

ANA MA. SALAZAR

Seguridad Internacional y derechos Humanos: Desafíos frente a la delincuencia globalizada: Terrorismo, narcotráfico, tráfico de armas y prostitución
San José Costa Rica 27. Junio.03

*ANA MARIA SALAZAR SLACK

En las democracias latinoamericanas, cada día observamos como la política impacta las estrategias de seguridad nacional. En este nuevo siglo, para ser un buen estratega de seguridad nacional, hay que ser un buen estratega político. Y este hecho es lo que me lleva a concluir que uno de los retos mas importantes para las democracias latinoamericanas son las dificultades que tienen los gobiernos de enfrentar a las amenazas a la seguridad nacional y seguridad publica que impactan a los ciudadanos. Esta preocupación lo reflejo en el mismo título de mi libro "Seguridad Nacional Hoy, El reto de las Democracias" (Nuevo Siglo/ Santillana 2002) Ante esta realidad ¿Cómo van a ser las estrategias hacia el futuro?

Desde mi perspectiva, hay dos factores que han tenido un enorme impacto de cómo se va a desarrollar la estrategia de seguridad nacional; no solamente, la estrategia de seguridad hemisférica a nivel continental; pero también individualmente cada país. Esos dos factores son: se acabó la Guerra Fría y los procesos de democratización en la mayoría de los países del continente.

Los atentados del 11 de septiembre del 2001, fue un catalizador de tendencias que ya se venían observando y sintiendo la culminación de la Guerra Fría se tradujo que estamos ante un mundo unipolar, en donde Estados Unidos, además de ser una "hiperpotencia" mas y mas reluce una tendencia de un uní lateralismo desbordado y desechando los mecanismos multilaterales para la solución de conflictos y problemas globales. Adicionalmente, la amenaza de pequeños grupos terroristas, no necesariamente vinculados a gobiernos específicos, con accesos a armas de destrucción masiva y con

* Es abogada por la facultad de derecho de la Universidad de Harvard, estudió Política Económica en la Universidad de California en Berkeley. Ha sido asesora en la Casa Blanca y el Departamento de Estado de EUA en Colombia. Durante la administración de William Clinton ocupó los cargos de subsecretaria adjunta de Defensa para política y Apoyo Antidrogas del Departamento de Defensa de EUA. Autora del libro "Seguridad Nacional hoy: El Reto de las Democracias publicado por Nuevo Siglo/ Santillana. Columnista en México del periódico El Universal, y The Herald, La opinión, Tribune en EUA. E-Mail: amsalazarpost.harvard.edu

CEDO-9949

MFN 19565

miembros dispuestos a sacrificar su vida y las de cientos de civiles, por su causa, no es una amenaza nueva. Los atentados del 11 de septiembre fue un evento

En los últimos años ha sido muy curioso y se ha visto, y se ha subrayado en México, y lo hemos visto en diferentes formas; se ha creado una gran confusión sobre que es seguridad nacional. Y eso, eso no me sorprende, porque aún entre los analistas y los expertos cada quién, más o menos, maneja una definición diferente de seguridad nacional; pero en general, había un acuerdo entre los analistas de qué significaba seguridad nacional y lo voy a decir en términos muy sencillos.

En general, cuando pensábamos en seguridad nacional, era un proceso en donde un estado trataba de darle prioridad de los recursos para combatir cierto tipo de amenazas y esas amenazas tenían que ser contundentes, tenían que ser amenazas que podían poner en jaque al Estado, podían ser amenazas que de no atacarlas podría resultar en la muerte de un número importante de ciudadanos o podían ser un tipo de amenazas que de no enfrentarlos podría afectar en forma importante la calidad de vida de los ciudadanos. Les estoy diciendo esto en términos muy sencillos, porque aún así, en pensar en la palabra seguridad nacional, se ha creado muchísima confusión por diferentes razones. En parte la confusión se debe, y les estoy hablando desde la perspectiva del ciudadano en común, de los civiles; la confusión venía, esa impresión o ese contexto histórico, en que se usa seguridad nacional y si quieren ustedes, la mala impresión que traía eso para el ciudadano común, a tal punto que en diferentes momentos de los años noventa, no se hablaba, no se usaba la palabra seguridad nacional en una forma pública en diferentes partes del continente.

El otro tema que empieza a crear más confusión, es la desmilitarización de la estrategia de seguridad nacional. Y, ¿Qué quiero decir con eso?, Que se empezó a hablar de amenazas que no necesariamente se pueden combatir o se deben combatir con el uso de las Fuerzas Armadas, tus organismos de inteligencia o tus organismos de seguridad en general. Lo que también ayudó a crear mucha confusión es que las amenazas eminentes que sentía el ciudadano; o sea, lo que les impactaba a ellos diario, lo que les afectaba su

calidad de vida, no necesariamente son amenazas que uno clasificaría como un problema de seguridad nacional en términos estrictos.

Por ejemplo, en México se hicieron encuestas preguntando a los ciudadanos que es seguridad nacional cuales son las amenazas al país. Los resultados nos dicen que a la mayoría de los ciudadanos no les preocupa la soberanía, ni les preocupa los grupos armados. Ellos identifican como el principal problema de seguridad nacional es la *inseguridad* que enfrentan a diario. Ellos perciben que seguridad nacional es su propia seguridad; la seguridad física de ellos, la seguridad física de su familia, la seguridad de su comunidad. Entonces, ellos correlacionan según estas encuestas, estoy hablando de México, seguridad nacional equivale a poder combatir el problema de seguridad pública.

Entonces, imagínese lo complicado que se vuelve esto para el gobierno, que tengan una población importante en México pensando en esos términos. Y cuando les preguntan a ellos sobre seguridad nacional, si correlacionan seguridad nacional con las fuerzas armadas, con los organismos de inteligencia; o sea, en esa parte no cambia, pero lo que ellos perciben como la amenaza para su seguridad nacional es su inseguridad ante la criminalidad desbordada que esta viviendo en el país.

Entonces, y cuando uno va viendo hacia los diferentes países del hemisferio, la mayoría de los países, han incrementado, algunos en menor término otros en mayor término, pero han incrementado en una forma importante el problema de inseguridad. Entonces, eso, crea aún más desorden, en la capacidad de poder establecer estrategias de seguridad nacional. ¿Porqué?, ¿Qué sucede?, Cuando se va a desarrollar una estrategia de seguridad nacional, se esta corriendo el riesgo que esa estrategia no refleje por lo menos las percepciones del ciudadano en común, de lo que ellos perciben que es la gran amenaza.

Otro factor que también ayuda a crear mucha confusión, en términos de esta definición de seguridad nacional, es que el término en sí se vuelve un término político, por uso de los políticos y de los partidos. ¿En qué sentido?, En que cuando un político o

alguien del gobierno quiere mandar un mensaje de contundencia, quieren decirle al ciudadano que esto es importante para mí, lo primero que dicen es un problema de seguridad nacional.

El tema de seguridad nacional está tomando una forma dentro del idioma político, de demostrar contundencia. ¿Por qué?, Porque si es un problema de seguridad nacional, quiere decir que es un problema que el Estado le va a dar mucha importancia. Pero creando mucha mas confusión.

Hay que pensar en seguridad nacional, en términos políticos, porque cuando se tienen que hacer decisiones sobre seguridad nacional los gobiernos están pensando como políticos (como gobiernos que buscan re-elección) o como gobiernos que buscan que su partido se mantenga en el poder.

Pero la pregunta es ¿Una vez que se identifican las amenaza de seguridad nacional, que responsabilidad tiene el estado? De asegurar que estas amenazas no afecten al ciudadano o la existen del estado. Por lo tanto, si son tan peligrosas estas amenazas, el estado debe darle prioridad en combatir las y esto requiere la asignación de los limitados recursos que tiene un estado. Recursos que en lugar de usarse para mejorar la educación o el desarrollo de un país, deberán de usarse para el combate de las amenazas a la seguridad del país.

Cuando los problemas son tan evidentes que ponen en riesgo el bienestar o el futuro del país adquieren prioridad sobre las demás dificultades que enfrenta el Estado. Es importante dejar claro que no todos los problemas de seguridad pública se convierten en problemas de seguridad nacional.

Los problemas que pueden llegar a afectar la integridad o la calidad de vida de los ciudadanos, y que no se resuelven en el ámbito político o en el de seguridad pública, necesariamente pasan al ámbito de seguridad nacional, donde además se incluye a actores extranjeros.

Sin embargo, cuando un problema cae en el ámbito de la seguridad nacional, quiere decir que el Estado y la sociedad fracasaron en sus políticas e intentos anteriores de resolverlo, y entonces las soluciones contemplarán medidas excepcionales. Esto también conlleva un alto costo para la sociedad y para el Estado, especialmente para una democracia como México. Cuando un Estado decide incluir un problema en sus estrategias de seguridad nacional, le da prioridad sobre todos los demás problemas que enfrenta el país. De no actuar en esta forma, el Estado enfrentaría consecuencias, como amenazas a la integridad de los ciudadanos, degradación general de su calidad de vida e incluso la desaparición del Estado. Que el problema se comience a resolver en el terreno de lo excepcional, significa que el Estado está dispuesto a utilizar los mecanismos llamados excepcionales, como el uso de las Fuerzas Armadas, el toque de queda, la intervención de las comunicaciones, la invasión a la privacidad de las personas, la expulsión de ciertos ciudadanos, la declaración de guerra con otro país o con los grupos armados, medidas que, en busca de una solución efectiva, absorben cuantiosos recursos económicos que, en otras circunstancias, podrían utilizarse en la educación o la salud, por citar dos de las necesidades más importantes.

Un ejemplo de los problemas que caen en el ámbito de la seguridad nacional sin cruzar antes por otros ámbitos son los desastres naturales o los atentados terroristas con armas de destrucción masiva como las biológicas, que pueden desencadenar una epidemia de ántrax, o la invasión de un país extranjero. Existen problemas que han caído dentro del ámbito de la seguridad nacional por motivos menos claros; por ejemplo, el narcotráfico, que inicialmente debió resolverse como un problema de seguridad pública. Otro problema directamente relacionado con la seguridad nacional sería una degradación masiva del medio ambiente, una sequía prolongada, que ocasione la muerte de numerosas personas y la destrucción de la capacidad económica del Estado.

Intentar resolver cualquier problema en el ámbito de seguridad— tiene costos altísimos. Pero éstos estarán en función del apoyo que se tenga de la sociedad. ¿Qué tan dispuesta está la sociedad a tolerar el problema del narcotráfico? Si no le preocupa mucho, entonces lo que para algunos es un grave problema de seguridad, para la mayoría

no lo es. Las personas estarán dispuestas a soportar diversas manifestaciones de inseguridad según sus intereses.

Nunca hay una seguridad absoluta. Los actores en una sociedad aceptaremos ciertos márgenes de inseguridad. Qué tanta inseguridad se está dispuesto a aceptar y cuáles son los costos de sentirse seguro son dos de las decisiones más importantes que deben tomar la sociedad y el gobierno, y este proceso es mucho más complicado en una democracia en transición.

Como el gobierno tiene la responsabilidad de proteger a los ciudadanos, su rama ejecutiva es la que cuenta con mayor capacidad de influir respecto de cuál es el ámbito en el que habrá de resolverse un problema. Si éste se convierte en una amenaza terrible, entonces el gobierno es el que decide su resolución dentro del espectro de seguridad nacional. A partir de entonces, ese gobierno habrá de convencer a la gente para que esté dispuesta a pagar los costos, por altos que sean, de que ésa es la mejor la solución.

En una democracia moderna, el Estado sabe que tiene que convencer a los ciudadanos de sus acciones; ya no se puede asumir que el pueblo pague los costos como hacía antes. La gente está dispuesta a ceder el monopolio de la fuerza, pero los aparatos de seguridad deben explicar qué hacen y cómo hacen su trabajo. Lo importante aquí es que en una democracia, el Estado no es el único actor que puede decidir en que ámbito se resuelve la amenaza. La gente pudo haber estado dispuesta a mandar a sus hijos a la guerra, pero si no hay buenos resultados, entonces la democracia pierde credibilidad.

Aunque haya muchos actores capaces de tomar ese tipo de decisiones, su influencia depende de si estos actores tienen una audiencia receptiva a lo que se está proponiendo. Si el actor interesado no cuenta con la receptividad de la audiencia, el asunto nunca se va a convertir en asunto de seguridad, menos aún en una democracia.

Esto quiere decir que en una democracia, el tema de seguridad y la capacidad de resolver conflictos ha dejado de ser monopolio del Ejecutivo, de los aparatos de seguridad y de las Fuerzas Armadas. En una democracia hay muchos actores, especialmente la sociedad civil, que, según sus intereses y preocupaciones, se verán involucrados en la solución de los problemas de seguridad. La estrategia de seguridad pública y la estrategia de seguridad nacional dejan de ser monopolio del Estado cuando se vive en un país democrático.

La influencia de la sociedad civil y de otros actores es tal que se pueden encontrar ejemplos donde los actores tuvieron éxito al desplazar un asunto a través de los diferentes ámbitos de solución, hasta llevarlo al de la seguridad nacional, cuando realmente el problema no era de este tipo.

Por ejemplo, en México, el secuestro es un tema que ciertos grupos de la sociedad civil buscan colocar como un problema de seguridad nacional, por la forma en que afecta la calidad de vida de un grupo de ciudadanos; ellos argumentan que los mecanismos hasta ahora utilizados en el ámbito de seguridad pública no han resuelto el problema. Están dispuestos a asumir los costos que implica para la sociedad considerar el secuestro como un problema de seguridad nacional: la inyección de recursos y el uso de las Fuerzas Armadas y de los organismos de seguridad.

Pero en la misma forma, al entender el costo que tiene para la sociedad resolver conflictos desde el ámbito de la seguridad nacional o de la seguridad pública, hay actores que buscan cambiar el espectro donde se resuelve el problema. En los últimos años, importantes grupos conformados por expertos en el tema de la drogadicción y asociaciones de ciudadanos han presionado para que el problema del consumo de drogas deje de resolverse en el ámbito de la seguridad pública y se considere solamente un problema de salud, transfiriendo su solución al ámbito político o a las propias comunidades. Estos ejemplos ponen en evidencia cómo, para bien o para mal, la política influye en la forma como el Estado resuelve las amenazas al país. A diferencia de tiempos pasados, es de fundamental importancia que el Estado comparta información

sobre sus estrategias de seguridad, ya sea que sus soluciones pertenezcan al ámbito político, al de la seguridad pública o al de la seguridad nacional.

No todos los problemas recorren en forma consecutiva los diferentes ámbitos de solución: algunos pasan inmediatamente a un esquema de intervención; por ejemplo, el homicidio, que generalmente se contempla dentro del ámbito de la seguridad pública, puede llegar directamente al ámbito de la seguridad nacional cuando se trate de un genocidio o de un magnicidio. Los ataques terroristas con armas de destrucción masiva o las amenazas de desastres naturales devastadores generalmente son problemas que inmediatamente caerían en el ámbito de seguridad nacional, sin pasar por el político o el de la seguridad pública. Como se verá más adelante, aun estos ejemplos tienen excepciones; todo depende de si la sociedad acepta la forma en que el gobierno decide resolver estas amenazas

Lo que es más grave, es que dentro de una democracia cuando uno empieza a ver la forma en como funcionan las democracias y como los ciudadanos hacen decisiones con frecuencia vemos que los mismos ciudadanos empujan a que esos mecanismos de resolución vallan de resolución política a resolución del ámbito de seguridad pública y pasar a seguridad nacional.

Estamos viendo tendencias en general, (si se quieren asustar) consulten el portal de WWW.Latinobarometro.org donde hacen encuestas anuales evaluando que tanto los ciudadanos apoyan a las democracias. Y las tendencias nos indican que este apoyo va en un peligroso declive. En una ultima encuesta del 2002 le pregunta al ciudadano, ¿La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno? Y solamente 52% dice SI. ¿Que significa esto?. Creo que hay dos temas uno es el tema económico, la democracia no ha dado resultado, aquí vemos que los mismos ciudadanos empiezan a definir que es para ellos seguridad. En México por ejemplo se hicieron unas encuestas preguntando al ciudadano. Pero el problema principal para muchos es la "inseguridad pública". Y son los mismos ciudadanos que exigen que se tomen pasos contundentes para resolver los problemas de seguridad, haciendo uso incluso de "medidas excepciones" y

soluciones que van en contra de la cultura democrática que se esta tratando de promover.

Por ejemplo, en este momento estamos viviendo elecciones intermedias en México, en general una de las prioridades es el tema de seguridad. A tal punto de que hubo un referéndum del estado de México , preguntando si el ciudadano apoyaba la pena de muerte. Y la respuesta es que si lo apoyan. Y se ve que en los siguientes tres años los candidatos que quieren mantenerse vigentes políticamente, van a tener plataformas, de resolver el problema de seguridad nacional o publica con mecanismos que van en contra de la cultura democrática. Lo que es mas terrible de todo es que al irse complicando más el tema de inseguridad (por terrorismo, crimen organizado, grupos armados) estamos viendo que la reacción del ciudadano es que deja de apoyar el sistema democrático por una parte y empieza a exigir mecanismos antidemocráticos.

El tema de seguridad en Latinoamérica, es uno de los temas que más podría poner en jaque algunas de las democracias en América latina, por la simple incapacidad que tiene las democracias de proteger a los ciudadanos. Y los ciudadanos se preguntaran ¿para que me sirve ir a votar si no puede salir de mi casa sin que me asalten, me siento inseguro y no tengo dinero en el bolsillo. Y las encuestas están reflejando este cuestionamiento.