

Nuevas Amenazas para la Seguridad

*Javier Ponce Leiva**

Desde hace algunos años se viene mencionando distintos fenómenos y delitos como las amenazas a la seguridad continental a las que habría que hacer frente, una vez superado el peligro que para el diseño estratégico interamericano supuso el comunismo internacional durante la Guerra Fría.

Desde Estados Unidos se menciona a la migración, el terrorismo y el narcotráfico como esas nuevas amenazas, mientras que en América Latina la pobreza, la fragilidad de las instituciones democráticas y el deterioro del medio ambiente son percibidas como los principales peligros para nuestra seguridad, entendiendo este concepto de modo integral, es decir, abarcando tanto la seguridad internacional como la estatal y la humana.

Se ha planteado que las nuevas amenazas son interdomésticas, es decir, que son amenazas tanto a la seguridad doméstica o nacional, como a la seguridad internacional. De la definición de la naturaleza de cada una de las amenazas dependerá el tipo de respuesta que deba darse, tanto a nivel nacional como interna-

cional, y si estas respuestas deben ser de carácter militar o de otro tipo. Como veremos, la respuesta militar convencional no parece suficiente para hacer frente de modo eficiente a este tipo de fenómenos.

Migración

Los movimientos migratorios han sido una constante en la historia de la humanidad. Las migraciones tradicionales, motivadas por conflictos bélicos y desastres naturales, dieron paso, a mediados del siglo XIX, a masivos movimientos migratorios de motivación económica, en la que grupos e individuos decidieron trasladarse por voluntad propia a otras regiones. El desarrollo industrial del Norte fue posible gracias a dichos movimientos, coherentes con el pensamiento liberal, que propugna el libre flujo de la libre circulación de los medios de producción.

Tras la II Guerra Mundial las migraciones continúan, usualmente alentadas por los países industrializados necesitados de mano de obra. La libertad de circulación se convierte en bandera de lucha de las

* Embajador del Servicio Exterior del Ecuador y Presidente de AFESE. Conferencia en la Dirección de Inteligencia Militar, IAEEN

potencias capitalistas, que enrostran a los países de Europa del Este las restricciones que imponen a dicho derecho fundamental.

En los últimos años se produce una reacción en los países industrializados en contra de las migraciones, las que siguen siendo necesarias por razones económicas, a pesar de lo cual se adoptan distintas medidas para limitarlas. Estas nuevas políticas contradicen de modo directo el neoliberalismo imperante, pues al mismo tiempo que se propicia la libre circulación de capital, bienes y servicios, se niega esa posibilidad para la libre circulación de los trabajadores. El éxito de dichas políticas restrictivas ha sido muy limitado, y esta falta de resultados obliga a los países industrializados a revisar una y otra vez las medidas de control migratorio, siendo paradigmático el caso de España, que debió cambiar tres veces su Ley de Extranjería en menos de dos años ante el rotundo fracaso de esa visión policial del fenómeno migratorio, y se apresta, en 2004, a un cuarto cambio.

La motivación ideológica de la resistencia a la libre circulación de las personas, se pone de manifiesto en campañas gubernamentales de opinión pública tendientes a criminalizar la migración con una carencia absoluta de fundamentos objetivos. A título ilustrativo, baste recordar la campaña LUDECO (lucha contra la delincuencia ecuatoriana y

colombiana) emprendida por las autoridades españolas en el 2002, elogiada por el mismo presidente Aznar, presentaba a los emigrantes de esos países como especialmente propicios a la delincuencia, cuando la realidad es que, en el caso de los ecuatorianos, su incidencia en la criminalidad es 50 veces inferior a la de los propios españoles (de una población de 400.000 ecuatorianos residentes en España, hay 400 presos, mientras que, de una población inferior a los 2.000 españoles residentes en Ecuador, 100 de ellos están presos. Es decir, la relación de delinquentes ecuatorianos es de uno cada mil residentes, mientras que la de españoles es de uno cada 20). Es preocupante que en el Ecuador se hayan dado declaraciones de altas autoridades criminalizando a la emigración colombiana. Si bien es notorio que grupos de delinquentes colombianos operan en el país, la gran mayoría de emigrantes colombianos no son delinquentes y no es coherente que el Ecuador solicite en los países de destino de su emigración una actitud de respeto a sus emigrantes cuando no hace lo propio con los inmigrantes en el Ecuador.

La oposición ideológica de los sectores más conservadores de las sociedades del Norte, y su intento de asociar a la migración con la seguridad nacional, no tiene que ver con la delincuencia, sino con la preservación de la identidad nacional. Como señala Huntington en su pu-

blicitado «Conflicto entre civilizaciones», y luego desarrolla en «¿Quiénes somos?» la identidad de la civilización norteamericana viene dada por el núcleo de ciudadanos de origen anglosajón, esa identidad se ve amenazada por el crecimiento de la población de origen latino y asiático. Discursos similares se dan en Europa, como lo demuestra el hecho de que en las elecciones para el parlamento europeo celebrado recientemente los grupos de extrema derecha hayan elegido a 19 diputados, lo que les permitirá contar con un grupo parlamentario propio. En aquellos países donde la emigración bordea o supera el 10% de la población esos partidos reciben un apoyo popular preocupante. En Europa se aprecia una creciente tendencia a privilegiar la inmigración de ciudadanos de países con los que existen vínculos culturales e históricos cuya integración en las sociedades de recepción es relativamente fluida.

En el caso de América Latina, y concretamente Ecuador, los inmigrantes provienen, en su mayoría, de otros países latinoamericanos, con similares cultura y tradiciones, por lo que en modo alguno su presencia atenta en contra de la identidad nacional. Es difícil entender cual es la razón para que los latinoamericanos puedan aceptar que la migración puede llegar a ser un peligro para la seguridad nacional de sus Estados. La existencia de grupos delincuenciales dedicados a

la trata de personas es un problema policial, como tantos otros, que debe ser tratado en ese ámbito y no en el de la seguridad externa.

Desde el punto de vista del alcance geográfico del fenómeno, la migración es un fenómeno universal. En el caso de Ecuador, sus emigrantes se han dirigido, en especial en los últimos cinco años, a Europa, por lo que una estrategia continental en este tema no sería apropiada.

Por otro lado, la emigración ofrece una gran oportunidad para la proyección internacional del Ecuador, para su promoción turística, la transferencia de tecnologías y nuevos conocimientos por parte de los emigrantes, a más del conocido impacto económico de las remesas que envían. El Estado debería desarrollar una política migratoria que canalice esas oportunidades propiciando la canalización de los recursos de los emigrantes hacia proyectos productivos que generen empleo y beneficien económica y socialmente al país. En mi criterio Ecuador, no sólo debe oponerse al intento de incluir la migración como una posible amenaza a la seguridad internacional, sino que debe exigir el respeto de las normas internacionales que protegen los derechos humanos de los emigrantes, que no pueden estar condicionados a la condición legal de los mismos en sus países de destino.

Hay que destacar que ciertos países latinoamericanos, a diferen-

cia del Ecuador, tienen una activa política de defensa de sus emigrantes. El día de hoy la prensa da cuenta del acuerdo entre los gobiernos de España y Argentina de crear un grupo de Trabajo para analizar la situación de los 90.000 ciudadanos argentinos que viven en ese país. Hubiera sido deseable que en su reciente visita a España el Presidente de la República hubiera conseguido algo similar.

Terrorismo

El terrorismo es un fenómeno de alcance universal, por lo que requiere de normas y acciones universales para su combate. Han existido reiterados intentos por convocar, en el marco de la ONU, una Conferencia Internacional sobre terrorismo con el objetivo que se elabore una Convención sobre la materia que defina el delito, establezca los criterios para identificar un hecho terrorista y sus responsables, y establezca sanciones para quienes lo cometan. Es lamentable que la oposición de los Estados Unidos haya impedido que esta iniciativa se concrete. Ecuador y los otros países latinoamericanos, partidarios de que el derecho internacional, y no la voluntad unilateral de las potencias regule las relaciones internacionales, deberían propiciar que la Conferencia Interamericana de Ministros de Defensa que se reúne anualmente, impulse la elaboración de esa Convención

Internacional sobre Terrorismo.

El combate contra el terrorismo, a más de acciones específicas, requiere de una exigente tarea de prevención. En el ámbito internacional Oriente Medio es, en la actualidad, la región en donde existe un mayor caldo de cultivo para la proliferación y el fortalecimiento de grupos terroristas. Es comprensible, aunque no justificable, que varias generaciones de jóvenes que han sido criados en los campos de refugiados de Palestina, sin acceso a trabajo, educación y una vida digna, realicen acciones desesperadas en contra de la potencia ocupante e incluso alimenten los grupos terroristas con alcance internacional. Es urgente que la comunidad internacional redoble sus esfuerzos para que se constituya el Estado palestino con todos sus atributos, pues mientras los derechos de ese pueblo sean conculcados es de temer que esta situación continúe.

Por otro lado, la ilegítima e ilegal invasión de Iraq ha tenido nefastas consecuencias en la lucha contra el terrorismo. Iraq se ha convertido, desde su ocupación, en una región inestable con condiciones apropiadas para el surgimiento de nuevos grupos terroristas y el fortalecimiento de los ya existentes. Es relevante señalar que el terrorismo de movimientos religiosos fundamentalistas en esa región, nace del movimiento propiciado en Afganistán por los servicios de inteligencia

de los Estados Unidos en contra de la Unión Soviética en los años 80 y no de los grupos palestinos que luchan por la construcción de su propio Estado. La mejor contribución que puede dar América Latina en esta materia es el propiciar la pronta evacuación de las tropas ocupantes y la devolución sin condiciones de la soberanía al pueblo iraquí.

A nivel latinoamericano, el fenómeno terrorista ha afectado de modo distinto a los países y subregiones, y en muy pocos países de la región su impacto es significativo. Aún así, es recomendable profundizar la cooperación en este campo, en especial mediante el intercambio de inteligencia para fortalecer su combate. Me parece oportuno destacar la necesidad de desarrollar nuestros propios sistemas de inteligencia, y corroborar, en la medida de lo posible, las informaciones que nos sean proporcionadas por países amigos. Las reiteradas y significativas deficiencias de los servicios de inteligencia de los EEUU en Iraq, el bombardeo de la embajada china en Belgrado por parte de las fuerzas de la ONU sobre la base de información proporcionada por ese país, son claros ejemplos de la necesidad que tenemos de contar con nuestra propia información sobre los temas que atañen directamente a nuestra seguridad, como el plan patriota en Colombia, sobre el que los gobiernos de Estados Unidos y Colombia no proporcionaron información alguna

a nuestras autoridades, a pesar de las múltiples instancias de intercambio de inteligencia que tenemos con ambos países.

Si bien existen presiones internacionales para que las fuerzas armadas asuman responsabilidades en el combate al terrorismo, la mayoría de los gobiernos de la región han sabido resistirlas, y han optado porque las mismas sean llevadas adelante básicamente por las fuerzas policiales.

En conclusión, dado el carácter universal del terrorismo, y su forma de operar, una estrategia y normativa hemisférica para afrontarlo que tenga una perspectiva predominantemente militar es insuficiente y está condenada al fracaso.

Narcotráfico

La producción y comercio de drogas ilícitas es percibida como una amenaza en especial EEUU y, en grado diferente, en algunos países andinos. Para unos el problema es la producción, para otros el lavado y tránsito, para otros, la violencia ocasionada por los grupos que controlan su comercio. Es variable, asimismo, el grado de penetración del narcotráfico en los sistemas estatales y financiero. En el caso de las instituciones estatales, aquellas que se encuentran más directamente vinculadas con el combate al narcotráfico son las más susceptibles de ser corrompidas. Como la expe-

riencia de varios países enseña, el poder judicial, las aduanas y la policía han sido las más afectadas por la corrupción que engendra este tipo de crímenes organizado que cuenta con ingentes recursos. El combate a los delitos de la producción y comercio de drogas ilegales compete primordialmente al sistema judicial y a la policía y sólo de modo excepcional las fuerzas armadas pueden brindar su colaboración en casos puntuales. Esta línea de acción no sólo responde a las misiones específicas que corresponden a las fuerzas armadas y a las policiales, sino que, adicionalmente, salvaguarda a las fuerzas armadas, institución primordial de toda nación, del peligro de ser carcomida por el cáncer de la corrupción que el narcotráfico siempre propicia. Es pertinente señalar que en los Estados Unidos las Fuerzas Armadas no tiene a su cargo esta tarea.

Objetivo fundamental del combate a la producción y comercio de drogas ilícitas es la anulación de las ingentes ganancias que producen. Cuantos más fondos se incauten a los delincuentes que lucran con ese negocio, menos atractivo les resultará continuar con sus actividades. Es notorio que más del 90% de las ganancias generadas por el narcotráfico se invierten en el sistema financiero de los EEUU, a pesar de la existencia de normas y procedimientos interamericanos e internacionales tendientes a su control, lo

que demuestra su falta de eficacia. Se hace necesaria una revisión de dichas normas y procedimientos, así como establecer un mecanismo institucional de evaluación internacional imparcial, que permita corregir las deficiencias de dichas normas y mecanismos y establezca severas responsabilidades para los Estados que sigan permitiendo el masivo lavado de dinero en sus sistemas financieros.

El conflicto colombiano

El doctor Adrián Bonilla, actual director de la FLACSO, en varias investigaciones de reciente publicación, analiza las divergencias existentes entre la política seguida por el gobierno de los EEUU en el conflicto colombiano, y el interés de los países latinoamericanos, y de modo especial los vecinos de Colombia, manifestado en varias declaraciones de los presidentes sudamericanos y el Grupo de Río. La premisa de que una acción predominantemente militar puede poner fin a ese conflicto, la falta de delimitación entre los asuntos relativos al narcotráfico y el conflicto en sí, reflejado en el extensivo uso del término «narcoguerrilla», y la supeditación de todas las relaciones entre los Estados Unidos y los países andinos al desarrollo de ese conflicto —lo que se ha llamado la narcotización de la relación—, no sólo empobrece el amplio abanico de relaciones económicas y

culturales entre los países andinos y los EEUU, sino que, al ignorar los legítimos intereses de éstos sobre lo que ellos perciben como amenazas para su propia seguridad pone en peligro una relación de cooperación entre las dos partes. Algunos expertos en las relaciones internacionales de los Estados Unidos, han llegado a afirmar que su política hacia Colombia constituye una amenaza para la seguridad de los países latinoamericanos, y en especial, para los andinos.

Medio ambiente

El deterioro del medio ambiente constituye un amenaza de alcance global que, por su carácter universal, no puede ser enfrentada de modo exitoso a nivel continental. La más inmediata de dichas amenazas la constituye el cambio climático provocado por la incontrolada emisión de gases que agravan el efecto invernadero. La elevación del nivel de los Océanos que ocasionaría el descongelamiento de los hielos del Ártico y la Antártida, lleva a predecir a los científicos la desaparición de la mayoría de los Estados isleños del Caribe en un plazo de apenas 50 años.

Ya en la actualidad el agua es un componente fundamental del conflicto entre palestinos e israelíes aspecto que no siempre merece la atención debida y que se encuentra al origen del establecimiento de

múltiples colonias en los territorios ocupados, las que se han constituido en uno de los principales obstáculos para una solución pacífica de ese conflicto.

La dramática disminución de las reservas de agua es una consecuencia adicional del cambio climático, lo que lleva cada vez a más científicos y analistas a prever que el control por dichos recursos será, en el futuro no muy lejano, causa potencial de conflictos bélicos.

La cooperación a nivel continental no basta para enfrentar esta amenaza. Incluso si los Estados Unidos, responsable de más de la tercera parte de la emisión de dichos gases a nivel mundial, decidiera adherirse al Protocolo de Kyoto y cumplir los compromisos allí establecidos, el vertiginoso crecimiento económico de China y la India con modelos de producción y consumo occidentales motivaría que dicho peligro persista.

Importancia prioritaria estratégica para varios países sudamericanos, y en especial Ecuador, es la preservación de los recursos genéticos que les proporciona la rica biodiversidad que albergan sus territorios. El avance tecnológico en el futuro cercano está íntimamente vinculado a la ingeniería genética, cuyos procesos se alimentan de la variedad biológica existente en la naturaleza. Numerosas empresas transnacionales han puesto su mirada en la Amazonía y otras regiones

sudamericanas para apropiarse de los secretos que en este campo encierran y, con la ayuda de sus gobiernos, impulsan normas internacionales de propiedad intelectual tendientes a facilitar su explotación sin beneficio alguno para los Estados latinoamericanos y las comunidades que, de modo ancestral ocupan esos territorios y utilizan muchos de esos productos. La preservación de los recursos naturales ha sido objetivo permanente de las Fuerzas Armadas ecuatorianas, por lo que sería coherente que, en el diseño de las nuevas dimensiones de la institucionalidad de seguridad hemisférica establezca con claridad la defensa de los recursos genéticos existentes en los Estados

Pobreza y concentración de la riqueza

De acuerdo a estudios de la CEPAL, 220 millones de latinoamericanos, es decir, el 44% de la población, viven en pobreza. 100 millones, o el 20%, son indigentes. El Ecuador se encuentra sobre el promedio regional, con un 50% de pobres y un 20% de indigentes. Los mayores grados de pobreza e indigencia se dan en las áreas rurales, en donde algunos países superan el 70%. A pesar de que los gobiernos y los organismos internacionales han adoptado programas para combatir la pobreza con el propósito de reducirla a la mitad hasta el año 2015,

en muy pocos países se están dando los pasos necesarios para alcanzar ese objetivo.

Directa incidencia en el problema de la pobreza tiene el modelo económico seguido por la mayoría de gobiernos, el que tiende a concentrar los recursos en el 10% más rico de la población. En promedio, de acuerdo a la misma CEPAL, el 40% de los sectores latinoamericanos con menores ingresos percibe el 13,6% de los recursos, mientras que el 10% más pudiente concentra el 36% de la riqueza. El deterioro de esta situación es patente en Ecuador, donde se aprecia que, del año 1990 al 2002, el 90% de la población ha disminuido sus recursos, mientras que, en el mismo lapso, el 10% más rico ha subido su participación en ese período del 30,5% al 34,3% de los recursos del país. El índice Gini, que mide la concentración de la riqueza, es superior en Ecuador en un 10% al promedio latinoamericano.

Una leve mejora en la redistribución del ingreso (apenas una mejora del 5%), permitiría que nuestro país alcance la meta de reducir la pobreza a la mitad en el 2009, meta que, con el actual modelo económico, no se alcanzará ni en el 2015.

Democracia y gobernabilidad

Los altos índices de pobreza y concentración de la riqueza, y el pesado servicio de la deuda externa, a más de incrementar los índices de

violencia y delincuencia, ocasionan serias deficiencias en los accesos de la población a los servicios públicos y provocan una preocupante falta de credibilidad de las instituciones democráticas, agravando los problemas de gobernabilidad. En los últimos años han sido depuestos presidentes en Argentina, Bolivia, Ecuador, Perú, Paraguay y Haití. Persisten graves problemas de gobernabilidad en esos países, a más de Colombia y Venezuela. Apenas la mitad de los latinoamericanos manifiesta su preferencia por la democracia, y en algunos de ellos, como Ecuador, este respaldo no llega al 30%.

El complejo cuadro de problemas económicos y políticos, con sus secuelas sociales, es percibido por muchos analistas latinoamericanos como el principal problema para la seguridad y la estabilidad de la región.

¿Es necesario un nuevo sistema de seguridad hemisférica?

Antes del 11 de septiembre había consenso en que el TIAR era obsoleto, tras la experiencia de Las Malvinas. Incluso el 8 de ese mes el presidente de México anunció el retiro de su país del Tratado, lo que se concretó en octubre de 2002. Sin embargo, cinco días después del atentado, Brasil invocó el TIAR en solidaridad con los EEUU, insuflando nueva vigencia a dicho Convenio.

Tras el atentado del 11 de sep-

tiembre, el gobierno de EEUU pasó a conferir una importancia estratégica primordial al combate del terrorismo. Esto conllevó una disminución de la atención por parte de la administración Bush hacia América Latina. La región, asimismo, se vio afectada de modo negativo por los controles migratorios adoptados por su gobierno, que afectaron a millones de latinoamericanos, a pesar de que no se ha establecido la participación de ningún ciudadano de esta región en organizaciones terroristas con actividades en los EEUU.

Por otra parte, el gobierno de Bush adoptó una política claramente unilateral, abandonando el inicio de acciones multilaterales emprendidas por su predecesor, las que se encontraban en consonancia con las preferencias de la región, que históricamente ha privilegiado las acciones colectivas en el marco del derecho internacional. Esta preferencia por la acción unilateral se reflejó en la ilegal e ilegítima invasión de Iraq, decisión no compartida y cuestionada por los gobiernos latinoamericanos.

El nuevo panorama ocasionado por los atentados del 11 de septiembre pone en cuestión la urgencia y oportunidad de la adopción de un nuevo sistema de seguridad interamericano.

La somera revisión de los fenómenos más frecuentemente mencionados en la región, como amenazas a la paz y la seguridad, nos lleva a

la conclusión de que no parece factible a corto plazo el establecimiento de consensos hemisféricos sobre cuál debe ser el alcance del concepto de seguridad ni sobre cuáles son los problemas de seguridad comunes a toda la región. Y ¿cuáles son las prioridades? En estas circunstancias no se vislumbra la posibilidad, a mediano plazo, de diseñar una agenda común que sea enfrentada en igual forma por todos los Estados

En concordancia con las consideraciones señaladas, los mandatarios del Grupo de Río reunidos en Cuzco el año pasado, plantearon una «arquitectura flexible de seguridad» aclarando que debe «acogerse todas las preocupaciones y amenazas a la seguridad como igualmente válidas». En esta perspectiva, se ve plenamente justificada la afirmación realizada por el Subsecretario de Defensa de Chile en un seminario realizado hace pocos semanas en el Instituto de Altos Estudios Nacionales de Quito, de que «la definición de las situaciones que se considera amenazas a la seguridad del país, así como la prioridad que se les asigne para enfrentarlas, es un derecho que le compete única y exclusivamente al Estado de Chile».

En vista de la falta de consensos regionales anotada, y considerando la pronunciada asimetría existente entre los países latinoamericanos y los Estados Unidos, así como las concepciones estratégicas de su ac-

tual Administración, no parece prudente ni oportuno negociar, a corto plazo, una redefinición total del sistema interamericano de seguridad. A fin de atender las necesidades más perentorias, sería aconsejable el desarrollar, dentro del vigente esquema de seguridad continental, nuevos mecanismos que permitan afrontar de mejor manera las llamadas «nuevas amenazas». Por ejemplo, en el caso del narcotráfico parecería apropiado desarrollar procedimientos para mejorar el intercambio de inteligencia y mecanismos de control de los flujos financieros, fortalecer la acción del Comité Interamericano Contra las Drogas (CI-CAD).

El rediseño del sistema de seguridad interamericano tendrá importantes y prolongadas consecuencias para nuestros países, por ello, parece aconsejable esperar a que la sociedad estadounidense asimile el brutal *shock* que para ella supuso el 11 de septiembre, sus autoridades diseñen una política para hacer frente al terrorismo en la que imperen los valores democráticos y el respecto a los derechos humanos, y que retomen la vía de la cooperación multilateral como la más adecuada para hacer frente a las amenazas globales. Cuando se presenten esas condiciones internacionales más favorables para nuestros intereses, los Estados latinoamericanos podremos renegociar los acuerdos existentes, con alguna posibilidad de