



LA MULTIDIMENSIONALIDAD DE LA SEGURIDAD NACIONAL: RETOS Y DESAFÍOS DE LA REGIÓN PARA SU IMPLEMENTACIÓN

SONIA ALDA MEJÍAS
SUSANA FERREIRA
(EDS.)

COLECCIÓN INVESTIGACIÓN

IUGM

Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado

*La multidimensionalidad
de la seguridad nacional:
retos y desafíos de la región
para su implementación*

Editores:
Sonia Alda Mejías
Susana De Sousa Ferreira



INSTITUTO UNIVERSITARIO
GENERAL GUTIÉRREZ MELLADO

Madrid 2015

*LA MULTIDIMENSIONALIDAD DE LA SEGURIDAD NACIONAL: RETOS Y
DESAFÍOS DE LA REGIÓN PARA SU IMPLEMENTACIÓN*

El IUGM aplica a sus procesos de producción editorial los criterios de calidad establecidos por la ANECA, la CNEAI y la ANEP. La política y la gestión editorial del IUGM garantizan un riguroso proceso de selección y evaluación de los trabajos recibidos

© Copyright by
*Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado
de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa*

*C/ Princesa, 36
28008 Madrid
Teléfono: 917 580 011
Fax: 917 580 030*

*ISBN: 978-84-608-1581-5
Depósito legal: M-28719-2015*

Primera edición: diciembre de 2015

*Impreso en España - Printed in Spain
Maquetación: Imprenta Nacional de la AEBOE
Impresión y encuadernación: Imprenta Nacional de la AEBOE
Avda. de Manoteras, 54. 28050 Madrid*



ÍNDICE

PRÓLOGO. <i>Marco Antonio Miranda Valdez, Miguel Requena</i>	7
1. LA SEGURIDAD MULTIDIMENSIONAL ANTE LOS ACTUALES RETOS DE SEGURIDAD	11
La seguridad multifuncional en la región. <i>Pablo Celi</i>	13
El liderazgo político en el contexto de la seguridad multidimensional. <i>Bertha García Gallegos</i>	31
El desarrollo como variable de seguridad multidimensional en perspectiva regional: el caso de América del Sur. <i>Suzeley Kalil Mathias, Camila Cristina Ribeiro Luis, Carolina Ferreira Galdino</i>	53
La seguridad multidimensional y los retos de la cooperación interagencial. <i>Carlos Maldonado Prieto</i>	73
2. ACTUAL SITUACIÓN DE SEGURIDAD: CONVIVENCIA PACÍFICA INTERESTATAL Y VIOLENCIA INTRAESTATAL	101
América Latina un territorio de paz, ¿con aspiraciones a llegar a ser un actor global? <i>Sonia Alda Mejías</i>	103
Caracterización de los tipos de criminalidad e índices de violencia regional. Causas y consecuencias. <i>Pedro Trujillo Álvarez</i> ...	129
Violencia y drogas en Centroamérica. <i>Daniel Haering Keenan</i> ..	171
México 2015. El Leviatán contra los señores feudales. Retos a la seguridad. <i>Raúl Benítez Manaut</i>	201
3. LAS AGENDAS DE SEGURIDAD NACIONALES FORMULADAS DE ACUERDO AL CONCEPTO MULTIDIMENSIONAL: RESULTADOS E IMPLICACIONES DESDE 2003	231
Retos e implicancias de la adopción de un concepto multidimensional en la región. <i>Hugo Palma</i>	233

Dimensiones y espacios de la Seguridad Multidimensional. El caso peruano. <i>José H. Robles Montoya</i>	253
Las agendas de seguridad nacionales formuladas de acuerdo al concepto multidimensional, resultados e implicaciones desde 2003: el caso chileno. <i>Carolina Sancho Hirane</i>	281
La frontera invisible entre la seguridad interior y exterior en Colombia. <i>Carlos Alberto Ardila Castro</i>	309
4. ESPACIOS DE ACTUACIÓN DE LAS FUERZAS DE SEGURIDAD Y DEFENSA ANTE LAS NUEVAS AMENAZAS	329
Es necesaria una revolución militar integral en nuestra América. Espacios de actuación de las fuerzas armadas latinoamericanas ante las «nuevas amenazas». <i>Mario O. Ramos L.</i>	331
Un análisis del empleo de las fuerzas armadas en emergencias y catástrofes. El modelo español. <i>Pedro Vivas</i>	361
Policías con estatuto militar: una respuesta a la seguridad pública en la región. <i>Mario Villegas Vicencio</i>	389
Reforma policial en México y Argentina – fuerzas de seguridad intermedias y policías municipales – el dilema de la centralización y la proximidad. <i>Juan López Chorne</i>	421
5. ESPACIOS DE SEGURIDAD: VIEJAS Y NUEVAS AMENAZAS	457
Gestión fronteriza contra el narcotráfico en Chile en el marco de la seguridad multidimensional. <i>Andrés de Castro García</i> ..	459
Inteligencia: ¿Fin de la barrera entre lo interno y externo? <i>Andrés Gómez de la Torre Rotta</i>	491
Prioridad y agenda en ciberseguridad. <i>Luis Jiménez</i>	517
Desarrollo de grupos nacionales de alerta, vigilancia y prevención frente a amenazas cibernéticas. <i>Carlos Antonio Pinedo Herrera</i>	543

PRÓLOGO

Este libro compila las contribuciones que un conjunto de destacados especialistas han elaborado en torno a algunos de los más importantes problemas y desafíos que hoy se plantean a la seguridad y la defensa en el área iberoamericana. El escenario donde estos trabajos se presentaron y debatieron fue la VIII Semana Iberoamericana, celebrada en Lima en octubre de 2014 y organizada conjuntamente por la Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional (SEDENA) de la República del Perú y el Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado (IUGM) de la Universidad Nacional de Educación a Distancia española.

Ambas instituciones, convencidas de la relevancia de este tipo de iniciativas de colaboración iberoamericana para sus propios objetivos, atribuyen a las Semanas Iberoamericanas sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa una importancia trascendental. Esa importancia se deriva, en primer lugar, del hecho de que son un instrumento muy adecuado para fomentar el diálogo y la reflexión común en torno a los problemas de la Seguridad y la Defensa entre especialistas de diferentes procedencias académicas, institucionales y geográficas.

Pero el fomento del análisis, la creación de conocimiento y la producción de inteligencia, objetivos en los que coinciden nuestras instituciones, no agotan la virtualidad de las Semanas. En realidad, con su celebración periódica se levantan puentes y se construyen y mantienen redes de colaboración e intercambio académico que nos permiten compartir, comparar y contrastar nuestras respectivas experiencias, surgidas de realidades a veces muy diferentes, en el área de la Seguridad y la Defensa. Es justo decir que hasta ahora la realización de las Semanas ha sido excepcionalmente enriquecedora para todos sus participantes, especialistas todos ellos procedentes del ámbito académico, militar y civil de muchos países latinoamericanos y de España. La celebración, conjunta, de esta nueva convocatoria no ha sido una excepción.

Quisiéramos destacar una razón más para explicar la celebración conjunta, por ambas instituciones, de esta nueva convocatoria de la Semana Iberoamericana: la plena coincidencia en la promoción de la

cultura de la Seguridad y la Defensa que es, tanto para la SEDENA como para el IUGM, uno de sus objetivos fundacionales. En este sentido, las semanas iberoamericanas, desde su origen, se entendieron como el mejor medio para articular un espacio propio, inexistente hasta ese momento, para la discusión de temas tan trascendentales como las relaciones civiles-militares o el análisis de los propios conceptos de seguridad y defensa, la educación militar y para la defensa, las posibilidades de cooperación regional en defensa, la violencia y análisis de los conflictos políticos violentos, y la configuración de la defensa y de la seguridad como políticas públicas. Se trataba, y se sigue tratando hoy día, de un elenco muy amplio de temas que, por su complejidad, exigen el intercambio de reflexiones y el contraste de pareceres y referencias entre especialistas en diferentes materias y expertos con conocimiento de las diferentes realidades nacionales iberoamericanas.

Podemos afirmar que, a estas alturas y tras la experiencia acumulada en las ediciones previas, la constancia y el esfuerzo invertido en estas convocatorias han acabado proporcionando a las Semanas una posición de referencia en el mundo académico y en los campos de la administración política y militar de la Defensa iberoamericanos. Por supuesto, todo ello hubiera sido imposible de conseguir sin el imprescindible trabajo de los especialistas latinoamericanos que han cooperado en la celebración de las Semanas. Creemos no exagerar si decimos que, entre todos los participantes, se ha logrado que estas reuniones se identifiquen como un espacio indispensable de relación e intercambio de ideas, y que las Semanas se han convertido en un canal imprescindible de comunicación entre América Latina y Europa en materia de Seguridad y Defensa. Por esa razón, las Semanas Iberoamericanas sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa se han venido celebrando con una periodicidad bienal desde el año 2002 y es de esperar que lo sigan haciendo en el futuro.

Tanto para la SEDENA como para el IUGM, una de las claves del éxito de este importante evento internacional ha sido la metodología aplicada desde la primera edición. La idea básica consistía, en primer lugar, en favorecer el debate conjunto de los problemas mediante la reunión de los tres sectores implicados en estas cuestiones: los académicos, los militares y los responsables civiles de la Defensa. El otro elemento fundamental de nuestro método era que, además de la presencia

de estos tres sectores, siempre debería haber una representación plural y variada de toda la región.

Bajo esta metodología, a finales de la década del 2000 se llegó a la conclusión de que dicho espacio de discusión estaba consolidado y que por tanto se podía iniciar una segunda etapa, con un nuevo reto. El objetivo era desarrollar estrategias organizativas de cooperación con instituciones latinoamericanas para dar continuidad a las Semanas y lograr una identidad auténticamente iberoamericana. Hasta ese momento, la sede había sido Madrid y la organización recaía en solitario en el IUGM. La muestra más evidente de este cambio fue que las Semanas dejaron de tener una sede fija, pues desde entonces se han ido celebrando en diferentes capitales latinoamericanas y, lo que es más importante, en estrecha colaboración con instituciones latinoamericanas que se han implicado absolutamente en el diseño, organización y financiación de las tres últimas ediciones.

La posibilidad de trabajar conjuntamente con instituciones de diferentes países ha proporcionado una visión más amplia, rica y compleja de la Seguridad y la Defensa y de la región en su conjunto. Esta segunda etapa se inició, en 2009, cuando por primera vez se celebró una Semana Iberoamericana en América Latina, concretamente en Santiago de Chile y gracias a la estrecha colaboración del Ministerio de Defensa de Chile. La experiencia se repitió en Quito en 2011. Para ello contamos con el Ministerio de Defensa del Ecuador y la colaboración de FLACSO-Ecuador.

Siguiendo esta nueva línea de responsabilidad conjunta, la colaboración entre el IUGM y la SEDENA ha hecho posible organizar y celebrar, en Lima, la VIII edición de la Semana Iberoamericana de la Seguridad y la Defensa. El interés más que justificado de la SEDENA por un concepto multidimensional de la seguridad vino a coincidir con el del IUGM y empujó a diseñar conjuntamente un programa que integrara no sólo algunos de los temas clásicos de la defensa, sino que también incorporara algunas de las distintas dimensiones de la seguridad que hoy la convierten en un concepto multidimensional. Esta ampliación temática es tanto más oportuna cuanto que a lo largo y ancho del planeta —en Estados Unidos, en Europa y en la región latinoamericana— se discuten las fronteras conceptuales entre la seguridad interior y exterior y se evalúan sus consecuencias. Sobre estas premisas se pen-

só en un programa que articulara los temas de mayor preocupación actual tanto para los gobiernos de la región como para la misma ciudadanía y para la reflexión académica.

En definitiva, varias y más que justificadas han sido las motivaciones que han confluído para que la SEDENA y el IUGM tomaran la decisión de llevar a cabo conjuntamente una nueva convocatoria de la Semana Iberoamericana. De hecho, el éxito del evento se puede entender como un afortunado producto de las motivaciones que lo han inspirado. Sin embargo, no han sido éstas los únicos elementos que han dado tan provechosos frutos. Sin la fluidez que desde un inicio se estableció entre nuestras instituciones, basada en la profesionalidad, el rigor y el compromiso mutuo, los resultados tampoco hubieran sido los mismos. A este respecto, cabe decir que la experiencia, prolongada a lo largo de los meses de trabajo en común, ha sido extraordinariamente fructífera.

La suma de todo ello permite afirmar que con la celebración de la VIII Semana se ha dado un paso más, definitivamente trascendental, en la consolidación de este espacio de reflexión y debate, al tiempo que se ha construido una relación institucional bilateral. Dicha relación no ha dejado, desde entonces, de fortalecerse mediante la configuración de nuevas formas de cooperación, que sin duda serán igual de enriquecedoras para ambas instituciones.

Sin olvidar el valor añadido que se deriva de ser resultado de la cooperación institucional, el libro que ahora presentamos tiene un interés extraordinario que radica no sólo en los temas abordados, sino también en la relevancia de los autores, en la calidad de sus contribuciones y en la riqueza que se deriva de las múltiples perspectivas desde las que desarrollan su trabajo. Animamos por ello al lector a que, sin más dilación, se entregue a la lectura de los capítulos de este volumen que con tanta satisfacción nos honramos en prologar.

Marco Antonio Miranda Valdez,
*Jefe de la Secretaría de Seguridad
y Defensa Nacional de Perú*

Miguel Requena
*Director del Instituto Universitario General
Gutiérrez Mellado, UNED, España*

RETOS E IMPLICANCIAS DE LA ADOPCIÓN DE UN CONCEPTO MULTIDIMENSIONAL EN LA REGIÓN

CHALLENGES AND IMPLICATIONS OF THE ADOPTION OF THE CONCEPT OF MULTIDIMENSIONAL SECURITY IN THE REGION

HUGO PALMA¹

RESUMEN

El concepto de seguridad multidimensional fue recogido en la Declaración sobre Seguridad en las Américas, adoptada por la OEA en México, el 2003. A pesar del importante trabajo de la OEA, su implementación está muy lejana. La intención de trabajar sobre tal concepto, está recogida en proyectos políticos sudamericanos y latinoamericanos, especialmente en la última década. Se explica en parte por el declive de la influencia de Estados Unidos y la voluntad de algunos países de organizar la «región» para fines que no son inequívocamente explicitados ni compartidos. Siguiendo no pocos antecedentes, las intenciones y propósitos planteados en materia de seguridad y defensa son más ambiciosos que los recursos, posibilidades y hasta las reales disposiciones de actuar conjuntamente. Al igual que en cuestiones de cooperación, integración y desarrollo, el voluntarismo y la retórica inhibirán la materialización de tan elevados propósitos.

PALABRAS CLAVES: región, seguridad multidimensional, propósitos y capacidades, realidad y retórica.

ABSTRACT

The concept of multidimensional security was incorporated in the Declaration on Security in the Americas, OAS, Mexico 2003. Despite substantive work by the OAS, it is still far from full implementation. The intention to work with that concept was included in South American and Latin American projects, especially in the last decade. It could be partly explained by the decline of United States influence and the willingness of some countries in organizing the «region» for purposes that are not unequivocally explicit nor fully shared. Following not a few precedents, intentions and purposes expressed in matters of security and defense are more ambitious than resources, possibilities and real dispositions to act jointly. As in the case of matters of cooperation, integration and development, voluntarism and rhetoric shall inhibit materialization of lofty purposes.

KEY WORDS: region, multidimensional security, purposes and capacities, reality and rhetoric.

¹ Embajador. Presidente del Consejo Peruano de Relaciones Internacionales COPERI.

INTRODUCCIÓN

Mis comentarios derivan de haber trabajado en temas de paz, seguridad, diálogo, concertación, cooperación e integración de América Latina; tanto en mi función profesional diplomática cuanto en virtud de intereses académicos.

Precisamente por esta experiencia particular, insisto en que al tratar la seguridad regional debemos tener presente la creciente complejidad de la situación mundial de seguridad. Si bien ésta ya es desastrosa en el Medio Oriente y zonas de Asia, África y Europa, la reciente emergencia del Estado Islámico y otros temas, incluyendo de salud, confirman que la seguridad es un problema mundial. América Latina está cada día más afectada por la inseguridad que, en muchos de nuestros países es ya considerada como el principal problema, por encima del desempleo o la pobreza.

Del mismo modo, suelo insistir en la necesidad de tener en cuenta que las voces «seguridad» y también «defensa» son polisémicas por excelencia. Su uso y expansión hacia muy diversos asuntos hace cada vez más difícil su adecuado manejo.

América Latina continúa viviendo su paradójica situación de ser al mismo tiempo la región más pacífica del planeta por su ausencia de conflicto bélico entre Estados y de enorme y creciente violencia y delincuencia que vienen afectando la seguridad de millones de personas. Son ya demasiados los años de complacencia por no padecer conflicto bélico, en los que se ha desatendido la seguridad de las personas.

1. ¿DE QUÉ HABLAMOS CUANDO HABLAMOS DE REGIÓN?

No es tan obvio como parece, pues si la geografía es muy importante, no es el único factor determinante de las relaciones internacionales de hoy. La realidad física de la cercanía de países, no impone necesariamente una comunidad de intereses. Prueba de ello es que las muchas amenazas, confrontaciones y guerras que registra la historia, se han producido al interior de «regiones» geográficas precisas, que gene-

ralmente encierran dos dinámicas estatales contradictorias: la cooperación y la discrepancia y hasta la confrontación y el conflicto.

En materia de desarme y seguridad, Naciones Unidas reconoce que el término región admite un útil enfoque flexible. Puede tratarse de dos Estados vecinos, una zona fronteriza, todo un continente u otra entidad geográfica o el abordaje conjunto de temas comunes. Por ejemplo, la Organización del Tratado del Atlántico Norte OTAN está compuesta de Estados geográficamente distantes entre sí que, de hecho, son parte de dos «regiones» diferentes.

América del Sur es incuestionablemente una realidad geográfica, vista su conformación casi insular entre dos grandes espacios marítimos, la Antártida y una estrecha contigüidad geográfica con el resto del continente. Eventualmente podría ser una región económica y política y ello es considerado como natural y hasta como un mandato en las recurrentes expresiones de los líderes políticos. Sin embargo, no es seguro que esta expresión de determinismo geográfico y/o histórico y hasta económico, político, social y cultural, sea cabalmente compartida por los pueblos de la región «geográfica» sudamericana. Similarmente, tampoco los gobernantes entienden ese «mandato» de la misma manera y, más allá del discurso, ningún país parece dispuesto a moderar la visión «soberanista» de sus intereses.

Al respecto, téngase presente, como se sugirió más arriba, que las construcciones políticas y económicas, pueden tener base en realidades geográficas evidentes, pero no son enteramente dependientes de éstas. Por ejemplo, la Comunidad Andina de Naciones CAN no es una región «geográfica» pues países no miembros son también «andinos». Ocurre lo mismo con el MERCOSUR que, al igual que la región «Andina» es parte de América del Sur, ésta a su vez lo es del hemisferio y éste del mundo. De ahí que muchos países, según sus circunstancias, sean parte de más de una región, especialmente si se entiende ésta en su actual amplitud conceptual.

También considera Naciones Unidas que en relación con las cuestiones de seguridad «regional», el criterio más importante es la coherencia del concepto de seguridad y las preocupaciones de los Estados. Obviamente, importan también factores culturales, económicos y so-

ciales pero sin absoluta claridad en las voluntades políticas, la conformación de espacios de seguridad es inviable.

Consecuentemente y más allá de lo geográfico, para denominar algo en nuestros días como región para cualesquiera fines económicos o políticos, se requiere claridad conceptual, concertación efectiva, propósitos legítimos y viables, obligaciones precisas y otros elementos. Sin ello, guste o no, es sólo expresión de buena voluntad.

2. LA REGIÓN DE AMÉRICA LATINA; CONTEXTOS POLÍTICOS Y ECONÓMICOS

Indudablemente, América Latina es un gran espacio geográfico y también cultural y social en función de valiosos elementos como lengua, historia, visiones, etc. No obstante, hay considerables diferencias entre los países y también al interior de ellos. El Caribe «no latino» implica mayores diferencias y por ende más complejidad pues sus capacidades, problemas e intereses son muy diferentes de otros países de la «región».

Estratégicamente, ninguno de los países latinoamericanos escapó a la división mundial de la Guerra Fría, e inclusive se alinearon con distintos bloques político-militares. Por lamentable que ello haya sido, muestra que buena parte de la historia republicana de la «región» confirma que los intereses no son necesariamente «naturales» ni tampoco «coincidentes».

Hay ahora una evidente pérdida de influencia de los Estados Unidos, en la región y en el mundo. Pero además, tampoco América Latina y el Caribe son un problema prioritario para la seguridad de Estados Unidos, en la medida en que solamente importamos en relación con los problemas de droga y migración ilegal que no son los más serios que enfrenta ese país.

También se verifica la presencia nuevos actores importantes en la región, especialmente China y Rusia. Ello tiene obviamente aspectos positivos pero en el mundo de la globalización, viene también acompañado de serios problemas como las mafias, actualmente muy activas al

igual que las mexicanas, colombianas y peruanas; por no hablar de otros actores inquietantes como las Maras de América Central, los depredadores del medio ambiente, etc. América Latina no está separada del mundo.

2.1. Anhelos y dificultades

La lucha por la independencia se acompañó de un anhelo de unidad. Inversa y lamentablemente, ella fue seguida por conflictos territoriales u otros y aún ahora, casi dos Siglos después, dicho anhelo sigue teniendo grandes dificultades para materializarse sobre bases sólidas. De hecho, los intentos continúan muy marcados por el voluntarismo y hasta la retórica.

Por ejemplo, todos proclamamos la democracia como sistema de gobierno pero las diferencias son muy grandes. En los índices de calidad democrática sólo dos o tres países figuran en buena posición, la mayoría en la mediocre y varios en la mala. Desde hace tiempo, aun conociendo la inseguridad de nuestras sociedades, invertimos fortunas en armamentos. Las instituciones o mecanismos que establecemos suelen carecer de continuidad, presupuesto, sedes y secretarías profesionales. Subrayamos el deseo de actuar conjuntamente pero nuestro «soberanismo» no decae. En el nivel político, jamás hacemos un examen crítico de porqué los numerosos intentos de concertación e integración fracasaron y cuando se hace obvio que el último tampoco funciona, creamos otro aún más complejo.

Todo ello dice mucho de nuestro deseo de buscar la unidad; pero dice más aún de la incapacidad práctica de construir sobre bases sólidas, corregir rumbos, adaptarse a cambiantes circunstancias y concertar obligaciones exigibles.

2.2. Antecedentes latinoamericanos de seguridad

Cuando nuestros gobiernos tratan de temas de seguridad, procuran dar la impresión de que son pioneros en abordar temas y problemas. En realidad, no hay tal cosa. Ya el Tratado de Unión, Liga y

Confederación Perpetua, aprobado en el Congreso Anfictiónico de Panamá convocado por Bolívar y realizado en 1826, contiene todo lo que se puede pedir en materia de integración económica, pero también política, económica, social y hasta de seguridad, incluyendo fuerzas armadas conjuntas.

Desde entonces hemos realizado muchos otros esfuerzos: conferencias, tratados, declaraciones, programas sobre arbitraje, paz, seguridad, limitación de armamentos y desarme, etc. Sin embargo, solamente el Tratado de Tlatelolco es un acuerdo de seguridad y desarme cabalmente latinoamericano. Con su enorme mérito, demoró tres décadas en alcanzar completa aplicación.

Se han «proclamado» varias Zonas de Paz: el Caribe, MERCOSUR, Andina, Atlántico Sur, América Latina y el Caribe (Cumbre de La Habana 2014), Sudamericana y hasta la Conferencia de Ministros de Defensa de Arequipa, Perú 2014, decidió: «seguir consolidando las Américas como Zona de Paz». Sin embargo, no existe declaración o acuerdo que haya establecido tal Zona de Paz. Esto muestra que la buena voluntad no se traduce en planteamientos suficientemente elaborados.

Por otro lado, también hay compromisos que exhiben notable calidad conceptual, visión, precisión y operatividad. La Carta Andina para la Paz y la Seguridad, Limitación y Control de los Gastos Destinados a la Defensa Externa» de Lima y, mejor aún, la Decisión 587 de la CAN sobre «Lineamientos de Política de Seguridad Externa Común», instrumento perfecto y jurídicamente vinculante, son prueba suficiente de que no se carece de acuerdos valiosos que, infelizmente, no han tenido ninguna aplicación.

2.3. Política, seguridad y defensa en América Latina

Sin cuestionar la buena voluntad de los Gobiernos, es indispensable reconocer que la base sobre la que usualmente se pretende construir proyectos y hasta instituciones, no tiene suficiente solidez. Ello lleva a planteamientos que por elevados que sean, se enfrentan más temprano que tarde con realidades que los frustran. Estas crisis suelen asimismo

llevar a nuevos planteamientos que, al igual que los anteriores, poco parecen aprender de las razones por las que no funcionaron.

Por ejemplo, la fortaleza del Estado de Derecho que entusiastamente se proclama, no se contrasta favorablemente con temas centrales como varias democracias de «baja intensidad», obvia debilidad político-institucional, crisis de representatividad, corrupción, credibilidad mínima en la política e instituciones como Congresos y autoridades como Policía, Ministerios Públicos, Justicia, Penales y demás. En el plano de los compromisos, el Protocolo sobre Democracia Modificatorio del Tratado Marco de UNASUR, es involucionista frente a la Carta Democrática Interamericana; al punto de haber sido denominado como seguro de permanencia en el cargo, especialmente para gobernantes con ánimo de perpetuarse en el poder y de dominación u opresión interna.

La participación de la «política» en los temas centrales de seguridad y defensa es reducida y también compleja. Los políticos suelen tener solamente «tres propuestas»: aumentar sueldos a militares y policías; aumentar las penas; comprar más armas y equipos. Son muy escasos los políticos que entienden o siquiera se interesan realmente en estos temas. Históricamente, la cuestión importante era la «relación» con las Fuerzas Armadas, como factores de poder.

Subsiste perceptible desconfianza y aislamiento al interior de los propios países, que inhiben coordinaciones efectivas. En casos, las instituciones parecen autistas. Al exterior, a lo señalado debe añadirse el «nacionalismo». Todo ello tiene efectos nefastos en inteligencia, legislación, acción conjunta en tiempo real, etc. frente a la versatilidad, agilidad, adaptabilidad y recursos de delincuencias que se sirven eficazmente de todos los medios modernos. Por su parte, los Gobiernos siguen utilizando «Cartas rogatorias», «exhortos» y todas las formalidades burocráticas de décadas de antigüedad.

2.4. Los problemas de seguridad regional

En general, las posibilidades de conflicto «clásico» son consideradas inexistentes y absurdas en América Latina. Para empezar, no se advierten razones que podrían explicar, no ciertamente justificar, tal cosa.

Adicionalmente, los tradicionales criterios de «disuasión» son cada vez menos reconocidos o invocados. Finalmente, desde hace ya buen número de años, los países vienen resolviendo sus diferencias con distintos procedimientos de solución pacífica, incluyendo el recurso a la Corte Internacional de Justicia. En comparación con los diagnósticos de hace no mucho tiempo, en los que proliferaban elementos de conflicto, la situación actual es sumamente auspiciosa en relación al conflicto armado. Por otro lado, las relaciones de confianza y las actividades conjuntas de las fuerzas armadas han aumentado en número y calidad.

Por el contrario, es grave la situación de seguridad general en América Latina y América del Sur. Las llamadas regiones más pacíficas del planeta por la ya mencionada ausencia de conflicto interestatal armado, muestran récords mundiales de inseguridad y homicidios. Actualmente, son ya indiscutibles los altos niveles de violencia e inseguridad ciudadana. El control de tráfico de drogas, lavado de dinero, contrabando y tráfico y trata de personas es mínimo. Adicionalmente, aumenta la «desfronterización» y los «territorios desgobernados» por ausencia, ineficiencia o corrupción del Estado frente a la informalidad, la ilegalidad y crimen.

Obviamente, el deterioro de la seguridad viene imponiendo costos cada vez mayores en vidas y daños humanos, violencia de diversos tipos, multiplicación de situaciones de riesgo para las personas y sociedades, etc. En términos económicos, ya constituyen una pesada carga no solamente para los ciudadanos sino también para las actividades productivas y los Estados mismos.

3. LA DECLARACIÓN DE MÉXICO Y LA SECURITIZACIÓN

La Declaración sobre la Seguridad en las Américas de 2003, incorpora el concepto de seguridad multidimensional; concepto originalmente referido a «amenazas multidimensionales». Comprende dos áreas esenciales: las amenazas tradicionales y las denominadas nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos.

Las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos de naturaleza diversa incluyen: el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos; la pobreza

extrema y la exclusión social de amplios sectores de la población, que también afectan la estabilidad y la democracia. Se incluyen también la pobreza extrema erosiona la cohesión social y vulnera la seguridad de los Estados; los desastres naturales y los de origen humano, el VIH/SIDA y otras enfermedades, otros riesgos a la salud y el deterioro del medio ambiente; la trata de personas; los ataques a la seguridad cibernética; daño... accidente o incidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, incluidos el petróleo, material radioactivo y desechos tóxicos; y la posibilidad del acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa y sus medios vectores por terroristas.

Como se advierte, el propósito fue no omitir ningún tema que tuviera interés para países de ubicación, dimensiones, realidades y problemas sumamente diferentes. De ahí la expresión «preocupaciones y otros desafíos...» que da cuenta de la necesidad de no excluir del ámbito de la seguridad a distintos tipos de problemas; evitando por otra parte incluirlos en el concepto de «amenazas».

En síntesis, para las amenazas tradicionales la Declaración propone encontrar la respuesta en el reconocimiento de los principios y la aplicación de las normas del derecho internacional. Para las «nuevas amenazas» o problemas o desafíos, se establece que se requerirán esfuerzos inéditos de cooperación internacional.

3.1. Dificultades para su aplicación

El número, la complejidad y la diferencia de los temas incorporados confirma, como indicado al comienzo, la casi insalvable limitación del vocablo «seguridad» uno de los más polisémicos de la lengua española u otras. Las calificaciones de multidimensional, integral, humana, suficiente, etc. confirman esa dificultad.

Para Héctor Saint Pierre: «La 'multidimensionalidad' como enfoque o adjetivo general de la seguridad es heurísticamente infértil, analíticamente inadecuado y operacionalmente peligroso»(1). Por su parte, estima Juan Rial: «La capacidad de traducir operativamente un concepto tan vasto es baja y además puede conducir a caminos no deseados». Recuerda al respecto la «Doctrina de Seguridad Nacional» de los años sesenta(2).

La disposición a «securitizar» casi todos los problemas, revela las diferencias entre países y subregiones, así como las dificultades de los gobiernos de atender los múltiples asuntos que interesan a los países y sociedades y que deberían enfrentarse mediante el adecuado funcionamiento del Estado. En este sentido, securitizar equivale a mostrar interés y prioridad, pero también la esperanza de que el asunto se tratará con mayor urgencia y recibirá más recursos. Sin embargo, en la práctica no está demostrado que eso ocurra efectivamente.

Con sus no pocos problemas, la Declaración concierne las cuestiones más sensibles para la paz y la seguridad del continente y sus sociedades. Por ello, es especialmente lamentable que haya recibido de los Gobiernos tan poca atención efectiva; por no hablar de la organización, recursos y coordinaciones y acciones internas y externas que requería. Si bien se han hecho algunas cosas en el ámbito de la OEA, el evidente deterioro de la seguridad de la mayor parte de las sociedades del continente demuestra la enormidad de los esfuerzos pendientes y la modestia de las voluntades políticas para trabajar conjuntamente.

4. NUEVAMENTE; ¿DE QUÉ REGIÓN: AMÉRICA LATINA O AMÉRICA DEL SUR UNASUR?

La cuestión central sería determinar si las singularidades de América Latina o América del Sur, que ciertamente existen, determinan la existencia de problemas de seguridad exclusivos de una u otra región o de ambas. Además, tampoco podemos excluir al Caribe, no solamente por hacer parte del Hemisferio sino porque nuestros intentos institucionales pretenden abarcarlo. El ejemplo más reciente es la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe CELAC.

En realidad, no hay ningún tema de seguridad que pueda considerarse exclusivo de la región, como quiera que se entienda ésta. Todos los problemas de seguridad son comunes, aunque en diferente medida, al hemisferio y la mayoría de ellos también al planeta. Tan es así que por esta razón se han concertado acuerdos, establecido instituciones y mecanismos y realizado conferencias hemisféricas y mundiales.

Quizá lo singular podría ser no exportar problemas de seguridad de la región; lo cual es muy difícil por temas como la droga y otros.

Determinar que amenazas «externas» efectivamente lo son y, más aun, lo serían para todos, es igualmente muy difícil. En todo caso, ningún país ha sido suficientemente explícito a este respecto.

4.1. Validez del enfoque regional

Si los problemas de seguridad fueren mundiales, es legítimo plantearse la eficacia de abordarlos en espacios más restringidos. La necesidad y viabilidad de hacer esto debe ser inequívocamente explicitada y demostrada, no cabiendo suposiciones basadas en la geografía, identidades más o menos verificables u otros elementos

El mínimo exigible para plantear un enfoque «regional», es que pueda mostrar que posee incuestionablemente «valor añadido» frente al tratamiento global de cualquier problema de seguridad. Ese «valor añadido» podría ser la capacidad de aislamiento y resolución de la amenaza o una significativa contribución regional a los esfuerzos globales. Ello no es automáticamente evidente en lo regional que, como consecuencia de ello, no es necesariamente un valor «per se», requiriendo entonces justificarse adecuadamente. Esa justificación implica que lo «regional» en materia de seguridad tiene también que basarse en una comunidad de intereses que comprenda los sistemas económicos y políticos en el marco de los cuales la seguridad de las sociedades y los Estados debe ser protegida.

En nuestro caso, lamentablemente, los acuerdos de integración económica «regionales» como CAN, MERCOSUR y CAFTA se enfrentan a las actuaciones de los propios miembros y a la diferencia de sistemas económicos. Su situación es crítica y no hay manera de disfrazarla. Sobre el sistema político ya se ha comentado. Si se quiere que lo regional tenga alguna eficacia, sus agendas de seguridad, desarrollo y políticas no pueden ser, independientes. Entonces, ¿por qué creemos que en nuestro caso pueden serlo?

4.2. Amenazas tradicionales al interior de América Latina

Como en cualquier otra región del mundo, lo tradicional hace acá esencialmente referencia al quebrantamiento o amenaza de quebrantamiento

tamiento de la paz. Como el tema es de interés mundial, en nuestro caso su tratamiento regional exige la concertación de tratados con obligaciones exigibles y valor añadido superiores a lo dispuesto en las Cartas de Naciones Unidas y de la Organización de los Estados Americanos. Adicionalmente, deben incluir los desarrollos del derecho internacional como los contenidos en las Resoluciones de la Asamblea General ONU 2625 (XXV) sobre «Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y cooperación entre los Estados..», 3314 (XXIX) «Definición de la Agresión», 37/10 «Declaración de Manila sobre el Arreglo Pacífico de Controversias Internacionales», y 2131 (XX) y 36/103 sobre no intervención y no injerencia en los asuntos internos de los Estados.

Esto es esencial porque las referencias genéricas al Derecho Internacional o la Carta de Naciones Unidas, útiles como son, no dan cuenta del hecho que hoy las obligaciones relativas al mantenimiento de la paz y la seguridad son más detalladas y exigentes que hace apenas algunas décadas y, por ende, deben ser explícitamente reconocidas. Con menos de eso, cualquier acuerdo regional sería innecesario y hasta inconveniente, porque podría alegarse prioridad regional.

Adicionalmente, el intento regional deberá verificar su factibilidad en función de las disposiciones del Capítulo VIII de la Carta ONU sobre «Acuerdos Regionales». Esto obliga a plantearse si en las actuales circunstancias es pensable que CELAC o UNASUR se ajusten a estos requisitos. De no ser el caso, deberá sopesarse rigurosamente el interés de cambiar obligaciones exigibles por expresiones de buena voluntad.

4.3. UNASUR y la seguridad y defensa

Es difícil conocer adecuadamente lo que estaría ocurriendo, vista la insignificante información oficial sobre la actuación de los Consejos creados en UNASUR en relación a temas de seguridad.

El Consejo Sudamericano de Defensa, por iniciativa del Brasil, fue el primero en establecerse en el «nuevo» espacio sudamericano. La propuesta inicial, que prácticamente equivalía a un sistema de seguridad colectiva, fue recortada a una instancia de consulta, coordinación y

cooperación. Varios miembros descartaron cualquier interpretación que sugiriera una fuerza regional conjunta.

Por otro lado, interesa el propósito de «Construir una identidad sudamericana en materia de defensa, que tome en cuenta las características subregionales y nacionales y que contribuya al fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe». Siendo siempre positivo fortalecer «la unidad» —y anótese que incluye al Caribe— que obviamente no es UNASUR; «construir una identidad» supone que eventualmente los miembros deberán tener «intereses idénticos» en la cuestión central de defensa, que puede llegar a implicar el uso de la fuerza. Un propósito de tal envergadura no puede suponerse, ni tampoco afirmarse a priori que sea deseable. Del mismo modo, tal propósito solamente puede ser responsabilidad de las más altas autoridades políticas y no de representantes de Ministerios de Defensa, por bien intencionados y competentes que fueren.

Además, ¿no puede dejar de preguntarse qué es lo que se defendería en común? No será ciertamente la economía pues no hay manera de minimizar las grandes diferencias en visiones y modelos. Tampoco el sistema político pues más allá de las protestas sobre la floreciente democracia en la región, es obvio que varios gobiernos están actuando muy lejos de las exigencias mínimas de la democracia representativa. Que nadie se atreva a denunciarlos es otra cosa. ¿Entonces, qué tenemos realmente que defender en común?

4.4. Otros consejos

La negativa de varios países a que el Consejo de Defensa se ocupara de cuestiones de «seguridad», demuestra que fue insuficiente la reflexión inicial sobre lo que se quería o debía hacer y llevó posteriormente a establecer otros Consejos. El segundo fue el de lucha contra las drogas, rebautizado piadosamente como «problema mundial de las drogas». Le siguió luego el «Consejo Suramericano en materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional».

Se sabe muy poco de ellos, sus conceptos operativos y resultados y, especialmente, su relación con las instituciones y mecanismos hemisféricos

y mundiales que tratan de tales temas. Solo se han encontrado referencias marginales en los documentos de los Consejos. En todo caso, las sociedades no se han beneficiado hasta ahora de los trabajos de tales organismos.

4.5. Deseos, realidades y eficacia

Diversos analistas reconocen el esfuerzo por reconceptualizar a América Latina y el Caribe como una comunidad de intereses comunes en seguridad, pero desconfían de que la retórica sea seguida de acción. Ello hace indispensable distinguir la realidad del entusiasmo, la buena voluntad, el voluntarismo y hasta la exigencia de estar de acuerdo porque somos hermanos o, al menos, la renuencia de no pocos gobiernos a enfrentarse con otros; generalmente los más «creativos».

Téngase presente que si nuestros «consensos» formulados en casi dos siglos fueran tan legítimos como quisiéramos creer, la estabilidad, paz, seguridad y defensa de América Latina y América del Sur, por no hablar de la cooperación, el progreso y el desarrollo, serían muy diferentes.

Por ello, la eficacia de los intentos regionales no depende de la elevación de los propósitos, ni la permanente disposición de los gobiernos a lanzarse en proyectos que animados de la mejor voluntad y exaltados con la más inflamada retórica, suelen mostrar una preocupante tendencia a la irrelevancia y hasta el fracaso.

Es indispensable que los planteamientos de unidad y acción conjunta cuenten con bases sólidas, las cuales no pueden ser fruto de entusiasmos sino que exigen adecuada y detenida reflexión, examen y verificación crítica de los supuestos del problema, planteamientos razonables y viables y medios adecuados.

Los fines deben ser propositivos y no confrontacionales. Es obvio que la unidad latinoamericana no se construirá como oposición a formas de imperialismo, reales o supuestas; ni a partir de ideologías de cualquier signo o moda. Partir de ello es garantía de fracaso, más allá de las presiones que traten de ejercerse sobre determinados países para que actúen en línea con las visiones progresistas o con cualquier otro planteamiento.

En general, al igual que en cualquier otra región del mundo, nuestros «compromisos» deberían acompañarse de mínimos de formalidad

e institucionalidad. Entre otros, se requieren precisiones sobre las obligaciones exigibles, sedes, presupuestos, memoria institucional para aprovechar experiencias, mecanismos de seguimiento y adaptación, etc.

Cuando se trate de cualesquiera compromisos que se concierten en materia de seguridad y defensa, es obvio que deberán ser tan o más precisos, rigurosos y exigibles que los anteriormente concertados; e incluir procedimientos de convergencia y coordinación con las instituciones existentes en los niveles hemisférico y mundial.

4.6. Las fuerzas armadas

Actualmente, la improbabilidad de conflicto clásico en el continente unida al colapso de la situación de seguridad ciudadana, atrae renovada discusión sobre los roles de las Fuerzas Armadas. De hecho, estaría creciendo el apoyo a la idea que participen directamente en la protección de personas y represión del delito, tarea esencial y tradicional de las fuerzas policiales.

Esta tendencia, explicada en buena parte por la frustración y ansiedad de millones de ciudadanos, no es nueva en América Latina y el Caribe. Sin embargo, hasta ahora, se mantiene sin respuesta suficientemente clara a cuestiones como delincuencia con potencia de fuego (culebras bolivianas?), control territorial y poblacional, lucha contra las drogas, seguridad urbana y rural, medio ambiente y otros.

El tema es sensible y controversial. En la historia regional, los regímenes militares han hecho de todo, incluyendo naturalmente las tareas relativas a la seguridad interna y ciudadana. Actualmente hay una remilitarización de hecho de la seguridad en América Central y parcialmente en México y otros países. Algunos hablan de «El retorno de los que no se fueron» y no pocos, incluyendo políticos presionados y desinformados, aspiran a sacar cuanto antes a las fuerzas armadas «a las calles».

4.7. Seguridad y corrupción

La corrupción es el recurso favorito de la delincuencia nacional o transnacional organizada. Por su propia naturaleza, es un recurso más

fácil, discreto y efectivo que la violencia o el asesinato. En América Latina su infiltración en la política y las instituciones del Estado es profunda e inocultable. Sobran ejemplos nacionales y el Banco Mundial considera que su costo equivale ya al 9% del PBI regional. Es fácil imaginar lo que ello significaría en términos de desarrollo humano y bienestar de no desviarse tan fácilmente, como lo hace ahora, al delito y los delincuentes.

Preocupa también la tolerancia y/o participación de amplios sectores de la población en este delito. La elección de autoridades con antecedentes delictivos es un hecho incuestionable, lamentable y alarmante. Más aún, cuando amplios sectores sociales consideran que todos los políticos son corruptos, la elección de aquellos más «conocidos» parece un precio razonable a pagar frente a otros que podrían resultar aun más corruptos.

La propagación de la delincuencia se facilita por la altísima expectativa de impunidad, que es el mayor aliciente de muchos delitos y que no sería posible si las instituciones del Estado no estuvieran tan penetradas por la corrupción. Esto obliga a que la corrupción, que tiene sólo menciones marginales en los textos políticos regionales sea calificada como problema de la más alta prioridad. Sin embargo, en las actuales condiciones regionales; ¿Sería pensable una Convención de UNASUR sobre la corrupción? ¿Y si se hiciera, sería más exigente que la insuficiente Convención Interamericana en la materia?

5. CELAC, UNASUR Y LA UNIÓN EUROPEA

Más allá de la similitud de las denominaciones, conviene examinar las respectivas realidades.

La Unión Europea se inició como un acotado proyecto económico, aun cuando en el fondo aspiraba a crear condiciones que evitaran nuevas guerras. Fue creciendo en medio Siglo de difíciles negociaciones, incorporando temas políticos de democracia y Derechos Humanos y sólo más recientemente plantea, en adición al marco de la OTAN, las cuestiones de seguridad y defensa.

Es indispensable preguntarse si la apuesta sudamericana de seguir un recorrido inverso al europeo en las cuestiones más sensibles para cualquier Estado, como son las de seguridad y defensa, tendrá viabilidad. El examen crítico de nuestros antecedentes debe preceder cualquier planteamiento que, más allá de la retórica, ofrezca un mínimo de seriedad.

6. LA ONU, LA OEA Y LA SEGURIDAD Y DEFENSA

Por su antigüedad, experiencia acumulada y recursos, estas organizaciones intentan responder a la necesidad de que las amenazas transnacionales o multidimensionales reciban respuestas cooperativas de los países de todos los continentes.

En el caso de la OEA, se trata más que de geografía o del interés de los Estados Unidos como potencia hegemónica en el continente. Tiene compromisos sustanciales en materia de Democracia y Derechos Humanos que interesan a todos los ciudadanos. Preocupa que actualmente sea objeto de indiferencia y hasta hostilidad y no se planteen propuestas de reforma y actualización. Esto no es gratuito, pues tiene enemigos abiertos y saboteadores discretos. Ignorarlo es pura ingenuidad.

La OEA tiene un acervo importante en materia de paz y seguridad, constituido por Tratados como la Carta de la Organización, el TIAR, convenciones sobre terrorismo, armas de fuego, corrupción, transparencia en adquisiciones de armas convencionales, desastres naturales, derechos humanos (esenciales para la seguridad humana), luchas civiles, penales y cooperación judicial, desminado, etc.

Cuenta con una activa Comisión de Seguridad Hemisférica, una Secretaría de Seguridad Multidimensional, la Comisión sobre drogas; además de una larga trayectoria de conferencias de defensa, militares, centros de estudio, JID, etc. Con todas las instituciones y realizaciones de la OEA, hacer como que no existiera, que es lo que pretenden nuestros «acuerdos» regionales sobre seguridad, es puramente una irrelevante expresión de política.

Las Naciones Unidas han concertado a lo largo de décadas numerosos tratados sobre seguridad. Poseen amplia experiencia, instituciones

especializadas, capacidad de concertación y alcance mundial. Además de su apoyo a los esfuerzos nacionales, coopera con todos los regímenes internacionales o regionales que lo deseen. Su participación es indispensable en cualquier proyecto que pretenda resultados efectivos.

Visto lo anterior, ¿cabe preguntarse si UNASUR debe replicar en su interior todas y cada una de dichas instituciones y programas o si, por el contrario, es indispensable que trabaje permanente y estrechamente en cooperación con ellas? Si la respuesta fuere esta última, sería indispensable que lo indicara de manera inequívoca. Lamentablemente, hasta ahora no es el caso.

7. LO MULTIDIMENSIONAL EN SEGURIDAD EN AMÉRICA LATINA Y AMÉRICA DEL SUR

Retomando el concepto de «multidimensionalidad», es preciso tener muy claro lo que implica la disposición a asumirlo en esta parte del mundo. Ya se vio más arriba que la Declaración sobre la Seguridad en las Américas de México 2003, incluye entre las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos, temas de terrorismo, delincuencia organizada transnacional, drogas, corrupción, lavado de activos, tráfico de armas, pobreza extrema, exclusión social, desastres naturales y de origen humano, VIH/SIDA, medio ambiente; trata de personas; seguridad cibernética; armas de destrucción en masa, etc.

Cada uno de esos temas implica dificultades tan gigantescas, que ningún país de la región ha conseguido siquiera mantenerlo dentro de márgenes que podrían llamarse históricos. Si se relacionan y confluyen dos o más, como suele ser el caso, la dificultad crece exponencialmente. A partir de ahí, es legítimo preguntarse si nuestros países podrían, con sus actuales condiciones políticas y sus capacidades reales, enfrentarse al conjunto «multidimensional» de elementos que impactan negativamente la seguridad.

La pretensión de intentarlo es, esencialmente, una expresión de voluntarismo. Tratar de resolver todos los temas entre nosotros y al mismo tiempo, puede ser un loable propósito pero está irremediadamente desconectado de la realidad.

8. ¿ASPIRINA RETÓRICA O CAMBIO REAL?

Las circunstancias exigen que gobiernos y sociedades de América Latina asignen mayores esfuerzos a la seguridad. Sin embargo, por lo expuesto, los retos son insuperables por ahora. La inercia, burocratización, corrupción, ignorancia, irresponsabilidad, debilidad y falta de voluntad no desaparecerán por la retórica imperante. Tampoco ayuda la poco explícita disposición a abordar el tema en conjunción con el resto del hemisferio y, en general, de la comunidad internacional.

La dimensión de los problemas de seguridad que nos afligen obliga a preguntarnos si, ¿es posible continuar con nuestros elevados propósitos pero carentes de resultados o si estamos realmente dispuestos a realizar un cambio real? De la respuesta dependerá la seguridad de centenares de millones de latinoamericanos y, también, de los Estados que deben protegerlos. Sin cambio auténtico, no perceptible por ahora, la retórica imperante continuará empeorando la ya grave situación. Un comienzo sería que los gobiernos no sigan disimulando la dimensión de su estrepitoso fracaso en la principal tarea para la cual existen.