

# CAPÍTULO VII

## AGENDA DE SEGURIDAD REGIONAL\*

JOSÉ LUIS HERNÁNDEZ MARTÍNEZ (México)<sup>1</sup>

### Introducción

¿Cuál debe ser la estrategia que deben seguir los países del continente, para crear una Agenda de Seguridad Regional que permita de manera transversal combatir los problemas comunes en la región eficiente y eficazmente?

Las actividades nacionales que van más allá de sus fronteras en el ámbito de la cooperación y construcción de políticas públicas tanto en el entorno nacional, como en el global, están orientadas a fortalecer y potencializar las oportunidades del Estado, impulsando cada vez más a buscar en otras áreas fuera de sus límites territoriales, la cooperación y la ayuda de otros países, que permitan el lanzamiento de acciones concretas internamente como país, para poder combatir los problemas comunes y coincidentes, tanto internos como externos, que atacan la seguridad de los países y que afecta una de sus necesidades primarias, como es el proporcionar la seguridad a la población, según el tipo de amenaza de que se trate.

La cooperación internacional permanece, hoy por hoy, como una estrategia fuertemente eficiente y eficaz para poder consolidar o impulsar

---

\* Este capítulo es resultado del proyecto de investigación denominado “El Poder Marítimo como fundamento estra-tégico del desarrollo de la Nación”, del Departamento Armada de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”. Hace parte del Grupo “Masa Crítica”, identificado con código COL123-247 en COLCIENCIAS y categorizado en “C”.

1 Oficial Naval egresado de la Heroica Escuela Naval Militar como Ingeniero en Ciencias Navales, Veracruz, Méxi-co (1993). Maestro en Administración Naval del Centro de Estudios Superiores Navales de la Armada de México, Ciudad de México (2014). Especialista en Comunicaciones y Electrónica del Centro de Estudios Superiores Na-vales de la Armada de México, Ciudad de México (2002).

el progreso y el desarrollo de cada nación (específicamente de la región de América Latina y el Caribe) para permitir extender los intereses estratégicos de los Estados.

Por amenazas a un Estado se pueden clasificar las siguientes: tradicionales (Guerra o conflicto armado entre Estados) y nuevas amenazas o amenazas emergentes (terrorismo; narcotráfico; delincuencia transnacional; tráfico de armas, personas, dinero y materiales peligrosos por mar; migración ilegal, entre otras). En los países de América que no existe la presencia del Estado brindando el bienestar social, salud, educación y seguridad a su población, ha permitido el desarrollo de las principales y nuevas amenazas existentes a la paz y seguridad de los Estados, manifestado en las actividades ilícitas que realiza la delincuencia organizada, los cuales haciendo uso de la tecnología y robustecidos por las conexiones transnacionales motivo de la globalización, originan que sus acciones tengan alcances en todo el planeta.

Es cierto que para alcanzar la paz y la seguridad que se contempla en las distintas Agendas de Seguridad, es necesario que a través de la confianza mutua y creación de redes de intercambio de información internacional, se compartan, vinculen y sumen todos los esfuerzos y acciones concretas de manera coordinada, coincidente, conjunta, eficiente y eficaz, para que seamos más fuertes e integrados a nivel regional y poder enfrentar estas amenazas y flagelos a la seguridad de las naciones, que tanto daño han provocado a lo largo de los años en cada país por igual.

## **La Seguridad**

La seguridad es una condición que está presente desde que el ser humano dio paso al surgimiento de una organización social y política, como lo menciona (Velásquez, 2008);...“Ya que el conflicto es necesario e inherente en una colectividad debido a los múltiples intereses y puntos de vista que se pueden tener sobre un tema o situación en particular (Angarita, 2004)”..., y se manifiesta como uno de sus objetivos fundamentales, que es el conservar y mantener el orden establecido de esa sociedad. A través de la historia, las Fuerzas Militares del Estado son las que han asumido la defensa de este orden.

Hay analistas que reflexionan que la seguridad se establece en la medida de que se minimizan las amenazas y se compone en tres acciones: prever, controlar y enfrentar amenazas o individuos, grupos, estados o

macrosistemas (Vargas, 2006, pág. 15). Con base a lo anterior, y tomando en consideración que los Estados Unidos de Norteamérica promovió la doctrina de contención al final de la II Guerra Mundial, la seguridad se ve desde un matiz de seguridad estatal, mejor conocida actualmente como “seguridad nacional” y utilizada firmemente durante los años de la Guerra fría en contra de su enemigo la Unión Soviética. Actualmente cualquier expresión de violencia se considera una amenaza en contra de la seguridad estatal o tema de seguridad nacional, que tiene que ser enfrentado con la Fuerza Pública. La seguridad se describe en tres perspectivas: “derechos fundamentales y políticos de los ciudadanos; estabilidad y democracia de las instituciones democráticas, e integridad física de los Estados” (Velásquez, 2008, pág. 18).

En América los riesgos tradicionales de una guerra o conflicto armado entre sus Estados han sido sustituidos por peligros más complejos y nuevos desafíos (narcotráfico transnacional; terrorismo; tráfico ilícito de personas, armas y dinero; crimen organizado transnacional, etc.) que impactan de manera negativa contra la paz, la seguridad y la prosperidad hemisférica. Estas nuevas amenazas transnacionales que se manifiestan en todo el continente han cambiado la forma que teníamos para definir la seguridad y por lo tanto, ahora se demanda que los gobiernos de la región actúen con acciones concretas y coordinadas.

Es por lo anterior que el Departamento de Estado de los Estados Unidos de América (U.S. D. of S.) cuenta a la fecha con un programa tan amplio que le permite abordar tanto en los niveles bilateral, subregional y regional, los riesgos, las nuevas amenazas, preocupaciones y desafíos a la seguridad del continente americano (D.o.S., 2017), dejando de lado los riesgos de un conflicto armado entre países del mismo continente.

### **Análisis de la Agenda de Seguridad Regional**

Partiremos de que el continente americano conocido como América, cuenta con 35 países y su nombre proviene de Américo Vespucio, el explorador, cartógrafo y navegante que introdujo la idea hasta entonces revolucionaria, de que las tierras encontradas por Cristóbal Colón eran parte de un continente (GeoEnciclopedia, 2017). Por su extensión territorial es el segundo continente más grande después de Asia y su macizo continental representa el 30% del total del planeta, concentrando aproximadamente el 12% de la población mundial (casi mil millones de habitantes) y por sus dimensiones, características geográficas y

culturales, el continente americano se encuentra dividido en tres áreas o regiones bien definidas: Norteamérica, Centroamérica (incluyendo a las Antillas) y Sudamérica (Taborga, 2016).

Desde que el continente americano fue descubierto y conquistado por Europa y hasta la independencia de la mayoría de los países latinoamericanos, estos a través de los años empezaron a crear sus constituciones políticas que incorporaban los temas de seguridad y como el Estado debía organizarse para combatir las amenazas a la seguridad y a sus intereses como Nación.



**Ilustración 1.** Mapa político del continente americano (Justo Fernández López), consultado el 15 de junio de 2017 en <http://hispanoteca.eu/Landeskunde-LA/Mapa%20pol%C3%ADtico%20del%20continente%20americano.gif>

Hablando del desarrollo del continente, existen extremos totalmente opuestos que marcan una gran desigualdad social. En Norteamérica se encuentra el país considerado la primera potencia mundial y en Sudamérica y el Caribe países como Haití y Bolivia, considerados de los de más bajo desarrollo del mundo. Esta disparidad de oportunidades en

el mismo continente, ha provocado que los países con mayores recursos económicos realicen grupos o alianzas estratégicas que permitan suministrar ayuda económica y social, para mejorar las condiciones de vida de los más necesitados.

Por lo tanto, la región se mantiene interactuando constantemente a través de diferentes organizaciones, que integran a cada uno de los países dependiendo el nivel y el ámbito de injerencia. Como primera instancia de unidad regional, se logró coincidir para integrar un sistema panamericano que actualmente se llama Organización de Estados Americanos (OEA), constituyéndose como el principal foro regional de diálogo, análisis de políticas y toma de decisiones del hemisferio, internamente crea órganos (comités, consejos, comisiones, reuniones, conferencias especializadas y otras entidades) para cumplir con sus objetivos, que reúnen a los representantes de cada país, para conocer los temas específicos comunes en la región, que pueden ser de defensa, económico, político, social, jurídico, etc. (OAS, 2017).

La cuestión de cómo debe enfrentar la región los problemas o amenazas comunes (delincuencia transnacional, narcotráfico, etc.) que van más allá y trascienden los límites territoriales físicamente establecidos, afectando directamente a los países, sin que en ocasiones estos se puedan coordinar de manera integral, para poder combatir estos flagelos de forma correcta. Es por eso por lo que como menciona (Brzezinski, 1997) “los países deben cultivar las diferentes dimensiones de poder más novedosas, como son la tecnología, comunicaciones, información, así como comercio y finanzas”, para que estas sirvan de herramienta útil en la lucha con estas amenazas a la seguridad de los Estados de América.

El rumbo seguro de la Agenda de Seguridad Regional debe estar enfocado en el bien común y apegado a la realidad de las amenazas continentales, que brinde una verdadera comunidad hemisférica evidentemente cooperativa, coordinada y apuntalada en el respeto y confianza recíproca, comprometida con acciones efectivas y contundentes que trasciendan a los gobiernos en el tiempo. La comprensión de la realidad que se vive en el continente americano con la Agenda de Seguridad Regional es el objetivo de este capítulo.

## 1. NUEVAS AMENAZAS O AMENAZAS EMERGENTES

El actual concierto internacional está definido principalmente por el marcado final de la guerra fría entre las dos grandes potencias mundiales y los atentados terroristas del 11 de septiembre en los Estados Unidos de Norteamérica. Esto fue el parteaguas para la diferencia en las amenazas a la seguridad que los Estados-Nación consideraban prioritario, como era la guerra o conflicto armado entre ellos. Los diferentes países han dado paso a la democratización y a la formación de organismos internacionales (Organización de las Naciones Unidas, Organización de Estados Americanos, Corte Internacional de Justicia, entre otras) para la solución de conflictos, lo que aparta del horizonte una amenaza de posible beligerancia entre Estados del continente.

Hoy en día, la agenda de seguridad en el continente americano está tan alejada de la realidad que se vivía en las épocas de la guerra fría y se encuentra más apegada a las realidades asimétricas que vive cada país, es tan diversa que abarca desde las amenazas de los fenómenos hidrometeorológicos; tráfico de drogas, armas y personas; migración ilegal; inseguridad pública; hasta narcotráfico y terrorismo.

Debemos resaltar que la nueva agenda de amenazas regionales dejó atrás las amenazas tradicionales que afectaban a la seguridad de los Estados (guerra o conflicto armado) después de la II Guerra Mundial y abrió camino a las nuevas amenazas a la paz y la seguridad internacional, con la Declaración sobre Seguridad en las Américas, realizada en la Conferencia Especial sobre Seguridad, desarrollada en la Ciudad de México, en el mes de octubre del 2003, en donde por primera vez se definieron estas amenazas, luego de la propagación de guerrillas insurrectas en América, basadas en el modelo de doctrina marxista (de acuerdo con lo establecido en la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y la Paz, Chapultepec, 1945) (Paz, 2017). La Organización de Estados Americanos a través de su Consejo Permanente, crea en 1995 la Comisión de Seguridad Hemisférica (CSH), cuyas funciones son “(...) estudiar y formular recomendaciones al Consejo Permanente sobre los temas de la seguridad hemisférica (...)”, maneja la seguridad colectiva y las amenazas en todo el continente americano; así mismo, con la Declaración sobre Seguridad en las Américas define la nueva concepción de la “seguridad en el hemisferio” como:

“De alcance multidimensional, incluye amenazas tradicionales y nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados del hemisferio, incorpora las prioridades de cada Estado, contribuye a la consolidación de la paz, al desarrollo integral y a la justicia social y se basa en valores democráticos, el respeto, la promoción y defensa de los derechos humanos, la solidaridad, la cooperación y el respeto a la soberanía nacional” (OEA, 2017)

La nueva concepción de seguridad reconoce el derecho soberano de cada país para identificar sus propias prioridades de seguridad, construyendo así según sus impulsores, una arquitectura de seguridad flexible e integradora de las particularidades de cada subregión y Estado, estableciendo específicamente en el numeral II. 4 de la Declaración:

“(.. .) Las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad hemisférica son problemas intersectoriales que requieren respuestas de aspectos múltiples por parte de distintas organizaciones nacionales y, en algunos casos, asociaciones entre los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil, todas actuando de forma apropiada conforme a las normas constitucionales y principios democráticos de cada Estado. Muchas de las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad hemisférica son de naturaleza transnacional y pueden requerir una cooperación hemisférica adecuada. La seguridad de los Estados del Hemisferio se ve afectada, en diferente forma por amenazas tradicionales y por las siguientes nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos de naturaleza diversa: terrorismo, delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, corrupción, lavado de activos, tráfico ilícito de armas y sus conexiones, pobreza extrema y exclusión social que afectan la estabilidad y la democracia, erosionan la cohesión social y vulnera la seguridad de los Estados; los desastres naturales y los de origen humano, enfermedades y riesgos a la salud, y el deterioro del medio ambiente; la trata de personas; los ataques a la seguridad cibernética; la posibilidad de que surja un daño en el caso de un accidente o incidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos; y la posibilidad del acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa y sus medios vectores por terroristas.” Extraído del artículo de BACHINI, Luis “Amenazas actuales a la seguridad regional y continental”, en Revista Estrategia, Montevideo, 2010 (Velásquez, 2008)

Redefinió el concepto y las instituciones de seguridad en el hemisferio desde una visión “actualizada e integral de la seguridad y del desarme, para poder dedicar el mayor número de recursos al desarrollo económico y social de la región”.

Ahora bien, para obtener una medida palpable de las acciones que implementa un país y del impacto de su proyección global, actualmente existen institutos de renombre a nivel mundial que se dedican a elaborar análisis de la proyección que tienen los países más allá de sus fronteras, tal es el caso del Real Instituto Español “Elcano” que es un tanque de pensamiento donde se elaboran estudios de las relaciones internacionales de 100 países, desde la óptica española, europea y global, para conocer el efecto de estos hacia el mundo. Elcano valora tres aspectos que son el económico, política exterior (blando) y militar (Real Instituto elcano, 2017), de los cuales se obtienen estadísticas muy relevantes donde se puede apreciar la marca real que tiene cada país y su presencia a nivel global.



**Ilustración 2.** Índice de evaluación por país con 3 factores fundamentales consultado 18/jun/2017 en <http://www.blog.riecano.org/wp-content/uploads/2016/04/Presencia-Global-Presence-Elcano.jpg>

Estos indicadores nos ofrecen una buena medida confiable y una perspectiva diferente vista desde el ángulo de otro continente y brinda la oportunidad de evaluar lo que el país está haciendo; y si se asume la voluntad necesaria se pueden realizar los ajustes y mejoras adecuadas para lograr acrecentar ese impacto que cada nación posee en la región en materia de seguridad.

La seguridad regional requiere que se tome en cuenta la existencia de una marcada división a nivel subregión (Existen cinco subregiones en

el continente americano, tomando en cuenta las amenazas y problemas comunes: Norteamérica, Centroamérica, Caribe, Región Andina y Cono Sur), que viene siendo impulsado por la geografía, la historia, las realidades domésticas y la creciente dependencia comercial y económica de los Estados, dejando estos tres temas (seguridad, economía y comercio) al mismo nivel y como integradores de los problemas comunes, en agendas políticas subregionales, auspiciadas casi siempre bajo el amparo del sistema interamericano, aunque en ocasiones fuera de patrocinio.

Para definir los temas de seguridad en la región, las Fuerzas Militares se reúnen en foros multilaterales o conferencias especializadas, tal es el caso de la región de Centroamérica por citar alguno, donde se creó la Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas “CFAC” (Se crea el 12 de noviembre de 1997, en acuerdo presidencial, firmado por los presidentes de: Guatemala Álvaro Arzú en su calidad de Comandante General del Ejército, el Salvador Armando Calderón en su calidad de Comandante General de las Fuerzas Armadas, Honduras Carlos Roberto Reyna en su calidad de Comandante General de las Fuerzas Armadas y Nicaragua Arnoldo Alemán en su calidad de Jefe Supremo del Ejército) (CFAC, 2017), considerado un modelo de unificación adecuado para coincidir y concurrir en el trabajo común contra las nuevas amenazas regionales. Así mismo, otro ejemplo de integración en la región es la Conferencia de Seguridad de Centroamérica (Centsec, por sus siglas en inglés), la cual concentra a las autoridades militares y de seguridad pública centroamericanas, donde se comparten las acciones de cada país en la lucha contra las amenazas transnacionales, como emplean las fuerzas armadas en apoyo a la seguridad pública, para crear nuevas estrategias que fortalezcan las acciones de las instituciones encargadas de garantizar la seguridad en la región centroamericana, a través de la cooperación internacional (Junta Interamericana de Defensa, JID, 2017).

Cabe destacar que, desde el año 2003 a la fecha dentro de la OEA se han llevado a cabo cuantiosas reuniones a diferentes niveles (Reunión de Ministros de Defensa de las Américas, Reunión de Ministros de Seguridad, por mencionar algunas) (OAS, 2017) con el fin de amalgamar los esfuerzos regionales en pro de reducir las amenazas que afectan la paz y seguridad internacional, y a pesar de esto, estas han sido insuficientes e incapaces de lograr su fin último, ya que las Agendas de Seguridad no se han logrado coordinar y ajustar correctamente de manera transversal para poder unir los elementos de que disponen los

Estados (Recursos humanos, económicos e materiales) y combatir las amenazas transnacionales adecuadamente, de una forma coincidentes, coordinada, conjunta, eficiente y eficaz.

Lo anterior, requiere de un gran esfuerzo coordinado entre todos los países, que se tiene que ir logrando paso a paso, ya que la cooperación internacional se ve cimentada en la base de la confianza de las instituciones y agencias gubernamentales encargadas de la seguridad del Estado. Es por eso que, en los diferentes foros de discusión donde se aborden los temas de seguridad de impacto regional, se tiene que seguir construyendo redes de comunicación con base de confianza mutua, iniciando primeramente a nivel interno de cada país y después llevarlo a los niveles internacionales de la región, para que esta sumatoria de los esfuerzos y acciones de seguridad en contra de las nuevas amenazas a la seguridad que cada Estado aplica dentro de sus territorios, tenga ese impacto significativo tan deseado a nivel continental.

## **2. TERRORISMO Y DELINCUENCIA ORGANIZADA TRANSNACIONAL**

### **Terrorismo**

El terrorismo es una de las amenazas que a nivel mundial debe ser considerada desde un amplio enfoque, por los efectos y el impacto que provoca al interior de los Estados. El gran reto que tienen los países ante esta amenaza latente es poder minimizar y neutralizar cualquier acto terrorista dentro de sus territorios, a través de acciones de seguridad bien definidas, que den como resultado una menor vulnerabilidad.

El terrorismo tiene básicamente tres formas de manifestación, el terrorismo popular o tradicional basado en las ideas marxistas (contrainsurgencias y guerrillas), el terrorismo fundamentalista (atentados a edificios públicos o gubernamentales) y el narcoterrorismo (manifestado principalmente en México). En América se han realizado las tres formas posibles del terrorismo, aunque después de los atentados del 11 de septiembre en Nueva York se ha controlado su manifestación gracias a las acciones coordinadas entre los gobiernos de los EE. UU., y demás países del continente para contener esta forma de terrorismo latente. La forma de terrorismo con ideas revolucionarias se mantiene presente en Colombia, aún después de haber firmado el acuerdo de paz con las FARC, debido a que quedan remanentes de personas disidentes

organizados en otros Grupos Armados Organizados (GAOS), como son el ELN, que quieren lograr beneficios similares a los alcanzados por las FARC, pero con un trato diferente y en condiciones propias. El narcoterrorismo que va en crecimiento y que se manifiesta en México, es una forma de crear actos de terror por medio de enfrentamientos armados entre los carteles del crimen organizado, para poder tomar control de zonas específicas del territorio que les dan ventajas para el tráfico de drogas desde Sudamérica hacia los EE. UU.

La Organización de los Estados Americanos “OEA” fue creada en Bogotá, Colombia en 1948 (entró en vigor en 1951) y se originó desde 1889 en la Primera Conferencia Internacional Americana, celebrada en Washington, D.C., en la cual se estableció fundar la Unión Internacional de Repúblicas Americanas, conocida años después como “sistema interamericano” (OEA, 2017), es por lo tanto orgullosamente el organismo continental más antiguo del mundo. En esta reunión, se determinó fundar la Unión Internacional de Repúblicas Americanas y se empezó a tejer una red de disposiciones e instituciones que llegaría a conocerse como “sistema interamericano”, el más antiguo sistema institucional internacional.

La OEA se creó como lo estipula el Artículo 1 de la Carta, “un orden de paz y de justicia, fomentar su solidaridad, robustecer su colaboración y defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia”, apoyando a los miembros fundamentalmente a través de sus cuatro pilares; democracia, desarrollo, seguridad (amenazas a la seguridad hemisférica) y respeto a los derechos humanos. Actualmente es un foro hemisférico para que los gobiernos de 35 Estados miembros traten a través del diálogo, la cooperación, mecanismos de seguimiento y patrimonio jurídico, sus asuntos políticos, jurídicos y sociales; dando espacio además a 69 Estados como Observadores Permanentes, incluyendo también a la Unión Europea.

A nivel continente americano y como un esfuerzo destacable de la OEA, se creó el Comité Interamericano contra el Terrorismo (Cicte), el cual tiene como propósito vital:

“Promover y desarrollar la cooperación entre los Estados Miembros para prevenir, combatir y eliminar el terrorismo, de acuerdo con los principios de la Carta de la OEA, con la Convención Interamericana contra el Terrorismo, y con pleno respeto a la soberanía de los países, al estado

de derecho y al derecho internacional, incluidos el derecho internacional humanitario, el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional de los refugiados” (CICTE-OEA, 2017).

La integración del Cictel lo forman todos los Estados Miembros de la OEA (designando a las autoridades competentes y representantes), anualmente organiza una Sesión Regular, en el formato de un foro donde se realiza una discusión y se toman decisiones de cooperación y medidas contra el terrorismo. Se tiene también el compromiso de cada Estado coopere para prevenir y eliminar el terrorismo, estableciendo puntos de contacto que funcionen como enlaces intergubernamentales con el Cictel. La “Declaración Sobre el Fortalecimiento de los Controles Fronterizos y la Cooperación Internacional en la Lucha Contra el Terrorismo” (OEA, 2017) es un ejemplo de ello y es a la vez un instrumento donde los países se comprometen a intensificar y sumar acciones coordinadas de cooperación e intercambio de información internacional, con el fin de combatir el terrorismo en el hemisferio, a través del debilitamiento de sus estructuras (CICTE, 2009).

Es necesario que los países del continente tomen en cuenta que a través de todas las formas y expresiones de los apoyos financieros o económicos y de asistencia internacional de los países con mejores oportunidades, son una buena medida para poder hacer llegar los beneficios del desarrollo social, seguridad, salud y educación a la población en general, que sirvan para que menos personas opten por unirse a los grupos terroristas; así como también a través de la confianza mutua entre países se podrán afianzar las redes de intercambio de información de inteligencia, que sirvan para luchar de manera coordinada, contra todas las formas posibles del terrorismo en América.

### **Delincuencia organizada transnacional**

Como menciona (Vazquez Zarate, 2016), a través del tiempo, en los Estados han existido antagonismos tradicionales a su seguridad y otros nuevos de diversa índole que constantemente cambian y que afectan de manera directa en su seguridad interior. Un ejemplo palpable de lo anterior es la “delincuencia organizada transnacional”, considerada una de las amenazas prioritarias que afrontan la mayoría de los países del hemisferio. Actualmente este flagelo ha generado un clima de violencia generalizada y es el resultado de múltiples ingredientes que sirven como catalizador del problema.

La delincuencia organizada transnacional (DOT) desde sus inicios ha ido evolucionando exponencialmente hasta llegar a la situación que actualmente vive el mundo, en donde abarcan todo el proceso del mercado ilícito de las drogas, empezando desde la siembra, siguiendo por la producción y terminando en el tráfico, con el fin último de poder distribuir las principalmente al mayor consumidor que es los EE. UU., y actualmente también llegando a los demás continentes del planeta. Otro importante mercado ilícito de la DOT es el de las armas y debido a la facilidad con la que se adquieren en el territorio de los EE. UU., les ha permitido y facilitado crecer enormemente y con ello también la generación de violencia que estas organizaciones al margen de la ley provocan en la mayoría de las naciones del continente americano.

Como dato relevante, de acuerdo con estadísticas de la Oficina de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos Estadounidenses (ATF), el 70% de las armas decomisadas en México entre los años 2009 y 2010 procedían de EE. UU., ya sea fabricadas en ese país o importadas desde otra nación. Dentro de las facetas que tiene la globalización, “el aspecto económico” tiene injerencia directa con el fenómeno de la DOT y obtienen ganancias del incremento de las actividades económicas transfronterizas como el comercio internacional y el flujo de capitales (Vazquez Zarate, 2016).

Derivado de los diferentes acuerdos de libre comercio, el constante transporte de mercancías vía terrestre, aérea y marítima entre los diferentes países lo hace vulnerable de las acciones que implementa la DOT para enviar agentes ilícitos como son: drogas, precursores químicos, armas, personas y dinero.

Existen diversos factores que sirven de caldo de cultivo para que el tejido social se debilite y esto sirva de motivo para que las personas se integran cada vez más a la DOT: la falta de empleo incrementa la violencia, el acceso limitado a la educación media y superior y la deserción escolar pueden ser factor de riesgo que considere a la delincuencia como una alternativa fácil de salida, la corrupción de las instituciones del Estado genera impunidad y dificultad de acción para combatir ese flagelo.

Dentro de la definición de las nuevas amenazas y desafíos a la seguridad de los Estados, la DOT es considerada una de las principales amenazas y es por eso que la mayoría de los Estados al tener ambientes de inseguridad que sobrepasan las capacidades policíacas, han implementado acciones contundentes que permitan enfrentarla de

manera efectiva, organizando cada una a sus Fuerzas Armadas para que coadyuven de manera coordinada con los agentes estatales encargados de la seguridad interior, en la lucha contra de la inseguridad y la violencia generada por la DOT.

Lamentablemente en algunos países del continente donde se combate a la DOT no se cuenta con un marco jurídico acorde a las Fuerzas Militares que de la certidumbre legal y administrativa de su actuar en el establecimiento del Estado de Derecho en contra de la DOT. Un ejemplo claro de lo anterior sucede en el Estado Mexicano, en donde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Artículo 89 fracción VI faculta al presidente del país para emplear a las Fuerzas Armadas en la preservación de la seguridad interior, pero no existe una legislación que pueda reglamentar esa función. Como afirma (Vazquez Zarate, 2016) en consecuencia, las FF.AA. solo pueden actuar en situaciones de flagrancia o en coadyuvancia con otras dependencias en el cumplimiento de mandatos judiciales como las ordenes de aprehensión, careciendo de facultades para investigar delitos.

A manera de conclusión, el empleo de las Fuerzas Armadas en la lucha contra la DOT en cada una de las naciones del hemisferio que tienen ese gran problema de inseguridad y violencia ha tomado un valor de suma importancia. Lo anterior, debido al incremento que a través de los años han tenido las actividades ilícitas de los grupos delincuenciales al margen de la ley, aumentando sus capacidades en la organización y ganancias, provocando que autoridades fueran corrompidas y captadas por la delincuencia, beneficiando el tránsito ilícito de armas, drogas, estupefacientes, personas y dinero entre otras. Es prioritario que a nivel interno se generen las condiciones jurídicas en materia de seguridad interior y del uso de la fuerza que de la certeza de actuar a las FF. AA., y procure el respeto a los derechos humanos. Es por eso que los países requieren crear mecanismos sólidos de cooperación a nivel hemisferio para combatir de manera coordinada, coincidente, eficiente y eficaz la violencia y la inseguridad que genera la DOT y que ataca a todo el continente.

### **3. NARCOTRÁFICO TRANSNACIONAL**

De acuerdo con la Declaración sobre Seguridad en las Américas (Firmada en la Ciudad de México en octubre de 2003, Parte II, Artículo 4, letra m.), se especifican las nuevas amenazas, preocupaciones y desafíos de naturaleza diversa, y una de ellas es “el problema mundial

de las drogas”, el cual se encasilla dentro del ámbito de la seguridad pública. El problema de cómo atender esta amenaza a nivel regional se ve afectado por la gobernabilidad de los Estados y sus problemas internos, impactando según la forma de ver el problema y de manera asimétrica de un lugar a otro de la región. Por lo anterior, se concluye que la diferencia en la solución de la amenaza dependerá de la fortaleza que cada institución estatal tiene, dando con esto el rumbo a la Agenda de Seguridad Regional.

Partiendo del contexto que después de terminada la Guerra Fría entre los Estados Unidos de Norteamérica y Rusia, surgieron definiciones para las nuevas amenazas a la seguridad de los Estados-Nación y actualmente considerada como la principal de ellas se encuentra el narcotráfico. Ahora bien, los Estados Unidos de Norteamérica han asumido la titularidad de protectores y defensores del continente en el combate a esta amenaza latente, empleando diversos mecanismos del Estado, como son el apoyo económico principalmente, para contribuir en las actividades en contra del narcotráfico que realizan las Fuerzas Armadas de los países de la región.

Los atentados terroristas en Nueva York y Washington el 11 de septiembre del 2001, marcaron un parte aguas en las definiciones de las nuevas amenazas a la seguridad nacional que contemplan las diferentes agendas de seguridad de los países de la región. Estas nuevas amenazas no hacen diferencia entre las marcadas funciones que existía entre la Policía y el Ejército para atender las diferentes amenazas a la seguridad, dejando toda la carga del tema de narcotráfico y terrorismo, específicamente a las Fuerzas Armadas. Por lo que los Estados Unidos de Norteamérica mantienen un plan de apoyo económico a los diferentes países del continente para combatir el narcotráfico transnacional.

Según el informe de octubre de 2008 de la Oficina contra las Drogas y el Delito de la ONU, en Sudamérica se elabora la totalidad de alcaloide de cocaína que se encuentra en el mundo y en los EE. UU., se consume casi la mitad de esta, generando un problema de salud pública que ha ido creciendo paulatinamente, lo que llevó a establecer políticas públicas para poder disminuir el ingreso a través de sus fronteras, ya que el narcotráfico es actualmente considerado un problema a su seguridad hemisférica. Por lo tanto, es prioridad de ese país el establecer mecanismos de coordinación interestatal, para que a través de las Agendas de Seguridad de la Región se reorganicen esfuerzos militares para combatir de manera conjunta, eficiente y eficaz a ese flagelo.

La región amazónica o cuenca del Río Amazonas, también conocido como el “Pulmón del Mundo” es una región de enormes proporciones que abarca hasta ocho países de América del Sur (Colombia, Brasil, Perú, Venezuela, Bolivia, Ecuador, Surinam y Guyana) y es donde se concentra casi toda la siembra y la producción de narcotráfico de la región. La justificación internacional que tiene EE.UU. para intervenir en el área del Río Amazonas, es debido a que es considerada el principal eje ambiental del mundo y declarado patrimonio de la humanidad y los Estados que la integran tienen poca presencia en el área y escaso desarrollo en la región, (Velásquez, 2008) dice:

Al estar lejos de los centros de poder y sumidas en el abandono y la marginalidad, son aprovechadas por redes criminales transnacionales para vincular distintos sectores de cada uno de los países a flujos ilegales, como el caso de tráfico de drogas, precursores químicos y dineros ilegales, o al contrabando de armas, explosivos, gasolina, etcétera. Se trata, pues, de una visibilidad más bien problemática y, si se quiere, negativa (Ramírez, 2004: 450).

Como menciona (Velásquez, 2008), es por eso que los EE.UU., a través de la Agencia para el Desarrollo Internacional (Usaid) implementaron la Iniciativa de Conservación de la Cuenca del Amazonas (ICCA), como una “segunda (la primera iniciativa es la Asociación Forestal de la Cuenca del Gongo) de una serie de iniciativas que tienen como fin abordar la responsabilidad compartida de los EE.UU. para la administración de la biodiversidad de importancia mundial” (Aragón, 2007:1).



**Ilustración 3.** Principales corrientes de tráfico de cocaína, fuente UNODC informe mundial sobre las drogas 2017 consultado en [http://www.unodc.org/wdr2017/field/WDR\\_Booklet1\\_Exsum\\_Spanish.pdf](http://www.unodc.org/wdr2017/field/WDR_Booklet1_Exsum_Spanish.pdf)

La cooperación internacional es una medida efectiva que puede minimizar el narcotráfico, cubriendo todos los aspectos del problema, desde la educación, desarrollo, empleo, sustitución de siembra, capacitación de las instituciones de seguridad, intercambio de información de inteligencia, asistencia judicial, combate al lavado de dinero, protección a los derechos humanos. El mantener una aplicación firme de la ley con menos crímenes aporta estabilidad, crecimiento y desarrollo, y la cooperación regional es vital para disminuir la oferta y la demanda del narcotráfico, buscando alternativas a los cultivos ilícitos (UNODC, 2017).

### **Tráfico ilegal de personas**

Los orígenes de la migración ilegal son múltiples, pero la gran mayoría de ellos se dan en función, tanto por la falta de oportunidades laborales, como por los altos niveles de inseguridad que se vive al interior de los propios Estados, los cuales se ven impedidos de poder ofrecer estas oportunidades de desarrollo social, educación y salud a su población, motivando que se dé origen a la migración o tráfico ilegal de personas hacia los países que si ofrecen mejores condiciones de vida. Ahora bien, las diferentes líneas fronterizas estatales que existen a lo largo del continente es casi imposible que se puedan bloquear o sellar totalmente en toda su extensión, pero aunque existen puntos bien definidos de control fronterizo o migratorio, la población en extrema pobreza es la que ve la oportunidad de cruzar estas fronteras fuera de sus controles establecidos, ya que los grupos delincuenciales ofrecen una ventana clandestina, a cambio de un pago ilícito, dando origen al tráfico ilegal de personas de un país a otro.

Como un ejemplo muy claro de lo anterior, México es un país que se considera tránsito imprescindible del mayor porcentaje de la migración ilegal de personas hacia los EE. UU., tanto mexicanos como personas de otros países del hemisferio. México a nivel federación se coordina con los gobernadores de los tres Estados fronterizos (Chiapas, Tabasco y Quintana Roo), para que se implementen acciones coordinadas que puedan mitigar la migración ilegal de personas hacia el país vecino del norte, según la información que obtiene el órgano de inteligencia del Estado mexicano el Centro de Investigación en Seguridad Nacional (Cisen) indica que los espacios más propensos a que los grupos delincuenciales realicen al tráfico ilícito de personas dentro del territorio nacional se localiza en línea fronteriza de tres Estados del Norte, Baja California, Sonora y Tamaulipas (SEMAR, 2010).

En el Mar Caribe mexicano se tiene la frontera marítima con Cuba y es donde se presenta el fenómeno de la migración ilegal de personas denominados comúnmente “balseros”, debido a las embarcaciones tan frágiles y pequeñas que utilizan en su trayecto marítimo desde la isla cubana hacia costas mexicanas del Estado de Yucatán. El 6 de noviembre de 2015, México y Cuba firmaron un memorándum de entendimiento para garantizar el flujo migratorio legal, ordenado y seguro entre los dos países, del cual se derivaron los procedimientos para la repatriación de ilegales cubanos, entrando en vigor el 1 de mayo de 2016 (Ministerio de Relaciones Exteriores de Cuba, 2017).

Derivado del incremento del flujo migratorio ilegal desde Cuba y Centroamérica, las Fuerzas Armadas Mexicanas han realizado acciones para fortalecer sus operaciones de vigilancia en el Canal de Yucatán y las fronteras con Guatemala y Belice para evitar la migración irregular, capacitando a su personal para que cumpla estrictamente el respeto de los derechos humanos y salvaguarde la vida de las personas en tránsito ilegal (SEMAR, 2010).

Por otro lado, de acuerdo con informes de la OEA se puede analizar que el fenómeno del tráfico ilícito de personas se desarrolla desde de Centroamérica hacia los EE.UU., aunque los países de México y Costa Rica hayan aplicado políticas públicas que sirvieron para reforzar sus controles fronterizos impidiendo el tráfico ilegal desde Nicaragua hasta Guatemala, lamentablemente los demás países de Centroamérica no han aplicado la misma medida en sus fronteras (UNODC, 2017).

Mientras los Estados del continente no proporcionen las condiciones necesarias de estabilidad, en materia de seguridad y las oportunidades de empleo, el tránsito ilegal de personas a través del continente se seguirá presentando y permanecerá como uno de los temas prioritarios en la agenda de los países de América. Por lo tanto, es de suma importancia que las naciones se comprometan para continuar participando en los distintos foros de seguridad hemisféricos, fortaleciendo las redes de cooperación internacional, ampliando sus contactos inter-agenciales e inter-institucionales, intercambiando información valiosa, impulsando alianzas de asistencia, capacitación y realizar acciones concretas manifestadas en políticas públicas internas en este tema en concreto.

## **Transporte de material peligroso por mar**

Al ser el transporte vía marítima el medio más usado que el transporte terrestre, ya que actualmente es utilizado por este medio en más del 90% del total a nivel mundial, es casi imposible que, de todas las mercancías enviadas una parte de ellas que son el material peligroso, escape a las normas que la comunidad internacional impone para su manejo, que abarca toda la cadena de transporte desde sus lugares de almacenamiento origen hasta el usuario final.

A lo largo de los años se ha incrementado el transporte vía marítima de mercancías incluyendo a los materiales peligrosos y tomando en consideración los accidentes catastróficos que han ocurrido en diferentes mares del mundo, la comunidad internacional ha tomado verdadera conciencia y ha tratado de llevar a la mínima expresión estos incidentes, por medio de una elevada conciencia de la seguridad marítima a través de la creación e implementación de leyes y ordenamientos que se han generado a través de la ya reconocida Organización Marítima Internacional (OMI), y de otros organismos internacionales como el de la Unión Europea “European Safety Agency”, que ven a estos accidentes del transporte de material peligroso por mar como una amenaza a la seguridad de los Estados, aunque existan otros Estados que no apoyan el esfuerzo nacional y tratan de economizar gastos para beneficiar a las empresas en contra de la protección y seguridad de los mares y el medio ambiente marítimo.

Es por lo anterior y tomando en cuenta la Declaración sobre Seguridad en las Américas de 2003, se estableció como una nueva amenaza, preocupación y desafío de naturaleza diversa “La posibilidad de que surja un daño en el caso de accidente o incidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, incluidos el petróleo, material radioactivo y desechos tóxicos” (OAS, 2017).

Cabe destacar que, lamentablemente hoy en día los países del continente americano no tienen dentro de sus agendas de seguridad el tema del transporte de mercancías peligrosas por mar, quedando este tema solo como letra muerta plasmada originalmente en la Declaración de la Seguridad de las Américas, pero las autoridades encargadas del transporte marítimo si aplican a nivel mundial la reglamentación expedida tanto por la OMI que habla del tema. Faltaría que a nivel de América Latina se llevaran a cabo acciones concretas en los diferentes

foros de la OEA, incluyendo a la Junta Interamericana de Defensa (JID), para que este tema sea incluido dentro de las Agendas de Seguridad Regional, como la misma DSA2003 lo especificó, como una nueva amenaza, preocupación o desafío de naturaleza diversa.

Los países integrantes de la OMI se vieron obligados a adoptar las disposiciones relativas a que los buques que transportaran hidrocarburos contaran con un doble fondo o casco, para evitar que sucedieran daños ecológicos como los provocados por los incidentes marítimos más nombrados (Exxon Valdez, Mar Egeo, Shen Neng 1, Hebei Spirit, Prestige, MV Tasman Spirit, Costa Concordia, Deepwater Horizon, etc.) y aún a pesar de todos los esfuerzos que los países realizan (capacitación, formación, procedimientos, reglamentación) en tratados y convenios, se siguen produciendo accidentes en el mar, actuando solo de manera reactiva después de haber sucedido el accidente. A partir del 1 de enero de 2010 entra en vigor una enmienda al Capítulo XI-1 del Convenio SOLAS de 1974, para el “Código de Investigación de Siniestros”, el cual proporciona procedimiento para realizar las investigaciones de los accidentes en el mar (CIAIM, 2017).

Otro aspecto más técnico que los Estados deben considerar como un requisito principal para atender adecuadamente los incidentes de material peligroso en el mar, es el contar con el material, recursos y procedimientos necesarios que permitan combatir la contaminación en el mar, como el caso del vertimiento de hidrocarburos y otras sustancias nocivas, y esto impacta en los actores comprometidos, como son: Estado de Pabellón o de Bandera, Ribereño y Rector del Puerto.

Las Armadas de América son las instituciones permanentes de los Estados, que tienen como una de sus funciones constitucionales garantizar la soberanía de los mismos y son los agentes que hacen cumplir el estado de derecho en el mar. Dentro de las estrategias nacionales que las Armadas desarrollan, está la protección al medio ambiente marino y para tal efecto, cuentan dentro de su organización con áreas o departamentos técnicos enfocados al tema de combate y prevención de derrame o vertimientos de hidrocarburos y otras sustancias que afectan el ecosistema marino. Es de suprema importancia que, aunque no se considera este tema en todas las agendas de los países de la región, las Armadas del continente tienen el compromiso de mantener los mares seguros y limpios, y es por eso que deben realizar de manera coordinada ejercicios a nivel local y regional donde se practican los procedimientos y

acciones necesarias encaminadas a controlar, disminuir y combatir todo tipo de contaminación, derrame de hidrocarburos y material peligroso que se vierta y pueda provocar todo tipo de afectaciones en el mar.

Por otro lado, a nivel continente se han realizado muchas acciones coordinadas entre los diferentes países, en el marco de las múltiples conferencias y reuniones de seguridad tanto de la OEA, JID, CMDA, CFAC, Centsec, etc., y el Comando Sur de las Fuerzas Armadas de los EE. UU. (USSOUTHCOM, por sus siglas en inglés) tomando en consideración la contaminación marina, se ha manifestado a favor de esta prevención y de su combate en los diferentes foros militares en los que se hace partícipe, proponiendo iniciativas de cooperación regional en formato de lecciones aprendidas que cada país tenga en contra de las amenazas transnacionales en alta mar, tal y como se aplican al ámbito terrestre.

Es por eso que el continente americano no debe bajar la guardia y continuar impulsando la participación de sus Fuerzas Militares y Fuerzas de Seguridad en todos los tipos de foros donde se aborden los diversos temas que contienen las diferentes agendas de seguridad de cada país de la región y tratar de integrar las acciones más destacadas que sirvan y que hayan dado resultado, para minimizar o neutralizar estas amenazas a la seguridad de los Estados que tanto daño producen en el hemisferio, ya sea en la lucha contra el terrorismo, el narcotráfico, la delincuencia organizada transnacional, la migración irregular o el transporte de mercancías peligrosas por mar, se deben crear verdaderos compromisos nacionales que trasciendan en el tiempo y las administraciones políticas de cada país, para que se queden plasmadas como efectivas políticas de Estado que permitan alcanzar los verdaderos objetivos de paz y seguridad, de los que cada país tiene la obligación de brindar a su población en los distintos rincones de su territorio y de todo el continente americano.

## Referencias Bibliográficas

- Angarita, P. (2004). *Violencias y conflictos urbanos: un reto para las políticas públicas*. Instituto Popular de Capacitación.
- Aragón, L. E. (2007). *Nuevos temas regionales para el estudio de la Amazonía en el actual contexto internacional*. Salvador de Bahía: ANPUR/UFBA.
- Bobea, L. (2006). *Delincuencia Institucional y flujos ilícitos: Su impacto en el Caribe, en Democracia y seguridad en Iberoamericana*. Los retos de la gobernabilidad. Madrid: Instituto Gutiérrez Mellado.
- Brzezinski, Z. (1997). *El gran tablero mundial*. Washington, D.C.: Paidós.
- CFAC. (07 de junio de 2017). *CFAC*. Obtenido de <https://www.conferenciafac.org/>
- CICTE. (2009). *CICTE. Declaración sobre el fortalecimiento de los controles fronterizos y la cooperación internacional de la lucha contra el terrorismo (pág. 8)*. Washington, D.C.: OEA.
- CICTE-OEA. (03 de junio de 2017). *CICTE*. Obtenido de <http://www.oas.org/es/sms/cicte/default.asp>
- D.o.S. (07 de junio de 2017). *www.state.gov*. Obtenido de [www.state.gov](https://www.state.gov/p/wha/hs/): <https://www.state.gov/p/wha/hs/> U.S. Department of State, Diplomacy in Action
- GeoEnciclopedia. (30 de mayo de 2017). *GeoEnciclopedia*. Obtenido de <http://www.geoenciclopedia.com/america/>
- Junta Interamericana de Defensa, JID. (05 de junio de 2017). *JID*. Obtenido de <http://www.jid.org/jid-anuncios>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Cuba. (09 de junio de 2017). *Cuba Min Rex*. Obtenido de <http://www.minrex.gob.cu/es/entra-en-vigor-memorando-de-entendimiento-entre-cuba-y-mexico-en-materia-migratoria>

- OAS. (08 de junio de 2017). *www.oas.org*. Obtenido de *www.oas.org*: <http://www.oas.org/csh/spanish/default.asp>
- OEA. (10 de mayo de 2017). *http://www.oas.org*. Recuperado el 10 de mayo de 2017, de <http://www.oas.org>: <http://www.oas.org>
- Real Instituto elcano. (01 de julio de 2017). *elcano*. Obtenido de <http://www.realinstitutoelcano.org>
- SEMAR. (30 de enero de 2010). *Estrategia Regional y Cooperación. Estrategia Regional y Cooperación*. D.F., México, México: SEMAR.
- Taborga, O. J. (2016). *La Creación, el Continente Americano y la Cultura Cainiana*. California, U.S.A.: Windmills.
- UNODC. (08 de junio de 2017). *www.unodc.org*. Obtenido de [https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/.../Reporte\\_OEA\\_2008.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/.../Reporte_OEA_2008.pdf)
- Vargas, A. V. (2006). *Ensayos sobre Seguridad y Defensa, capítulo 1, Consideraciones analítico conceptuales*. Bogota: UNIJUS-Universidad Nacional de Colombia.
- Vazquez Zarate, C. J. (2 de mayo de 2016). *La Armada de México como coadyuvante a la Seguridad Interior*. Ciudad de México, CDMX, México: CEE-EDOMAYGRAL.
- Velásquez, A. V. (2008). *Perspectivas actuales de la seguridad y la defensa colombiana en América Latina*. Bogota: UNIJUS-Universidad Nacional de Colombia.