una de las políticas de los países del hemisferio. El tema del crimen organizado, la violencia y la seguridad adquieren cada día mayor relevancia y mayor prioridad en la agenda de las sociedades y demanda mejores y más eficaces respuestas de los estados en relación con la ley y el orden. Ello significa construir políticas públicas que involucren diversos sectores (seguridad, salud, juventud, sociales, económicas, etc) Estas políticas deben tener miradas hemisféricas y crecientes grados de cooperación.

El proceso de Cumbres de las Américas logró, en esta casi década y media, tres logros esenciales: i) **consolidar la paz**. Se adoptaron importantes convenciones y tratados en la materia, desde armas livianas, a la lucha en contra de la corrupción. El momento presente corresponde al nivel más bajo de percepción de amenaza militar. ii) **aportó a la estabilización democrática**. El establecimiento de la Carta Democrática de las Américas lo evidencia. iii) **Mantener un diálogo**, regular, de los Jefes de Estado y de Gobierno. De igual forma se pueden señalar tres déficits significativos: i) amplia variedad de metas –con planes de acción - que no han sido evaluadas y que poseen bajo grado de cumplimiento. ii) Las iniciativas generadas no se han coordinado con otras propuestas regionales, ni con otros instrumentos hemisféricos. iii) Dos fracasos relevantes: el ALCA y la política anti narcóticos.

Cooperación y coordinación de políticas.

La cooperación y la coordinación de políticas son fundamentales para enfrentar los nuevos desafíos y las vulnerabilidades en el ámbito de la defensa y la seguridad hemisferio occidental. Ellas poseen un carácter esencialmente no militar, pero el uso de la fuerza esta presente y además, será necesario, buscar soluciones en forma paralela a la agenda del desarrollo, la cual se liga e incide en las materias de seguridad.

Este será un proceso progresivo, de carácter acumulativo y que avanzará en la medida que se concrete la voluntad política de establecer, formalizar, impulsar y operacionalizar la voluntad política de los Estados del hemisferio. La cooperación y la coordinación no son resultados automáticos, demandan tiempo y prácticas específicas. Muchas de las expresiones positivas o renuentes de voluntad política están relacionadas con la memoria histórica de cooperación en el ámbito de la seguridad y la defensa. El peso de la historia es

muy significativo a la hora de definir políticas y establecer lazos de coordinación. En la vinculación de América Latina con Estados Unidos la memoria de las intervenciones, la injerencia, y las invasiones han generado una fuerte impronta en las relaciones.

Los cambios operados por el fin de la Guerra Fría abrieron nuevas y renovadas oportunidades de cooperación, a la vez que se establecían mejores espacios para un diálogo multilateral. Fue así como se construyeron importantes acuerdos en materias referidas a la consolidación de la democracia, la Carta Democrática de las Américas. Adicionalmente se construyeron nuevos regímenes internacionales referidos a la protección de los Derechos Humanos, al control del tráfico de armas y de drogas.

El foco de atención en materias de seguridad se fue centrando en las personas. Fue así como emergió el concepto de seguridad humana, complementario de la seguridad estatal y que a su vez está estrechamente vinculado al desarrollo humano y los derechos humanos. El cambio originado con la emergencia del terrorismo de alcance global y la respuesta de carácter unilateral de los Estados Unidos cerró muchas de las oportunidades que se abrieron en el período 1989-2001. En el nuevo contexto de fuerte unilateralismo ha limitado las oportunidades y los costos negativos afloraron sin dificultad.

Ello brindó otras oportunidades para que las opciones de colaboración entre los países latinoamericanos, como lo evidencia el caso Haitiano. Esta es una experiencia que muestra las potencialidades de cooperación militar, bajo liderazgo civil, y que refuerza los lazos en materias de defensa.

Construir bases sólidas de confianza recíproca.

Resolver el tema de las confianzas básicas es esencial para generar espacios de cooperación y de coordinación de políticas. Construir confianza en el hemisferio requiere abordar dos aspectos cruciales: el de la soberanía, en lo referido a la integridad territorial; y el de la autonomía, en lo concerniente a la no intervención y no injerencia de actores externos en los asuntos políticos, económicos, sociales y culturales. El primero está relacionado con la continuidad del estado y el segundo con las capacidades de decidir de su régimen político. Desarrollar ámbitos de diálogo político y medidas específicas de confianza y seguridad permiten avanzar en la primera dimensión. Desarrollar una práctica concordante con la Carta Democrática de las Américas posibilitará resolver los temas ligados a la injerencia.

El desarrollo de MCMyS ha posibilitado generar un nuevo clima de relación en América Latina, es un área en la que se deberá seguir avanzando y definiendo nuevas metas para consolidar la estabilidad en un contexto de estados soberanos.

El tema de la interferencia es más complejo. En fechas recientes en el contexto electoral de la región se ha acusado a algunos gobiernos de interferir en ellos. El respeto de la Carta Democrática es la mejor guía para evitar dificultades en esta materia.

Construir formas de pensar y sentir comunes

Si las percepciones son diferentes se traducirán en políticas distintas y divergentes. Construir espacios de diálogo e intercambio en donde se revisen hechos, procesos y tendencias posibilitará valorar las visiones que allí se manifiesten, comprender las bases desde las cuales se perciben los diferentes puntos y a partir de allí examinar las oportunidades construir visiones compartidas.

La Organización de Estados Americanos (OEA) es un foro privilegiado en esta materia. Es el único espacio hemisférico institucionalizado desde el cual se pueden adoptar acuerdos vinculantes en las más variadas materias. En el ámbito de la seguridad se logró avanzar de manera importante desde la constitución de la Comisión de Seguridad Hemisférica.

Los diseños iniciales referidos a la creación de mecanismos de confianza, tuvieron lugar a inicios de los años 90s, estos se concretaron en 1995 con la Primera Conferencia Hemisférica sobre Medidas de Confianza Mutua y de Seguridad realizada en Chile, en 1995. Las dos reuniones posteriores, en El Salvador, 1998; y en Miami, 2001; posibilitaron desarrollo acciones efectivas y elaborar un listado de medidas que deben ser fomentadas en el hemisferio. No obstante, el seguimiento efectivo y sistemático de los que los países de la región están efectuando en la materia muestra grandes déficit. Ello puede redundar en un menor nivel de actividad, en transformar algunas actividades en una mera formalidad lejana a los aspectos sustantivos que se busca desarrollar. La continuidad y otorgarles densidad a las MCMYS es una tarea pendiente en las relaciones hemisféricas.

El peso de las asimetrías afecta la forma en la cual se percibe la realidad y como se manifiestan y expresan los intereses de los diversos actores, desde la superpotencia a los micro-estados del Caribe. De allí que la práctica del multilateralismo cooperativo se constituya en una de las claves para el diálogo efectivo. Este busca asumir de manera colaborativa, de manera eficaz, en forma asociada y ligada a las corresponsabilidades globales los principales desafíos planetarios. Para la mayoría de ellos solo la acción mancomunada y asociativa permitirá superarlos.

Los valores compartidos serán una base fundamental para avanzar en la perspectiva de colaboración y en el establecimiento de los marcos éticos en los cuales se orientaran las opciones de política para superar los desafíos. Valores tales como la solidaridad, la cooperación, el respeto a la soberanía y los derechos humanos contribuyen a la consolidación de la paz, el desarrollo integral, la justicia social y el afianzamiento de la democracia.

De igual forma el trabajo académico es esencial, a partir de este se conceptualizaran los diferentes problemas y situaciones y se buscarán las claves teóricas que permitan el diseño de alternativas de solución a los problemas y los desafíos en materias abordadas.

El desarrollo de reuniones Cumbres, como la Conferencia Ministerial de Defensa, permite un dialogo abierto en el que se exponen las visiones nacionales, sin embargo aun es necesario desarrollar un intercambio mas profundo sobre los temas más acuciantes.

Debilidades en los procesos de diálogo político de las Cumbres

Una de las falencias mayores de los procesos de diplomacia de cumbres está referida a que los acuerdos, los consensos, las prioridades allí definidas y transformadas en mandatos, no adquieren un carácter vinculante. No se transforman normas, ni se establecen regímenes internacionales para alcanzar las metas diseñadas.

Un segundo déficit surge del hecho que los acuerdos y orientaciones no tienen un destinatario específico al cual le corresponde operacionalizarlo, ponerlo en práctica.

Una tercera debilidad es que no se establecen plazos para la ejecución, ni mecanismos de seguimiento. No se formula un cronograma de ejecución.

Un cuarto aspecto que dificulta la ejecución es el referido a los recursos humanos y materiales los cuales no se dejan establecidos y quedan incorporados en los presupuestos correspondientes.

Finalmente, no existen mecanismos efectivos de monitoreo, de seguimiento y supervisión que asegure en éxito en el cumplimiento de los mandatos.

En breve, no poseen un mandato claro y vinculante; tampoco tienen definidos los actores que los deben ejecutar. Adicionalmente se debe agregar que no poseen un cronograma ni un órgano estable que los supervise. Tampoco se definen los recursos humanos y materiales para su ejecución.

Establecer áreas de acción compartidas

Dado el carácter eminentemente no militar de los nuevos desafíos y riesgos, los cuales fueron definidos para la actual etapa por la Declaración de Seguridad de las Américas, es esencial definir áreas de diálogo, coordinación y asociación en diferentes áreas e instituciones, las cuales son distintas a las instituciones militares.

Diálogo ministerial en seguridad

Donde se hace evidente este tema es en el diálogo de más alto nivel en el ámbito de la seguridad. Es la única área donde no existe un mecanismo de interlocución hemisférico regular. Si bien los diferentes ministros y secretarios de estado de economía, comercio, turismo, y otros, además de las reuniones regulares de los ministros de relaciones exteriores son periódicas, no existe una instancia que reúna a los ministros del interior o los responsables de la seguridad. Esta es una importante paradoja, dado que a mayor demanda de seguridad mayor es la ausencia de coordinación hemisférica y latinoamericana

en la materia. Es este caso los avances de coordinación se han producido en las subregiones, no así en la región en su conjunto.

Esta instancia sería complementaria de la Conferencia Ministerial de Defensa y de las de los Ministros de Relaciones Exteriores y de los responsables de las áreas de desarrollo y comercio.

En la región no contamos con instrumentos permanentes que sirvan de alerta temprana en las dimensiones de la seguridad. Desarrollar un “**Latin American Outlook, year book**” podría permitir una revisión global anual y dar cuenta de las situaciones emergentes que pueden afectar a la seguridad y la defensa en la región. En el ámbito de la defensa la reuniones de regulares de Ministros, el rol de la Comisión de Seguridad Hemisférica y la de la Junta Interamericana de Defensa, permiten un seguimiento mas cercano, aunque también sería deseable una publicación comprensiva en estas materias.

Actores e Instituciones en materias no militares de seguridad

Las Instituciones y los actores con responsabilidades en materias de seguridad de carácter no militar son muy amplios, tanto en las administraciones centrales, como en los gobiernos locales, como en la sociedad civil. Dentro de esta últimas las empresas, muchas de ellas transnacionalizadas, como ONGs.

Las tareas de defensa y seguridad en la mayoría de los países latinoamericanos y en Estados Unidos y Canadá están claramente diferenciadas, con roles e instituciones específicas en cada caso. En el área del Caribe es algo más difuso, dado el carácter de micro estados. De allí que la focalización para enfrentar los riesgos y amenazas no militares debe efectuarse en el área de la seguridad. La de la defensa ya posee formas de coordinación que han avanzado en la última década y media.

Las autoridades del gobierno interior que poseen responsabilidades en la aplicación de la ley y operacionalizar el imperio del Estado de Derecho. Son los actores primarios en materias de seguridad. Las fuerzas de policías ocupan un lugar destacado, así como los organismos de inteligencia civiles y las “defensas civiles” y organismos nacionales de Cruz Roja. Junto a ellos las Oficinas Naciones de Emergencias, Bomberos, Guarda-parques, equipos de búsqueda y rescate (marítimos y terrestres); así como diversos cuerpos de voluntarios.

En situaciones de emergencia son una infinidad de instituciones y organismos que movilizan recursos humanos y materiales. En cada situación nacional esta establecido un cierto orden y jerarquía de responsabilices. Dentro de estas movilizaciones las FF.AA. ocupan roles mas o menos amplios, de carácter subsidiario, dado que por la propia emergencias muchas instituciones locales e incluso del gobierno central se han visto sobre pasadas y se encuentran en dificultades para cumplir con las tareas rutinarias. El liderazgo civil es esencial para evitar confusiones y superposición de funciones.

Los acuerdos vecinales son muy importantes, en especial en los casos de desastres naturales. Allí la cooperación inmediata puede ayudar a reducir el número de víctimas, en particular en zonas de frontera.

Otro tanto es imaginable frente a un ataque terrorista de envergadura. Frente a esta eventualidad lo fundamental es la cooperación previa para evitar la emergencia de la amenaza y el desarrollo de medidas de prevención y la gerencia de riesgos. La coordinación de políticas preventivas en materias de terrorismo es crucial en áreas donde el turismo es una de las principales fuentes de recursos, dada su volatilidad, como lo es en el Caribe y Centroamérica.

La cooperación en el control migratorio es esencial para evitar desbordes y contribuir a un manejo de situaciones previas a una emergencia migratoria. Los movimientos migratorios sólo será factible resolverlos con políticas adecuadas, más que con “muros de contención”.

La coordinación policial constituye en área privilegiada de cooperación. Ella esta ligada estructuralmente al estado de derecho y su eficacia dependerá en muchos casos de la calidad de las leyes y los sistemas judiciales. La coordinación en materias de extradición y deportaciones son esenciales. La falta de información previa y de cooperación en este campo se ha demostrado como uno de los factores agravantes de la violencia actual en la Cuenca del Caribe, en especial en Jamaica y El Salvador y Honduras.

En la región no existe una coordinación policial como la establecida en Europa con EROPOL. Las demandas surgidas por el accionar del crimen organizado exigen avanzar hacia un nivel de coordinación más efectivo, este pudiese establecerse por medio de LatinPOL o de HemisfericPOL.

Principales dimensiones de cooperación y coordinación.

1. Temas trans-fronterizos
2. Cooperación nuclear
3. Coordinación para enfrentar al crimen organizado (drogas, lavado de activos, tráfico de armas livianas, personas y otros)
4. Desastres naturales (Terremotos, incendios, inundaciones, sequías, deslizamientos, contaminación, etc)
5. Culturas de la legalidad
6. La seguridad como dimensión de los procesos de asociación e integración.
7. HemisfericPOL y/o un LatinPOL.
8. Intercambio de buenas prácticas en dirección civil de la defensa y la seguridad
9. Intercambio de información

Principales áreas de acción colectiva

1. Anti-terrorismo

2. Inteligencia
3. Armonización de doctrinas y políticas
4. Homogenizar terminología y simbología
5. Estandarizar equipos de comunicación, mas interoperatividad
6. Desarrollar unidades de reacción rápida de carácter conjunto
7. Capacitación y adiestramiento de personal

A manera de conclusión

La corresponsabilidad en el enfrentamiento de las nuevas amenazas, desafíos y riesgos es evidente, así como la cooperación es el instrumento más efectivo para enfrentarlas y superarlas en un mundo globalizado.

Lo anterior demanda mas diálogo e interlocución, mas coordinación interinstitucional, y acción colectiva efectiva, en el contexto de una arquitectura flexible de seguridad. El desarrollo de simultaneo y paralelo de actividades asociadas a la defensa, por un lado y a la seguridad por otro, constituirán espacios que se retroalimentarán mutuamente.

La cooperación en áreas no militares, en ningún caso debe significar una “remilitarización” de dichas tareas, por el contrario.

Las tareas de la defensa deben focalizarse, profesionalizarse aun más y adaptarse a las demandas de la hora presente, el momento de menor amenaza militar en el hemisferio.