
**SEMINARIO ORGANIZADO POR CITPAX: "PROMOCIÓN DE LA PAZ A
NIVEL REGIONAL: DIÁLOGOS TRANSFRONTERIZOS"**

CONFERENCIA DE SHLOMO BEN-AMI

(VICEPRESIDENTE, CENTRO INTERNACIONAL DE TOLEDO PARA LA PAZ)

La primera guerra del siglo XXI - tal y cómo definió el presidente Bush la "Guerra contra el Terrorismo Global" - y la guerra de Irak, han ilustrado los dilemas centrales de esta nueva era en lo que se refiere a la posibilidad de garantizar nuestra seguridad exclusivamente por medios militares. Hemos pasado del "balance of power" cuya justificación era la defensa de Occidente contra el "imperio del mal" soviético, a una profunda división en el seno del propio Occidente en torno a la legitimidad del uso de la fuerza. La "legitimidad internacional" y su definición se ha convertido en el tema central de las relaciones internacionales, y el uso de la fuerza aunque a veces inevitable y justificado no es la norma deseada. No siempre lo que se le permite a las superpotencias les es permitido a los demás, por lo cual la filosofía de trasladar el conflicto al territorio del enemigo no es la norma que estos tiempos aplauden, no es ya la exigencia de la cultura democrático-liberal.

Y en todo caso, los objetivos a los que se dirige el uso de la fuerza han de ir siempre unidos al reconocimiento de que en los conflictos asimétricos de hoy, la victoria ya no se consigue en el campo de batalla. No se trata ya de la destrucción total del enemigo en nombre de valores Occidentales, sino más bien de políticas y acciones diplomáticas encaminadas a disipar la incertidumbre y la angustia real de unas sociedades en crisis como la única forma de producir resultados sostenibles.

Esta es una era en la que las guerras entre Estados han sido sustituidas por guerras entre el Estado y agentes no-estatales que desafían su seguridad sea a través del terrorismo o del crimen organizado, o una combinación de ambos, pues es difícil encontrar hoy grupos terroristas que no se financien a través de actividades criminales, sea la extorsión como el caso de ETA y últimamente de Al-Qaeda, o el tráfico de droga como hemos visto en Colombia. Los Talibanes en Afganistán se nutren en gran medida del cultivo y tráfico de droga. En el caso de México, el agente no-estatal es todo un entramado de crimen organizado que devora la estructura del Estado llevándolo al borde de la quiebra moral y política.

El desafío que representan hoy estas organizaciones es mucho más complejo del que representan los ejércitos regulares. En las guerras del pasado existía la posibilidad de la victoria al quebrar la máquina militar del enemigo. En las guerras asimétricas desaparece el principio Clausewitziano en el cual la batalla decisiva se convertía en la antesala de la rendición del enemigo y la imposición de la paz por parte del ejército victorioso. Esas guerras gloriosas del pasado ya no existen hoy. Estados Unidos ganó la guerra tradicional contra el ejército iraquí en materia de tres semanas, pero después

se le abrieron las puertas del infierno con la guerra después de la guerra contra un caleidoscopio de grupos terroristas que de alguna manera aun persiste. El campo de batalla contra el enemigo asimétrico es un espacio vacío en el cual ninguna batalla es decisiva y ninguna eliminación del cabecilla de la organización significa el fin de la guerra.

El precio de una guerra industrial entre Estados es demasiado costoso, y la comunidad internacional tiene hoy más herramientas que antes para ponerlas fin a través de algún tipo de mediación o decisión del Consejo de Seguridad. Estos mecanismos no funcionan en la guerras asimétricas, y estas persisten hasta que a veces se crea un bloqueo costoso para ambas partes, lo cual les puede llevar a negociaciones de paz. El modelo Sri Lanka, en el cual Sri Lanka rechazó todas las propuestas y mediaciones de paz hasta que derroto a los Tigres Tamiles no es el modelo recurrente. Un país democrático que aspira a ser un miembro respetable de la comunidad internacional no puede permitirse el lujo de persistir en la guerra contra el grupo armado hasta su derrota por la simple razón que este tipo de contiendas involucra a las poblaciones civiles y arrastra a graves violaciones del derecho internacional humanitario. Esta era nuestra lo permite mucho menos que tiempos pasados.

Eso lleva a que con frecuencia los Estados prefieren luchar uno contra el otro a través de organizaciones terroristas o grupos armados no-estatales. Es el caso de Irán y Siria que prefieren utilizar a Hizballah en su conflicto con Israel en vez de entrar en una guerra directa y costosa. Es también el caso del uso que Pakistán hace de grupos terroristas para hostigar a la India en el conflicto de Cachemira. Así se evita la alternativa impensable de una guerra entre dos países nucleares.

Se nota, pues, que en estos tiempos de guerras asimétricas contra grupos criminales o terroristas los conflictos difícilmente se resuelven a través de una victoria al estilo antiguo. No es para nada mi intención defender el argumento de que la fuerza militar y la intimidación del enemigo es cuestión obsoleta. Todo esfuerzo que se haga para achicar el espacio de estos grupos y que no esté respaldado por una capacidad operativa, por un sistema de inteligencia y de despliegue militar rápido está condenado al fracaso. Mi argumento es que la solución definitiva no pasa por allí, sino por el recurso a la labor civil y diplomática, a la reconstrucción de tejidos sociales rotos, al desarrollo humano y al fortalecimiento de la sociedad civil.

Curiosamente, la diplomacia en estos tiempos de guerras asimétricas se ha integrado en el propio campo de batalla como eje central, puesto que está claro que en este tipo de guerras la capacidad de combate pierde relevancia en beneficio del componente civil. Para ganar la contienda, más que territorio los ejércitos están llamados a conquistar el apoyo de la población civil, por lo cual la reconstrucción, la asistencia a las estructuras política y social y la ayuda humanitaria se han convertido en la herramienta esencial para ganar la guerra; tal y como lo comprenden hoy los americanos tanto en Irak como en Afganistán.

La capacitación profesional de los ejércitos reconvertidos para la paz debe desde ahora incluir el aprendizaje de culturas y lenguas extranjeras, y el conocimiento de técnicas de mediación. El jefe y sus tropas asumen la tarea del mediador y del facilitador, en suma del diplomático.

En ciertos contextos, el conflicto no se expresa realmente en la frontera. Huntington no acertó del todo. Cuando él hablaba de un choque de culturas, él se refería más que nada al choque que se produciría en las fronteras de estas civilizaciones. Pero la globalización significa hoy que el choque está en el propio corazón de la civilización occidental, lo cual abre el peligro de una erosión interna de los Estados Occidentales para mantener su soberanía, en el más amplio sentido del concepto de soberanía. La Libanización de un Estado – un grupo que se resiste a la asimilación, que erosiona la soberanía nacional y al final se apodera de los mecanismos de toma de decisión del Estado – es una posibilidad aplicable cuanto más débil sea el Estado. Estamos en la transición entre la vieja amenaza representada por Estados y sus ejércitos, a la nueva amenaza representada por organizaciones terroristas, que poseen el potencial de romper el tejido de nuestra vida diaria y de la manera que los Estados entienden la soberanía y la seguridad.

Es el temor a esta desintegración del concepto tradicional del Estado y de la soberanía a raíz del 11.9 lo que ayuda a explicar el auge del conservadurismo americano. Resulta pues, que es hoy la dialéctica entorno a lo que se entiende como seguridad nacional y no la dialéctica entre ricos y pobres, lo que divide a la derecha y la izquierda, desde luego en Estados Unidos, pero no sólo en ella.

La mayor amenaza a la que nuestra civilización se enfrenta hoy proviene de grupos e individuos altamente motivados que precisamente gracias a la globalización son capaces de atestar golpes severos a nuestros sistemas. A diferencia de los malos del pasado, los hombres llenos de cólera y rabia de hoy, como lo fue Bin Laden y lo son no pocos líderes terroristas, no necesitan tomar el control de un Estado para introducir el pánico en el mundo. Pueden utilizar los poderes de la globalización para atacar incluso una superpotencia. Individuos altamente motivados en el mundo islámico como Ramzi Youssouf o Bin Laden pensaban en el pasado que para enfrentarse a América tendrían antes que apoderarse de sus propios Estados. Este ya no es el caso. La potencia total del sistema de globalización es al mismo tiempo la expresión de su vulnerabilidad total.

La globalización, con esta mezcla de, por una parte, fronteras más flexibles que evitan que las fortalezas democráticas sean capaces de resistir la presión de la inmigración y por otra diferencias más astronómicas que nunca entre países ricos y pobres, añade si cabe tentaciones al peligro que representan las fronteras en un mundo globalizado.. Una estrategia verdaderamente democrática, requeriría una distribución de riqueza entre sociedades ricas y pobres de tal forma que las inversiones, el perdón de deudas y las ayudas directas a las sociedades subdesarrolladas o en vía de desarrollo se enmarcaría dentro de un plan coherente de estímulo a los procesos democráticos y a la consolidación de una sociedad civil en los países exportadores de emigrantes.

El desafío que representan hoy las fronteras entre los Estados es radicalmente diferente a lo que representaba la frontera antes de la nueva cultura de la globalización, y de la creación de espacios regionales pseudo-federales como la Unión Europea. Esta es la era de las fronteras abiertas, de los espacios de cooperación regional e internacional. Si en el pasado la frontera representaba un régimen rígido de seguridad, hoy se aspira a que sean espacios de cooperación. La indeseable alternativa es que sin cooperación lo que se genera es frecuentemente inestabilidad, crimen transfronterizo y terrorismo.

Las fronteras ahora se han convertido en campos de profunda integración económica y social con vida propia. Tanto lazos sociales y económicos como actividades delictivas conviven en el espacio fronterizo. Si la voluntad política existe, los ejércitos a ambos lados de la frontera ya no son herramientas de guerra sino más bien un medio esencial de cooperación para la erradicación del crimen y el impulso del desarrollo en la zona fronteriza.

Estados débiles suelen tener fronteras débiles donde la presencia del Estado es sustituida por la anarquía del crimen o el terrorismo. A través del continente latinoamericano, en las dos últimas décadas, la estabilidad de la región se ha visto alternada por una serie de conflictos fronterizos que van desde reclamaciones de soberanía, diferendos sobre delimitación, violación de la soberanía territorial (o marítima), tráfico de armas y/o estupefacientes, hasta la construcción de un muro en la frontera. En todos los casos, han sido evidentes los problemas de control de la frontera y problemas de migración.

Una rápida observación al mapa de conflictos fronterizos muestra una región muy convulsionada: Argentina está enfrentada con Gran Bretaña (por la reclamación de las islas Malvinas, Georgias y Sandwich,) con Gran Bretaña y Chile (por la soberanía de la Antártica); Uruguay, está en disputa con Brasil (por la reclamación del Rincón de Artigas); Chile, está en conflicto con Argentina (por la delimitación del Canal del Beagle) y con Bolivia y Perú (por la reclamación de una salida al mar); Perú está en conflicto con Chile (por delimitación marítima); Ecuador está con Perú (por la Cordillera del Cóndor) y con Colombia (por la presencia guerrillera y la acciones militares que no respetan el territorio); Surinam está enfrentada con Guyana (por delimitación marítima) y con Venezuela (por la reclamación del territorio del Esequivo); Venezuela está con Trinidad y Tobago (por la delimitación de áreas pesqueras); Colombia con Venezuela y con Nicaragua (por la delimitación de las áreas marinas y submarinas); Nicaragua con Costa Rica (por los derechos de navegación del Río Sanjuán), con Honduras (por delimitación marítima), con El Salvador (por la posesión de la "Isla del Conejo"); El Salvador con Honduras y Nicaragua (por la delimitación del Golfo de Fonseca); Guatemala con Belice por la reclamación de delimitación territorial); Haití con Estados Unidos (por la posesión de la Isla Navaza) y con República Dominicana, (por problemas de control fronterizo y migración); y Estados Unidos con Cuba (por la base de Guantánamo) y México (por la construcción de un muro en la frontera).

La buena noticia es, sin embargo, que estos conflictos no han desencadenado conflictos bélicos mayores, pero si la degeneración de amplias zonas en las cuales va minándose paulatinamente la soberanía del Estado, y al mismo tiempo se crea un contagio de malestar tanto a nivel bilateral como regional, lo cual sirve como obstáculo para el desarrollo de la región.

Hoy, para que la frontera se convierta en una amenaza no es necesario que esta sea la línea divisoria entre dos Estados enemigos. Todo lo contrario. Cuando se trata de Estados enemigos y la frontera es un espacio rígido donde las partes entienden que toda tensión fronteriza puede conducir a una guerra, la frontera puede ser estable. No es el caso cuando existe libertad de movimiento transfronterizo, una libertad con la que llega también el crimen, la droga, el terrorismo e incluso el tráfico humano. La cada vez mayor intensidad en el flujo de personas, bienes y finanzas imponen una carga enorme a los mecanismos tradicionales de regularización fronteriza.

Con frecuencia – este el caso de la República Dominicana-Haití para tomar un ejemplo – la frontera se convierte en un espacio de crimen transfronterizo en el cual mafias a ambos lados de la línea desarrollan un nuevo orden de cooperación en temas de tráfico de drogas y personas. De hecho, la frontera se convierte en un espacio geopolítico que contamina las relaciones bilaterales aunque este no sea el objetivo de los gobiernos y Estados que comparten la frontera.

La seguridad transfronteriza en el espacio dominicano-haitiano depende en gran medida del estado político y social de los vecinos en ambas partes de la línea divisoria. La vecindad entre uno de los países más pobres del planeta que lleva ya años al borde, sino mas allá, de ser un Estado fallido, como es Haití, con una República Dominicana que en comparación es un espacio de estabilidad democrática, solo puede generar inestabilidad transfronteriza, crimen, inmigración ilegal y demás amenazas.

La solución no puede ser militar, sino mas bien económica y social. La solución reside en el desarrollo socio-político de Haití, en la inversión en su economía y en la regulación de la inmigración con acuerdos bilaterales. También requiere que el propio Estado Dominicano tenga el coraje político de erradicar la corrupción en el seno de sus fuerzas de seguridad y en aquellos elementos de la administración que viven de la corrupción relacionada con la vida propia que adquiere la frontera.

La vecindad entre Europa y los países del Magreb, exportadores de un flujo constante de inmigración ilegal, o legal pero no siempre deseada, es otro caso en el que optar por el desarrollo de los vecinos se convierte en la mejor defensa de tus fronteras y de tu estabilidad interna. El Proceso de Barcelona fue la respuesta de Europa. Se trataba de impulsar el desarrollo económico y los fundamentos de la sociedad civil en los países del Norte de África como la mejor manera de proteger el bienestar de los europeos. Un vecino hambriento y desesperado será siempre una amenaza para tu frontera. En el caso del Proceso de Barcelona ha habido logros, pero no una solución absoluta, puesto que Europa sigue aun enredada en el grave dilema de la inmigración, y el Magreb está en una difícil fase de transición en la cual las luces de las ciudades

europas siguen siendo una atracción a veces irresistible, por lo cual los europeos contemplan hoy una revisión del espacio Shenghen.

Lo mismo y mas podríamos decir de la frontera entre un Estado prácticamente fallido como es Pakistán y sus vecinos Afganistán y la India. Realmente no existe ninguna frontera real en el espacio entre Pakistán y Afganistán. La vida tribal que alimenta a los Talibanes no conoce tal frontera. Con la India, la frontera es desde luego mas rígida, pero el terrorismo transfronterizo alimentado por los servicios pakistaníes actúa a sus anchas en territorio Indio. Pensar que el triangulo fronterizo India- Pakistán-Afganistán tiene una solución militar seria inadecuado. La solución pasa por el fortalecimiento del Estado pakistaní, una solución política del problema de Cachemira como medio para llegar a una paz Indo-Pakistaní, y la reconciliación interna en Afganistán incluyendo a los Talibanes en el gobierno de la nación. Después de tantos años de guerra y de ejecuciones extrajudiciales con aviones no-tripulados estamos aun igual. El problema está en la política y la sociedad no en la capacidad militar.

Desde luego que siempre será necesario que el Estado desarrolle sistemas de control de su frontera, preferiblemente en coordinación y plena sinergia con el Estado vecino. Una fuerza policial o militar, y tecnologías avanzadas de control y monitoreo de la zona fronteriza son siempre aconsejables. La cooperación en temas de inteligencia es de vital importancia. Si tomamos el caso de la Unión Europea desde el 11 de Septiembre hasta hoy estamos obligados a reconocer los enormes avances que ha habido en la cooperación regional. Bin Laden acaba de morir, pero la verdad es que la guerra de Occidente contra el terrorismo se está ganando día a día precisamente gracias a la cooperación regional en temas de inteligencia y de prevención.

La estabilidad de la zona fronteriza tiene el potencial de condicionar la relación entre los Estados vecinos. Por lo cual, la aspiración debe ser la de convertir la frontera común en área prioritaria en la que se deben poner en marcha iniciativas bilaterales en todos los ámbitos. Se trata en suma de desarrollar un concepto de Fronteras Benignas. La Frontera Benigna es aquella en la que se ha superado la imagen de un espacio de ilegalidad e inseguridad. Ningún ejército es capaz de resolver lo que las comunidades transfronterizas no estén dispuestas a resolver. Es necesario que los gobiernos impulsen proyectos comunitarios de cooperación transfronteriza que contribuyan a generar confianza en ambos lados. Es necesario desarrollar elementos concretos de cooperación militar, civil y humanitaria que aseguren la estabilidad de la zona, empezando por las elementales políticas de seguridad, que en este caso deberán ser orientadas esencialmente a evitar el cruce clandestino de la frontera por parte de contrabandistas, narcotraficantes, combatientes y demás irregulares.

Pero me gustaría, no obstante, hacer especial hincapié en iniciativas de base orientadas a fortalecer los vínculos comunitarios entre los dos lados de la línea de demarcación: iniciativas en el ámbito de la cultura, de la microeconomía o de la gestión conjunta de los recursos. Se trataría así de crear una verdadera cultura de frontera que a veces puede incluso no depender del estado de las relaciones bilaterales entre los Estados.

Aquí va el ejemplo de la frontera Israel-Egipto. Existe un acuerdo de paz entre las partes y ambas tienen todo el interés en la estabilidad de la zona fronteriza, pero la realidad no responde a esa voluntad expresa, y la razón reside esencialmente en la falta de voluntad para crear una relación civilizada entre las comunidades fronterizas. Al no existir ningún proyecto de cooperación comunitaria o incluso de coordinación militar, la frontera se ha convertido en un espacio caótico donde se trafica con todo, desde inmigrantes ilegales que llegan desde el lejano Sudan pasando por mujeres esclavizadas por los agentes del negocio del sexo y hasta agentes de Al Qaeda y otros comerciantes de la muerte. Tan mala es la situación que por acuerdo mutuo se decidió construir una valla a todo lo largo de la frontera para la protección de la parte israelí que es la más perjudicada por esta situación. Pero, la experiencia histórica nos enseña que las vallas difícilmente pueden superar la voluntad humana sea para cometer crímenes o para cruzar la frontera en busca de una vida mejor. Las vallas son la derrota del sentido común; es la capitulación del impulso del estadista y del arquitecto social a favor de la mentalidad militar que no puede ofrecer una solución duradera.

Si Israel y Egipto quisieran de verdad colaborar en la creación de un régimen fronterizo civilizado, las medidas que se podrían tomar serían parecidas a las que se tienen con el Reino de Jordania con el cual existen mecanismos de cooperación en una amplia gama de temas, eso sí, esencialmente en temas de seguridad. Pero hay que ir más allá.

Una Frontera Benigna es un espacio que es necesario administrar a través de una Comisión Binacional Fronteriza. Allí se tratarían temas de interés común como la lucha contra el crimen transfronterizo y el terrorismo. A través de tal Comisión se promoverían mecanismos de intercambio de información sobre los desplazados en la zona y se articularían proyectos para su protección. En temas de seguridad – control de grupos armados en la zona – es desde luego evidente la necesidad de tales mecanismos de cooperación. Se requieren mecanismos conjuntos de vigilancia para prevenir la corrupción de los funcionarios de frontera, un obstáculo especialmente grave en el caso de la frontera dominicana-haitiana, cuando se trata de combatir el tráfico humano y el de drogas. Lo cual requiere esfuerzos conjuntos para la formación de militares y funcionarios de frontera en especial en lo que se refiere a técnicas de control del tráfico de personas y droga.

Al mismo tiempo se requieren medidas tendentes a generar desarrollo humano productivo y tejido social en el cordón fronterizo para hacer de la frontera una región con vida propia. Hay que dar vida a la frontera como la mejor manera tanto de afirmación de soberanía como de seguridad económica. Todo desarrollo de infraestructuras en la zona sea vial, hidráulica, eléctrica o de telecomunicaciones es una contribución a la soberanía de las partes en su lado de la frontera como a la estabilidad humana y militar del espacio fronterizo en su conjunto. Si se aspira a que la frontera adquiera vida propia no hay que descartar tampoco la creación de canales de radio y televisión al servicio de la zona fronteriza. Es una manera de crear una comunidad civil unificada. Además, la promoción de la actividad comercial en la zona o incluso el desarrollo de infraestructuras comunes es una garantía de paz y seguridad.

Me consta que esta es hoy una estrategia del Presidente Santos para así consolidar la paz y las relaciones de buena vecindad con Venezuela.

Una anécdota podrá servir de ilustración de la importancia del desarrollo económico en la frontera como signo de paz. Después de la Guerra de Octubre de 1973 entre Israel y Egipto quedaron devastadas todas las ciudades egipcias en la zona del Canal. Y ya que el objetivo declarado del Presidente Sadat era de pasar a unas negociaciones de paz con Israel, los servicios de inteligencia israelíes pusieron manos a la obra para ver si efectivamente ese era el objetivo del presidente egipcio. Al final lo que les dio la pista era un fenómeno nada oculto o secreto: la decisión de Egipto de reconstruir las ciudades fronterizas devastadas. Allí subyace la diferencia entre el caso egipcio y sirio. Hasta hoy Siria se niega a reconstruir la devastada ciudad de Kunetra en los Altos del Golán. Es la señal más clara de que el conflicto persiste.

Lejos, muy lejos del escenario de un Oriente Próximo tan disfuncional y peligroso, tres líderes Latinoamericanos, los presidentes Correa de Ecuador y Uribe y Santos de Colombia han dado una lección de sentido común, ejerciendo las cualidades del estadista visionario y practico a la vez para resolver su conflicto fronterizo con todas las herramientas a su alcance. Atrás parecen quedar años de desencuentro en los cuales se cerró la frontera, se restringieron drásticamente los niveles de intercambios comerciales, y se llegó al borde de un conflicto bélico poniendo a prueba la vigencia misma de los mecanismos de integración regional.

No me incumbe a mí entrar en los pormenores de esta relación. Confío que ambas partes saben muy bien que el acercamiento político es solo el inicio de la solución, aun no la plena solución, del problema fronterizo. Pero ahora podrán poner manos a la obra para superar la vulnerabilidad estructural a ambos lados de la frontera. Hoy las partes poseen la voluntad política necesaria para combatir conjuntamente la presencia territorial y la influencia económica, política y social que mantienen narcotraficantes, contrabandistas, grupos guerrilleros y paramilitares en ciertos espacios de la zona fronteriza.

*Seminario "Promoción de la paz a nivel regional: Diálogos transfronterizos"
Organizado por el del Centro Internacional de Toledo para la Paz (CITPAX)
Madrid, 09 de mayo de 2011
Shlomo Ben-Ami
Vicepresidente del CITPAX
Ex Ministro de Asuntos Exteriores de Israel*