

Memoria
del Seminario informativo

Seguridad Internacional en el siglo XXI:

Los retos
para América Latina
y el Caribe

Memoria
del Seminario informativo

Seguridad Internacional en el siglo XXI:

Los retos
para América Latina
y el Caribe

Primera edición: octubre de 2004, Senado de la República.
ISBN: 970-727-021-7

Impreso y hecho en México
Printed and made in México

Índice

Presentación	9
<i>Cecilia Romero Castillo</i>	
Seguridad Internacional. Concepto y amenazas en el siglo XXI	15
La reconceptualización de la seguridad	17
<i>Mtra. Martha Bárcena Coqui</i>	
¿Existe la Seguridad Hemisférica?	34
<i>Emb. Edmundo Vargas Carreño</i>	
La Conferencia Especial de Seguridad: ¿Hacia la construcción de un Nuevo Sistema de Seguridad Hemisférica?	47
Informe sobre los avances, el Documento de la Conferencia Especial sobre Seguridad y la posición de México	49
<i>Dr. Miguel Hakim Simón</i>	
Las visiones de seguridad hemisférica por países	57
La posición del Gobierno de Estados Unidos en el Debate sobre Seguridad Hemisférica	59
<i>Lilia Bermúdez Torres</i>	
México: Rumbo a la conferencia especial sobre seguridad de la Organización de los Estados Americanos	67
<i>Dra. María Cristina Rosas</i>	
Canadá y la Seguridad Hemisférica	103
<i>Duncan Wood</i>	

Las visiones de la seguridad hemisférica de Centroamérica y el Caribe	109
<i>Mtro. Juan Pablo Soriano</i>	
Evaluación y análisis de cara a la celebración de la Conferencia Especial sobre Seguridad	117
Evaluación y Análisis de cara a la celebración de la Conferencia Especial sobre Seguridad	119
<i>Emb. María del Carmen Oñate M.</i>	
Legalidad, institucionalidad y legitimidad: criterios para evaluar a la Seguridad Hemisférica	124
<i>Dr. José Luis Piñeyro</i>	
Avances y límites de la conferencia especial sobre seguridad de la OEA	137
<i>María Cristina Rosas</i>	

PRESENTACIÓN

La Comisión de Relaciones Exteriores América Latina y el Caribe del Senado de la República ha estado atenta a los asuntos que puedan interesar o influir en la relación de México con el resto de los países de América Latina y en los que puedan afectar el desarrollo general de la región. La seguridad, que duda cabe, es uno de ellos, tal vez de los más importantes en los inicios del siglo XXI.

Durante muchos años se ha entendido la seguridad como sinónimo de defensa militar. Consecuencia de ello es el sistema de defensa implantado a raíz de la Guerra Fría, que en el caso de América Latina y el Caribe se tradujo en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR). Este concepto ha ido cambiando hasta acuñarse el de “seguridad de la persona humana” o “seguridad humana” en la mayoría de los países de la región. Más aún, podemos observar que la seguridad es entendida de forma diferente por cada país, dependiendo de sus necesidades; por ejemplo, para los Estados insulares la principal necesidad es combatir la pobreza o protegerse de las inclemencias del clima; mientras que para Estados Unidos la prioridad es combatir al terrorismo.

La Conferencia Especial sobre Seguridad de la Organización de los Estados Americanos (OEA), de octubre de 2003 –que surge a iniciativa del Gobierno de México–, busca establecer una nueva concepción multidimensional de la seguridad para fortalecer los mecanismos del sistema interamericano que atienden la seguridad del continente, sustituyendo al obsoleto TIAR. Sin embargo, aún existen indefiniciones sobre las nuevas amenazas y preocupaciones que atentan contra la seguridad hemisférica; sobre qué se espera en realidad de esta Conferencia, qué visión existe sobre la seguridad en las diversas subregiones y países del hemisferio, y un sin fin de cuestiones que desde el Senado de la República hemos querido conocer a fondo.

Con el propósito de relacionarnos con el tema, la Comisión de Relaciones Exteriores América Latina y el Caribe, del Senado de la República, en su LIX Legislatura, llevó a cabo, el 15 de octubre de 2003, el Seminario Informativo “Seguridad Internacional en el siglo XXI: Los Retos para América Latina y el Caribe”.

El seminario contó con la participación de académicos, diplomáticos y funcionarios públicos, quienes expusieron, basándose en la experiencia y análisis personal, valiosos puntos de vista y reflexiones sobre el tema, que la presente publicación recoge a modo de memoria.

El lector podrá encontrar aquí, bajo distintos enfoques, una herramienta de consulta para comprender mejor cómo se está construyendo el nuevo concepto de seguridad en nuestro continente desde la visión de los países que lo conforman.

El libro se divide en cuatro grandes apartados: en el primero se hace una reflexión en torno al concepto y dimensiones de la seguridad y sobre la existencia o no de la seguridad hemisférica. El segundo ofrece un informe sobre los avances, hasta este momento, del documento de la Conferencia Especial de Seguridad y

la posición de México. En el tercer apartado se muestra la visión de los principales actores del continente americano: Estados Unidos, México, Canadá, Centroamérica y el Caribe. Finalmente, en el cuarto apartado se evalúa y analiza el significado y expectativas de la Conferencia Especial sobre Seguridad (CES), celebrada en octubre de 2003, en la Ciudad de México.

En el primer bloque de intervenciones, la Ministra Martha Bárcena Coqui destaca en su ponencia, "La Reconceptualización de la Seguridad", la discrepancia existente respecto al concepto de seguridad internacional, tanto en gobiernos como organismos internacionales e incluso entre ellos, las dimensiones y los adjetivos de la seguridad, y aborda las posibles conclusiones y perspectivas de la CES.

Por su parte, el Embajador Edmundo Vargas Carreño señala que en el hemisferio hay respuestas adecuadas y válidas a la seguridad aunque, reconoce, algunas de ellas son susceptibles de ser perfeccionadas. Sitúa la importancia de la CES en el análisis y sistematización de esas respuestas y de los diversos desafíos que han surgido en los últimos años.

En el segundo bloque, el Dr. Miguel Hakim Simón explica los antecedentes de la Conferencia Especial sobre Seguridad, y reseña el estado que guarda el documento final a ser aprobado en ella, en su preámbulo y cada uno de sus cuatro capítulos, que corresponden, respectivamente, a los principios, a los valores compartidos y enfoques comunes, a los compromisos y acciones de cooperación y, por último, a las cuestiones institucionales.

En el tercer apartado, la Dra. Lilia Bermúdez Torres aborda la visión estadounidense sobre seguridad hemisférica, y subraya el tránsito del tema del combate al narcotráfico a la lucha contra el terrorismo, como prioridad de seguridad de los Estados Unidos. Asimismo, analiza la disposición de ese país para consolidar,

en los hechos, el enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica, pero sin dejar de lado el aspecto militar, que es obviamente el que más destaca a raíz de los atentados del 11 de septiembre del 2001.

La Dra. María Cristina Rosas, por su parte, da a conocer los resultados de un encuentro entre expertos, académicos, miembros de las fuerzas armadas y funcionarios, con motivo del Seminario Internacional "Seguridad Hemisférica e Inseguridad Global: entre la Cooperación Interamericana y la Guerra Preventiva", celebrado del 23 al 27 de septiembre de 2003 en la Universidad Nacional Autónoma de México. El documento que presenta consiste en una serie de recomendaciones que se hacen al Gobierno de México con miras a la Conferencia Especial sobre Seguridad, y que abarcan la seguridad colectiva, las instituciones americanas, el desarme químico y biológico, la guerra preventiva *vs* diplomacia preventiva, el concepto de seguridad humana, la guerra civil en Colombia, etc. En general, en una gama de recomendaciones buscan que México sea propositivo en la conferencia, pero sobre todo líder en el hemisferio.

Duncan Wood, académico del ITAM, explica cómo en Canadá, su país, las relaciones internacionales fueron modificadas para dar prioridad a la relación bilateral con Estados Unidos, a raíz de los atentados del 11 de septiembre. Sin embargo, también nos deja ver la preocupación del gobierno canadiense por la seguridad humana.

El Mtro. Juan Pablo Soriano recoge en su ponencia el enfoque que dan a la seguridad los países de Centroamérica y el Caribe que defienden la concepción multidimensional de la seguridad, pues enfrentan amenazas distintas a las demás naciones del hemisferio. Éstas son de cuatro tipos: vulnerabilidad económica, impacto de los desastres naturales, crimen organizado transnacional e inseguridad pública. Analiza el caso de Cuba y su impacto en la seguridad

regional, así como el de los atentados terroristas del 11 de septiembre en Estados Unidos y la participación de los países de la región en la lucha antiterrorista.

El cuarto apartado de este libro-memoria es un análisis de lo que se espera de la Conferencia Especial sobre Seguridad. La Embajadora María Carmen Oñate hace un breve reseña histórica de cómo surgió la necesidad de responder a las cambiantes realidades y a las nuevas amenazas en el sistema interamericano de seguridad, a través de un recuento de los principales aspectos que dieron lugar a este proceso de cambio. Asimismo, puntualiza lo que puede esperarse en la Conferencia, destacando el combate a las nuevas amenazas a la seguridad en el hemisferio y, sobre todo, el reconocimiento a la diversidad de amenazas, preocupaciones y desafíos, y al derecho soberano de cada país de identificarlos y jerarquizarlos.

En tanto, el Dr. José Luis Piñeyro propone tres criterios para evaluar el grado de avance que registre la CES: la legalidad, la institucionalidad y la legitimidad, y afirma que, de no apegarse a éstos, regresaríamos al tradicional unilateralismo de los Estados Unidos en sus relaciones con América Latina y el Caribe.

Finalmente, y aun cuando se elabora con independencia a lo expuesto en el Seminario, y con posterioridad a la celebración de la CES, la Dra. María Cristina Rosas preparó un ensayo que incluimos en la memoria por considerarlo de interés, dado la evaluación que hace de la Conferencia. En él, relata el desarrollo de las sesiones, aborda los cuatro proyectos presentados, analiza la Declaración Final sobre Seguridad en las Américas, las siete nuevas amenazas identificadas en ella, los compromisos asumidos por los Estados y hace observaciones generales sobre las limitaciones de los acuerdos y los diferentes

escenarios de la seguridad en América Latina y el Caribe.

Aun después de la Conferencia, incluso con mayor razón una vez que ésta ha tenido lugar, la lectura del material que aquí presentamos ofrecerá argumentación y sustento a las acciones y deliberaciones que sobre el tema de la Seguridad Hemisférica se llevan a cabo en el Continente.

Cecilia Romero Castillo

Presidenta de la Comisión de Relaciones
Exteriores América Latina y El Caribe

SEGURIDAD
INTERNACIONAL.
CONCEPTO Y AMENAZAS
EN EL SIGLO XXI

LA RECONCEPTUALIZACIÓN DE LA SEGURIDAD

Mtra. Martha Bárcena Coqui

Como es bien sabido, el debate en torno a las políticas de seguridad ha sido fundamental en las relaciones internacionales y en la configuración del orden global y las instituciones internacionales. El concepto de seguridad, investido de una pluralidad de significados, ha saturado el lenguaje político contemporáneo, y la búsqueda de la seguridad ha determinado en buena medida las políticas de defensa y exteriores de los Estados.

Se puede afirmar que en los últimos 15 años, a raíz de la caída del Muro de Berlín, el debate sobre el concepto y la significación de la seguridad ha pasado a ocupar de nuevo un papel central. Esta tendencia se agudizó, sin lugar a dudas, con motivo de los ataques terroristas a las Torres Gemelas del 11 de septiembre del 2001, de tal manera que el debate y las preocupaciones en torno a la seguridad dominan en buena medida la acción exterior de muchos países, en particular los Estados Unidos. En este contexto, el especialista francés Pierre Hassner nos dice que se ha

ampliado y profundizado la noción de seguridad en la teoría y la práctica de las relaciones internacionales.¹

En este contexto, esta presentación pretende dar un panorama del debate reciente en el ámbito académico, así como de las tendencias en los organismos internacionales sobre la redefinición del concepto de seguridad.

¿Qué entendemos hoy en día por seguridad?

Tal como lo señalé en un artículo escrito hace ya cuatro años, en el concepto de *seguridad* cabe una variedad de interpretaciones: se habla de seguridad nacional, internacional, global y colectiva. También de seguridad humana, seguridad alimentaria y seguridad económica. Suele presentarse también una confusión entre los conceptos y las fronteras de seguridad y defensa.²

Por ello, lo primero que conviene plantearse es cuál es el objeto de la seguridad: ¿Los pueblos o los Estados? ¿La comunidad internacional o la persona humana? Segundo, hay que analizar quién define la seguridad, los alcances de la misma, cuáles son las amenazas que afectan la seguridad y cómo se definen los parámetros para caracterizar éstas. También conviene tener claridad sobre cómo surgen las ideas en torno a la seguridad y cómo se institucionalizan los procesos de seguridad tanto a nivel nacional como regional y global, cuáles son los efectos políticos de

¹ HASSNER, Pierre, 3 De la paix des états à la guerre des sociétés³, en Anne Marie Le Gloannec (comp.), *Entre Union et nations, L'Etat en Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998.

² Esta ponencia está basada en mi artículo titulado "La reconceptualización de la seguridad: el debate contemporáneo", publicado en el número 59 de la *Revista Mexicana de Política Exterior*, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, febrero de 2000.

un discurso de seguridad, cuál es la relación entre seguridad nacional y seguridad pública y la relación entre seguridad pública y seguridad individual.

Si atendemos a la genealogía del concepto y la concepción clásica de seguridad, encontramos que la palabra proviene del latín *securitas/securus*, que a su vez deriva de *sine cura*, que significa sin *cura*, sin preocupaciones, sin problemas, en tanto *securitas* significa libre de preocupaciones, de problemas, libre de amenazas. Es decir, la concepción clásica del término de seguridad se refiere a estar libre de preocupaciones.

En este sentido, el concepto de seguridad internacional implica, como su nombre lo indica, la seguridad entre las naciones, entre los Estados. En la concepción clásica de seguridad siempre hemos pensado en la seguridad internacional como todo lo relacionado con el uso de la fuerza, es decir, los problemas de la guerra y la paz. Y en lo que se refiere al uso de la fuerza se ha buscado cómo prohibirlo, acotarlo, identificarlo, impedirlo, resistirlo o bien amenazar con utilizarlo para garantizar esa seguridad.

Así pues, los problemas tradicionales y fundamentales de la seguridad internacional, en su concepción clásica, son los problemas de la guerra y de la paz y están directamente vinculados a la sobrevivencia misma del Estado; esto es, al concepto de seguridad nacional.

Sin embargo, en los últimos años y a raíz de los cambios en el entorno internacional, con la existencia de nuevos actores y problemas transnacionales que rebasan las fronteras tradicionales del Estado; frente a la crisis del Estado y sus funciones, se han producido ciertas tendencias en el debate sobre seguridad que ponen en duda el papel central del Estado, en tanto que otras lo reivindican aun en su rol central. Para facilidad de análisis clasificaré en tres grandes ramas o corrientes las propuestas sobre la reconceptualización

de la seguridad, sin dejar de desconocer que esta clasificación, un tanto arbitraria, no permite identificar los matices propios de cada autor.

La primera gran corriente es la de los tradicionalistas. Esta escuela, vinculada muy estrechamente con el pensamiento realista de las relaciones internacionales, nos dice que los estudios, la definición y las acciones en el campo de la seguridad se deben mantener en el terreno de lo militar y, si acaso, extenderse al ámbito de lo político y limitarse a la interacción entre los Estados, a riesgo de perder coherencia.

Esta corriente tradicional está obviamente muy vinculada a todas las doctrinas de seguridad internacional y al uso de la fuerza. Podemos decir, en términos generales, que es la concepción que prevalece en el actual gobierno estadounidense, al concentrarse exclusivamente en lo que es la defensa del Estado y el territorio de los Estados Unidos. Es una corriente que reivindica, además, el uso de la fuerza, no sólo para defenderse, sino también en situación preventiva.

Por otro lado, encontramos la corriente ampliacionista. Se vincula con la teoría de relaciones internacionales liberal e institucionalista. Los autores adscritos a esta corriente apuntan que las nuevas políticas de seguridad, además de incluir los campos de lo militar y lo político, deben tener en cuenta el campo de lo social, lo económico y lo medioambiental, además de no restringirse al nivel estatal.

En esta corriente, por ejemplo, cuando se habla del régimen internacional de seguridad, se incluye no sólo a los Estados, sino al papel que pueden tener los actores no gubernamentales en la construcción de este régimen internacional de seguridad.

Esta tendencia se reflejaba de manera bastante nítida en la doctrina de seguridad nacional seguida por el Presidente Clinton. En los documentos de dicha administración se definían claramente como temas de

seguridad nacional los asuntos económicos, de libre comercio, de acceso a recursos naturales, al petróleo, entre otros. Además de reconocer el llamado *poder duro* (*hard power*), identificado con el uso de la fuerza, los autores que se identifican con esta corriente van a dar una gran importancia al llamado *poder suave* o “poder suave o de la diplomacia suave” (*soft power*), es decir, a la importancia de las ideas, de los valores, de la cultura y los modos de vida. El autor más paradigmático de esta corriente es, a mi modo de ver, Joseph Nye, quien fue subsecretario de Defensa en el gobierno del Presidente Clinton. En el marco de esta corriente no hay en ningún momento abandono por parte de Estados Unidos de la fuerza militar y del poderío militar, pero sí un matiz del uso de los recursos militares para garantizar la seguridad interna.³

Finalmente, existe una corriente que identifico como la “crítica”, para facilitar la clasificación, y que estaría vinculada, por un lado, con la escuela constructivista de las relaciones internacionales y, por otro, con las escuelas posmodernas y de pensamiento crítico europeo y las escuelas derivadas de la escuela de Francfort. Éstas ponen en tela de juicio los enfoques tradicionalistas y ampliacionistas que parten de la base de que la seguridad es una realidad objetiva que existe más allá del mero discurso. Sostienen que los entornos de seguridad en los que operan los Estados son una buena medida, resultado de concepciones culturales y de instituciones.⁴

³ Véase NYE, Joseph, *The Paradox of American Power*, Oxford University Press, 2002

⁴ Algunos ejemplos de esta tendencia pueden encontrarse en las siguientes obras: KATZENSTEIN, Peter (Ed.) *The Cultura of National Security, Norms and Identity in World Politics*, Columbia University Press, New York, 1996, DILLON, Michael, *Politics of Security*, Routledge, Londres, 1996, BUZAN, Barry, WEAVER, Ole, DE WILDE, Jaap, *Security. A New Framework for Analysis*, Boulder, Lynne Rienner, 1998

Esta corriente crítica señala que el discurso de seguridad es subjetivo y que la seguridad es fundamentalmente una construcción social que se utiliza para elaborar un discurso que permita, en un momento dado, obtener más recursos para solventar ciertos problemas o para sostener a veces una política netamente de desarrollo de armamentos. Entonces esta corriente obviamente, como su nombre lo indica, es altamente crítica de los discursos realistas y ampliacionistas. Entiende que la seguridad es fundamentalmente una construcción social.

Lo cierto es que en el mundo contemporáneo hay nuevos actores en materia de seguridad y el debate y la acción de los actores rebasa el ámbito del Estado. De hecho se utiliza cada vez menos el concepto Estado-Nación, porque tenemos una serie de Estados multiculturales que se reconocen como tales en sus constituciones. Un ejemplo de ello es México. El artículo cuarto constitucional nos define como un Estado pluricultural. Está también el caso de Canadá.

Así pues, los pueblos, las etnias, las sociedades, las empresas y, en particular, el individuo o la persona humana son elementos centrales del debate sobre seguridad. De tal manera que quizá uno de los conceptos más interesantes que ha surgido en los últimos años es el de seguridad humana, cuya característica esencial es que se centra en la seguridad de la persona y no en la del Estado.

Asimismo, hay nuevos actores o nuevas dimensiones en la seguridad, además de la tradicional dimensión diplomática-militar. Ahora, en el concepto de seguridad se incluyen los siguientes aspectos: el político, el económico, el medioambiental, el de la sociedad. Por ejemplo, vemos clarísimo que la mayoría de los debates sobre la relación entre seguridad y migración tienen que ver con un concepto no de la seguridad del Estado exclusivamente, sino de la iden-

tividad de las sociedades y los pueblos. Se debate el impacto de la migración en la identidad de una sociedad o de una comunidad y de ahí se derivan preocupaciones sobre la unidad nacional.

Las dimensiones de la seguridad

Ahora bien, conviene hacer un breve repaso sobre los significados de algunos términos o dimensiones específicas de la seguridad. Empezaré por lo más tradicional: la seguridad y la defensa. La seguridad militar se refiere a los dos niveles relacionados de capacidad ofensiva armada y de defensa de los Estados y a la percepción de un Estado de las intenciones de otros Estados.⁵

De acuerdo con Barry Buzan, la seguridad política hace referencia a la estabilidad y organización de los Estados, sistemas de gobierno e ideologías que les confieren legitimidad. La seguridad política, por tanto, diría yo, está directamente vinculada con el concepto también de gobernabilidad democrática.

La seguridad económica se relaciona con el acceso a los recursos, financiamiento y mercados necesarios para mantener un nivel adecuado de desarrollo y bienestar de un Estado. La seguridad de la sociedad, dice Buzan, se vincula con las preocupaciones sobre sustentabilidad y preservación, evolución y mantenimiento de la identidad nacional, la cultura, la religión y la lengua de una nación. La seguridad medioambiental tiene que ver con el mantenimiento de la biósfera local y planetaria, que es el soporte esencial para el resto de las actividades humanas.

Por otro lado, tenemos que en el marco de la teoría y práctica actuales existe una creciente

⁵ Estas definiciones están tomadas de la obra de Buzan citada con anterioridad.

interpenetración de las áreas que tradicionalmente se dividían en campos específicos como seguridad exterior, seguridad interior y seguridad pública. Las fronteras ya no son claras debido a la nueva dinámica del entorno global y al cambio cualitativo de los conflictos que, de interestatales han pasado a ser esencialmente conflictos internos.

Los conflictos en el mundo de hoy se producen raramente por diferendos fronterizos. Hay todavía algunos casos como India y Pakistán, pero la mayor parte de los conflictos que afectan a la población civil se producen por conflictos internos, relacionados con la debilidad de los Estados, por conflictos étnicos ancestrales. Los casos de Ruanda y Somalia son casos concretos de conflictos internos con efectos subregionales y regionales que afectan sobre todo a la población civil.

A diferencia de los conflictos tradicionales, donde el mayor número de víctimas se daba entre los ejércitos –como sucedió en la Primera y Segunda guerras mundiales–, en el mundo de hoy el mayor número de víctimas en los conflictos son las civiles, y no por el uso de armas de destrucción masiva, sino de las armas pequeñas y ligeras o de armas particularmente crueles o inhumanas, como es el caso de las minas, o el de las armas de fragmentación.

En lo que respecta a la creciente interpenetración de los campos de la seguridad nacional y la seguridad pública, el ejemplo más claro es la creciente influencia del crimen organizado en muchos Estados, que afecta la viabilidad o la seguridad misma del Estado.

Los adjetivos de la seguridad

El debate académico ha permeado en las concepciones de diversos políticos y de organismos internacionales. A continuación se hace una breve referencia a algunos de los adjetivos que se han adherido al concepto de seguridad.

El Secretario de la Defensa durante el gobierno de Clinton, William Perry, propuso los conceptos de *seguridad cooperativa* y de *defensa preventiva*. Ambos se refieren a una doctrina militar no ofensiva o amenazadora. La teoría de la seguridad cooperativa fue acuñada originalmente en 1992. De acuerdo con ella, el propósito central de las disposiciones de seguridad cooperativa es prevenir la guerra, evitando que se conjunten los medios necesarios para una agresión. Su principio clave sería lograr el "compromiso cooperativo" de todos los Estados para regular el tamaño, la integración técnica, los flujos de inversión y las prácticas operativas de las fuerzas militares de los países, por mutuo consentimiento y para beneficio de todos. Este concepto ha sido adoptado en alguna medida por la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE).⁶

En una línea de pensamiento claramente ampliacionista y crítica de las concepciones tradicionales, Michael Klare y Michael Intriligator han propuesto el concepto de *seguridad mundial* como la prevención y ausencia de amenazas a los intereses vitales del planeta, concepto que se concibe e interpreta en contraposición al tradicional y limitado concepto de seguridad nacional y de interés nacional. En opinión de sus proponentes, el concepto de segu-

⁶ Véase CARTER, Ashton, PERRY, William y STEINBRUNNER, John (comps.) *A New Concept of Cooperative Security*, Washington, Brookings Institution, 1992.

ridad mundial se basa en el reconocimiento de que existen nuevas problemáticas, ya identificadas, que trascienden las fronteras nacionales y exceden la capacidad de reacción de los Estados-nación.

Por su parte Barry Buzan y Ole Weaver nos presentan el concepto de *teoría de complejos de seguridad* que facilita la lógica del análisis de la seguridad por regiones, pues parte de la base de que la cuestión de la seguridad internacional se fundamenta en las relaciones entre diferentes actores, normalmente vecinos y próximos, ya que son éstos los que por lo general se consideran la mayor fuente de inseguridad. La seguridad internacional, señala Buzan, se refiere a la manera en la que las colectividades humanas se vinculan y relacionan unas con otras en términos de amenazas y vulnerabilidad.

La teoría de los complejos de seguridad clásica presupone entonces la existencia de subsistemas regionales como objeto del análisis de seguridad y pretende ofrecer un marco de referencia analítico para entender e interpretar dichos sistemas. Esta teoría se fundamenta en el Estado como unidad de análisis y los sectores militar y político como centrales a la seguridad. Sostiene que la integración tiende a hacer obsoletos los complejos de seguridad y busca explicar las razones por las cuales en algunas regiones no se presentan "complejos de seguridad".

Sus propios autores reconocieron, en años posteriores, que la debilidad de esta teoría radicaba en que no tomaba en cuenta actores no estatales ni problemáticas de carácter transnacional que sobrepasan una región. De ahí su evolución hacia el análisis de la seguridad como *discurso* y, en especial, el proceso mediante el cual un asunto determinado se convierte en un asunto de seguridad, es decir, la manera en que se lleva a cabo la "aseguración o aseguramiento" (*también traducido como proceso de securitización*) de un

tema (*securitization of an issue*). En este contexto, Buzan define la seguridad como el “movimiento que lleva a la política más allá de los límites y las reglas del juego establecidas y enmarca el asunto como una especie particular de la política o más allá de la política. La “aseguración de un asunto puede ser interpretada entonces como una politización extrema”.⁷

El concepto de seguridad en los organismos internacionales

La transformación del concepto de seguridad ha sido también influida por el debate que se ha producido en los organismos internacionales. En el marco de las Naciones Unidas se acuñó el término de “seguridad común”, el cual tiene dos aspectos esenciales, uno entendido en el contexto de las relaciones Norte-Sur y otro en el de las relaciones Este-Oeste.

El informe Brandt llamó la atención sobre la noción de “seguridad económica”, al señalar que para los países del Sur, la falta de desarrollo representaba una amenaza mayor que la guerra nuclear u otras amenazas militares.

La Comisión Brundtland, que publicó el informe *Nuestro futuro común*, introdujo el concepto de “seguridad medioambiental” en 1987. En tanto, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), ha venido manejando el término de “seguridad alimentaria” para referirse al derecho de todos los seres humanos a contar con alimentos suficientes y tener autosuficiencia en su producción. Este concepto ha surgido también en el marco de los debates sobre agricultura de la OMC. El

⁷ Buzan, *op. cit.*, p. 23.

Consejo de Europa y los países centroamericanos han manejado el concepto de “seguridad democrática”.

Así se llegó al concepto de “seguridad humana” que maneja el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En su *Informe sobre Desarrollo Humano* de 1993, el PNUD definió la seguridad humana como el cambio del concepto de seguridad “de un énfasis exclusivo en la seguridad nacional, a un énfasis mucho mayor en la seguridad de la gente, de una seguridad a través de armamentos a una seguridad sustentada en el desarrollo humano; de una seguridad territorial a una seguridad alimentaria, laboral y ambiental”. El concepto es de carácter integrativo, apartándose de uno defensivo limitado al territorio o al poder militar. Supone la libertad del miedo, la libertad del temor y la libertad de la miseria.⁸ Este concepto se ha desarrollado de manera acelerada en los últimos años. En enero de 2001 se estableció una Comisión sobre Seguridad Humana encabezada por Sadako Ogata y Amartya Sen. En mayo del 2003 entregaron al Secretario General de la ONU su Informe Final sobre Seguridad Humana, probablemente el documento más completo sobre lo que significa la seguridad humana hoy en día y la mejor manera de garantizarla. A recomendación de dicho Informe se estableció un Consejo Consultivo sobre Seguridad Humana.⁹

Otros organismos regionales han estado afinando también sus conceptos de seguridad. La OTAN, en la Declaración de Roma de 1991, aprobó un nuevo

⁸ Desde 1990 el PNUD publica su *Informe sobre Desarrollo Humano*. A partir de la propuesta del PNUD, en 1993, algunos países han hecho suyo el concepto de seguridad humana. Entre ellos destaca Canadá. Se ha establecido también un grupo de países que promueven el concepto de seguridad humana, en el que participan Chile, Noruega y Japón, entre otros.

⁹ El informe se puede consultar en la página www.humansecurity-chs.org

concepto estratégico de la alianza y definió los retos y riesgos a la seguridad como de naturaleza multifacético y multidireccional, lo que hace difícil su predicción y evaluación. Señaló que el manejo de estos retos requería un enfoque amplio de seguridad que fuera más allá de lo militar.

Este concepto de Roma, de 1991, fue precisado en 1999, al conmemorarse el 50 aniversario de esa organización, durante la Cumbre de Washington. En esa ocasión se adoptó el documento titulado "*El concepto estratégico de la alianza*", a raíz de la desaparición definitiva de la Unión Soviética. En el mismo se modificaron los objetivos de la OTAN al adoptarse un concepto amplio de seguridad que incluye las dimensiones políticas, económicas y medioambientales, además de la dimensión esencial de la defensa. Este enfoque amplio de la OTAN constituye la base para que la alianza logre desempeñar sus funciones de seguridad de manera efectiva.

Este documento fue muy difícil de negociar, ya que se produjo después del bombardeo de la OTAN a Yugoslavia. Estados Unidos pretendía legalizar con el nuevo documento dicho acto y garantizar así una mayor libertad de acción para que la OTAN actuara por encima del propio Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Sin embargo, se enfrentó a la oposición de algunos países, sobre todo de los parlamentarios italianos y neerlandeses.

A partir del documento adoptado en Washington, la OTAN acordó la posibilidad de llevar a cabo misiones "fuera del área" y "no artículo 5", es decir, más allá de la legítima defensa colectiva. Como se recordará, el artículo 5 señala que la OTAN responderá a cualquier ataque armado en contra de alguno de sus miembros. Sin embargo, el documento de Washington reconoce la responsabilidad primaria del Consejo de Seguridad de la ONU en el mantenimiento de la

paz y la seguridad internacionales. Señala que la amenaza de una agresión a gran escala es improbable, pero que puede presentarse a largo plazo. Dice que la seguridad de la alianza se ve amenazada por riesgos de carácter militar y no militar, que son multidireccionales y difíciles de predecir.

Por su parte, la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE), que en 1995 se transformó en OSCE, ha impulsado el concepto de seguridad cooperativa como eje central de su acción. En una de sus últimas reuniones, celebrada en Estambul en 1999, adoptó la Carta de Seguridad Europea que, entre otras cosas, señala que esa organización se caracteriza por su extensa membresía, el gran número de operaciones de campo, su larga historia en la codificación de normas y por su amplio enfoque en la seguridad.

Este enfoque amplio de la seguridad lo define como incluyente de las siguientes áreas: control de armamentos, diplomacia preventiva, medidas de seguridad y establecimiento de confianza, derechos humanos, supervisión de elecciones y seguridad económica y medioambiental. La seguridad cooperativa que promueve la OCSE presupone un comportamiento no hegemónico por parte de los Estados miembros. Requiere de una asociación basada en la rendición de cuentas, la transparencia y la confianza, tanto a nivel interno como de política exterior.

De este concepto de seguridad cooperativa se derivan instrumentos muy claros, como es el Tratado de la Reducción de Fuerzas Armadas Convencionales en Europa, y como son el intercambio creciente de información sobre cualquier movimiento militar en cualquiera de los países miembros de la Organización, se deriva también el compromiso de llevar a cabo acciones conjuntas de los ejércitos, tanto en el marco de la OTAN, como en el de la Organización de Coopera-

ción y Seguridad Europea, permeando el concepto de interoperabilidad de los ejércitos, de tal manera que puedan funcionar en operaciones como Bosnia Herzegovina, Kosovo, etc., y puedan tener coincidencia en materia de equipos, de prácticas militares, etcétera.

Conclusiones y perspectivas de la Conferencia Especial sobre Seguridad

Este es el contexto en que se está dando el debate en torno a la seguridad y en el marco del cual se convoca a la Conferencia Especial sobre Seguridad de la OEA. Tenemos, pues, nuevos actores no estatales involucrados en el tema de seguridad, sea como agentes activos o pasivos. Hay también nuevas dimensiones de la seguridad, más allá de las tradicionales político-militares. Existe una creciente interpenetración de los campos de seguridad que hace difícil fijar fronteras entre la seguridad nacional y la seguridad pública.

Hay también una tendencia creciente a la regionalización de los acuerdos y soluciones de seguridad. Y, en el marco de regionalización se da una tendencia hacia la subregionalización de los acuerdos y de la identificación de problemáticas y amenazas de seguridad.

En lo que toca al continente americano, la OEA trabajó en los últimos años en torno a un nuevo concepto de seguridad hemisférica, en el marco de la Comisión de Seguridad Hemisférica, establecida en 1991. En el contexto del intenso debate sobre seguridad se celebra la reunión de la Cumbre de las Américas en Québec, en la que se solicita a la OEA que analice el significado, alcance e implicaciones de los conceptos de seguridad internacional en el hemisferio, con miras a desarrollar enfoques apropiados que permitan enfrentar los diferentes aspectos de la seguridad, incluyendo el desarme y el control de armamentos, así como indicar las vías para revitalizar y fortalecer

las instituciones del sistema interamericano relacionadas con la seguridad hemisférica.

Posterior a este mandato se producen los ataques del 11 de septiembre, y parte de esta tendencia a un concepto ampliacionista de seguridad se ve fuertemente afectada. Las propuestas que favorecían el uso de otros instrumentos más allá del uso de la fuerza o conceptos como el de seguridad cooperativa de la OCDE, que implicaban la no actuación hegemónica de ninguno de los países miembros, parecen perder vigencia para dar paso a los enfoques más tradicionales de seguridad.

En los Estados Unidos, el gobierno del Presidente Bush regresa a una concepción muy tradicionalista de la seguridad y del privilegio del uso de la fuerza sobre cualquier otro instrumento para garantizar la seguridad. Y ello pone en tela de juicio los avances que se habían hecho en conceptos como seguridad humana y seguridad cooperativa. Asimismo, enmarca los esfuerzos del sistema interamericano para dar esa nueva definición de lo que es la seguridad internacional hoy en día, realmente en una coyuntura difícil.

Al haber una potencia claramente hegemónica, casi imperial, nos encontramos ante el dilema de adoptar un enfoque tradicional de la seguridad que privilegia el uso de la fuerza y el concepto de que lo que hay que garantizar es la seguridad de los Estados o bien buscar un concepto más amplio de seguridad que presenta también serios riesgos, pues en un momento dado la potencia hegemónica puede definir unilateralmente cualquier acción como una amenaza a su seguridad y recurrir al uso de la fuerza para solucionarlo, aun de manera preventiva, como se ha aceptado en el último documento de estrategia de seguridad nacional de los Estados Unidos.

Así, en este momento tenemos una gran paradoja, en tanto en Naciones Unidas, el Secretario General

ha señalado: “mientras no haya seguridad no podemos enfrentar seriamente la agenda del desarrollo”; por otro lado, tenemos una crisis en la OTAN, en la Organización de Seguridad y Cooperación Europea y un entorno francamente complicado para poder alcanzar un consenso que sea adecuado para todos los Estados de la región sobre lo que debe ser el concepto de seguridad para los Estados que forman parte de la OEA.

¿EXISTE LA SEGURIDAD HEMISFÉRICA?

Emb. Edmundo Vargas Carreño

El diccionario de la Real Academia Española de la Lengua define a la seguridad como la cualidad de seguro y, a su vez, el mismo diccionario dice que seguro es lo que está exento de riesgo, daño o peligro. Estos conceptos son aplicables a las personas, los objetos, los países, el conjunto de países, al hemisferio.

Cuando los países se juntan para coordinarse en caso de un riesgo, un peligro o un daño, forman un sistema. Esos son los sistemas de seguridad, que pueden ser universales, como el que está establecido en la Carta de las Naciones Unidas, o regionales, como podría ser el que se da en nuestro hemisferio. Un sistema de seguridad requiere de ciertos requisitos objetivos y algunos subjetivos.

Respecto a éstos últimos, tal vez el más importante es que los Estados que forman parte de un sistema estén convencidos de ello, que sepan que forman parte de ese sistema de seguridad y estén convencidos de que ese sistema puede actuar eficazmente en caso de que exista un peligro, un riesgo o

un daño, y que crean que ese sistema puede repeler una amenaza o peligro que surja contra sus miembros. La existencia de este elemento subjetivo es importante para caracterizar a un sistema de seguridad.

El mayor peligro, daño o riesgo que existe es, por supuesto, la guerra o la amenaza de la guerra, aunque no es el único; y el motivo que hizo que se crearan estos sistemas de seguridad colectiva fue precisamente para poder afrontar o prevenir una guerra, para poderse coordinar y ayudarse mutuamente en caso de un ataque armado.

Además del de Naciones Unidas, que está establecido en el capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, después de la Segunda Guerra Mundial comenzaron a formarse sistemas regionales de seguridad, precisamente para prevenir la guerra, actuar en caso de que ésta se produjera, coordinarse y ayudarse mutuamente ante un ataque armado en contra de uno de los Estados que formara parte del sistema regional de seguridad.

Pero en esa época no había una guerra caliente, sino una guerra fría y los sistemas de seguridad que surgieron en esos años fueron inspirados precisamente en el marco de las relaciones internacionales de la guerra fría. Surge así la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), el Pacto de Varsovia entre los países socialistas, y, en este hemisferio, en 1947, el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), o Pacto de Río de Janeiro.

Hoy día, es evidente, el TIAR es un instrumento obsoleto, lo que no significa que no sirva, a muchos países les ha servido, sobre todo a los más débiles, a los países que no tienen ejército, por ejemplo, y que deben confiar su seguridad a un sistema multilateral. Ese instrumento ayudó a Costa Rica cuando fue amenazada por la Nicaragua de los Somoza, tanto del padre como del hijo. Y, en esas circunstancias, el TIAR actuó

eficazmente en defensa de la integridad territorial costarricense.

También el TIAR fue un instrumento útil para solucionar ciertos conflictos que surgieron en Centroamérica; por ejemplo, en la crisis que, en 1969, se produjo entre Honduras y El Salvador por la mal llamada "guerra del fútbol". Pero hoy día resulta evidente que el TIAR es un instrumento obsoleto, que en los últimos 20 años se ha aplicado sólo en dos ocasiones, y que dicha aplicación ha sido dudosa, al menos en términos jurídicos.

En el caso de la Guerra de las Malvinas, en 1982, por mucha e irrestricta que sea nuestra solidaridad con Argentina en su legítima reivindicación de Las Malvinas, es evidente que Argentina no fue el Estado agredido; y en la segunda ocasión que se empleó el TIAR, en los sucesos del 11 de septiembre del 2001, tampoco el ataque a los Estados Unidos provino de un Estado.

En consecuencia, en estos momentos el TIAR no puede ser considerado como expresión de un sistema de seguridad hemisférica. Sin embargo, es el único instrumento que existe, además de algunos otros tratados o resoluciones interamericanas que contienen disposiciones relativas a la seguridad en el hemisferio.

La solidaridad hemisférica que se contempla en el TIAR no es completa. Es cierto que todos los Estados que en 1947 suscribieron este Tratado, al año siguiente firmarían la Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA); pero a medida que nuevos Estados fueron ingresando a la OEA, como Canadá y la mayor parte de los países del CARICOM, éstos no se suscribieron al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, por lo tanto, ese tratado no responde a las exigencias en materia de seguridad de todos los Estados del continente.

Tampoco existe un sentimiento generalizado de confiabilidad en el TIAR. Por ejemplo, a comienzos de la década de los setentas, México y otros Estados que estaban disconformes con algunas de las disposiciones del TIAR, particularmente con una que obligaba a los Estados a someter sus controversias a los métodos y procedimientos del sistema interamericano antes de llevar éstas a Naciones Unidas, promovieron una reforma del TIAR en la que tuvieron éxito, porque la Conferencia que tuvo lugar en San José de Costa Rica, en 1975, adoptó esas reformas, en las que quedó establecido que no era necesario recurrir primero al sistema interamericano; pero con posterioridad, esas reformas no fueron ratificadas por la mayoría de los Estados. Veintiocho años después, estas reformas no han sido incorporadas al TIAR.

Es difícil, hoy día, hablar de una seguridad hemisférica compartida, porque los riesgos, daños o peligros eventuales para los Estados son distintos. Para algunos Estados el tema de la defensa colectiva frente a un posible agresor, sigue siendo el componente principal en materia de seguridad; para otros, la solución de controversias es un asunto muy importante en materia de seguridad, como también puede serlo la vigencia del Derecho internacional. Para algunos, puede ser el tema del armamento de sus vecinos, que no tengan un gasto militar excesivo que pueda poner en riesgo su seguridad. Pero no son muchos los comunes denominadores absolutos; para algunos países pequeños del Caribe con población escasa, y que viven del turismo, el tema principal en materia de seguridad es el control de la propagación del SIDA, que para ellos reviste una importancia fundamental.

El concepto de seguridad ha ido variando históricamente. A fines de la década de los sesentas y comienzos de los setentas, Perú, bajo el gobierno del General Juan Velasco Alvarado, promovió el nuevo

concepto de la seguridad económica, con fuertes críticas al TIAR. En esa oportunidad, esa nación sudamericana impulsó todo un nuevo sistema de seguridad económica, que después no prosperó, pero en esos años fue una iniciativa importante.

El concepto de seguridad hemisférica se ha ido definiendo en otro contexto, sobre la base de elementos que no son sólo de orden militar. Todo el debate comienza en la Asamblea General que tuvo lugar en Santiago de Chile, en 1991; es ahí donde se plantea por primera vez un nuevo concepto de seguridad hemisférica.

Se desarrollan después conferencias interamericanas sobre seguridad en los años noventa, en Buenos Aires, en Santiago, en El Salvador, pero fundamentalmente, son las Cumbres Hemisféricas que se celebran en Miami, en 1994, en Santiago de Chile, en 1998 y en Québec, en 2001, donde el tema de la seguridad se redefine bajo otros conceptos. Hoy día existe una clara percepción de parte de todos de que la seguridad no sólo comprende elementos de tipo militar o de defensa, sino que, en la actualidad, está constituida por nuevos elementos, de carácter político, económico o social, incluyendo dentro de estos últimos los de salud y los ambientales. También esta nueva concepción de seguridad está relacionada con nuevos desafíos.

Dentro de los políticos, un elemento fundamental es el de la preservación de la democracia. El tema de los golpes de Estado era algo que no nos preocupaba, la concepción que predominaba entre nosotros era que si había un golpe de Estado, había que reconocer a quien terminara ejerciendo el poder basado en la doctrina de la efectividad, es decir, quien controlaba al país, quien efectivamente detentaba el poder, quien no era desafiado internamente, debía ser reconocido como el gobierno de un Estado, independientemente de su origen constitucional.

Esa era la noción que predominaba en América Latina hasta el comienzo de la década de los 90. No en México, porque este país aplicaba la doctrina Estrada. Si no estaba de acuerdo con el nuevo gobierno de facto retiraba a sus embajadores, como lo hizo –y fue el único país que lo hizo de América Latina– en Chile, cuando en 1973 se dio el golpe de Estado contra el gobierno de Salvador Allende.

Pero para el resto de los países, si había un golpe de Estado, ello era un problema interno. Lo importante era que las nuevas autoridades controlasen el poder y no fueran desafiadas. En la Asamblea General de la OEA que tuvo lugar en Santiago de Chile en 1991, se produjo un cambio fundamental con la adopción de la Resolución 1080, que establece obligatoriamente un mecanismo de consulta entre los Ministros de Relaciones Exteriores cuando se produce una alteración violenta del orden constitucional, Resolución que después fue complementada con el Protocolo de Washington, que reformó la Carta de la OEA para que no pudieran participar en ella aquellos gobiernos que tuvieran su origen en un golpe de Estado, y por la Carta Democrática que se adoptó en 2001, en Lima.

Pero la democracia supone mucho más que la adopción de este tipo de mecanismo en caso de golpes de Estado, supone la posibilidad real de una alternancia en el poder, supone una transparencia en las decisiones de gobierno; la democracia significa también pleno respeto a los derechos humanos y la existencia de partidos políticos sólidos. Este compromiso con la democracia se ha convertido en un elemento muy importante de nuestra seguridad, como también lo es el compromiso con los derechos humanos.

De nuevo, aquí la historia ha cambiado vertiginosamente, porque el de los derechos humanos era considerado un problema fundamentalmente interno hasta hace dos o tres décadas.

Aunque existen instrumentos internacionales anteriores, la preocupación internacional por los derechos humanos comienza a expresarse al interior de la OEA en la segunda parte de la década de los años setenta, como consecuencia de graves y crueles violaciones a los derechos humanos, especialmente en el Cono Sur. Hoy día uno de los elementos de la seguridad hemisférica está constituido por el respeto a los derechos humanos.

Actualmente, un Estado no puede formar parte de un sistema de seguridad hemisférica si en él se practican graves y sistemáticas violaciones a los derechos humanos. A ese respecto ha habido una respuesta eficaz por parte del sistema interamericano de derechos humanos frente a esas violaciones. Se trata de un sistema relativamente eficaz que, por supuesto, puede mejorarse. El sistema interamericano de derechos humanos cumplió un papel fundamental en la lucha contra las violaciones de derechos humanos, pero dicho sistema puede mejorarse; hay varias disposiciones o ausencia de otras que han significado que éste ofrezca algunos inconvenientes; en efecto, es lento, a veces pueden pasar entre siete u ocho años entre la presentación de la denuncia en la Comisión y la sentencia de la Corte, también puede resultar muy caro porque, llegar a tener una sentencia en la Corte Interamericana de Derechos Humanos cuesta en ocasiones centenares de miles de dólares; es engorroso, hay audiencias que se repiten en Washington y en San José, Costa Rica. Es necesario, también, hacerlo más universal, que todos los Estados de la OEA participen en igualdad de condiciones. Es necesario, pues, hacerle modificaciones; es fundamental, por ejemplo, que los individuos tengan acceso a la Corte Interamericana de Derechos Humanos y que no tengan que comparecer a través de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

En todo caso, es importante subrayar la valiosa contribución que ha hecho el sistema interamericano de derechos humanos, y a la vez, destacar que el componente de la protección de los derechos humanos es un elemento de la seguridad hemisférica.

Otro elemento fundamental es el tema económico. No puede haber una efectiva seguridad si no hay un control por parte del Estado de las principales variables macroeconómicas, del control de la inflación, si no hay una adecuada relación entre la deuda externa y las reservas, si no hay equilibrios monetarios.

Un ejemplo significativo es el de la crisis en Argentina, que afectó de un modo significativo la seguridad de este país. El problema fue cómo negociar con el Fondo Monetario Internacional, porque la negociación con el FMI, en situaciones como la dada en Argentina son inevitables, nos guste o no. Lo importante es encararlas adecuadamente, de modo que no afecten a la seguridad de un país, a todos sus componentes.

Tan importantes como lo anterior, o incluso más, son los elementos de orden social, fundamentalmente el combatir la pobreza extrema. Un país que tiene una proporción excesiva de personas bajo la línea de pobreza es un país inseguro, es un país que está afectando su seguridad. Para resguardar en ese sentido la seguridad, resulta importante fortalecer políticas en materia de empleo, en materia de educación, lograr una mejor distribución de los ingresos; en todo caso, no hay duda de que el social es un componente importante de nuestra seguridad, como lo son también los temas de salud, por ejemplo, la prevención del SIDA u otras enfermedades que pueden afectar la seguridad; asimismo, el deterioro del medio ambiente constituye un elemento fundamental a considerar. Un país con un permanente deterioro en su medio ambiente es un país inseguro.

Junto a todos estos elementos se ha perfilado una creciente y generalizada percepción de que hay ciertos desafíos que no pueden ser afrontados únicamente con soluciones nacionales, sino que se deben hacerse esfuerzos mancomunados para enfrentarlos, en los que la cooperación internacional resulta fundamental. Tal es el caso del terrorismo, de la lucha contra la corrupción, contra el crimen transnacional organizado, contra el narcotráfico, y otros desafíos que sí están afectando la seguridad. Aquí también ha tenido lugar un cambio muy importante en los últimos años. Los temas del terrorismo, del narcotráfico o de la corrupción, hasta hace unos años, solían considerarse como problemas nacionales, en los que no era necesaria una cooperación internacional. Todo eso ha cambiado hoy día. En los últimos años se han hecho significativos esfuerzos a nivel internacional, algunos insuficientes, algunos que podrían tener un enfoque distinto pero, actualmente, el problema del terrorismo, de la corrupción, del narcotráfico, del crimen organizado, constituyen problemas en los que existe una clara percepción que, por la situación internacional en que vivimos, deben ser encarados a través de la cooperación internacional y de esfuerzos mancomunados. Es cierto que algunos de los esfuerzos que se han emprendido han resultado insuficientes en materia, por ejemplo, de terrorismo, en el que todavía no se ha llegado a adoptar una convención internacional en el marco de las Naciones Unidas; existen varias convenciones regionales en materia de terrorismo pero no aportan mucho a lo ya establecido; aun así constituyen un esfuerzo importante, una buena señal de que nuestra región está activa en contra del terrorismo.

Con respecto al tema de la corrupción, la OEA redactó el proyecto de Convención Interamericana contra la Corrupción, que se constituyó en el primer instrumento internacional en la lucha contra la corrup-

ción, estableciendo el primer precedente de que este problema no es sólo nacional. La corrupción estaba realmente afectando la seguridad de muchos países y no sólo la seguridad, también la democracia, la estabilidad, la confianza en las relaciones económicas internacionales.

En la lucha contra el crimen organizado, la Convención de Palermo de 1999 es un paso en una muy buena dirección, que debe ser estimulado y ratificado por una gran parte de los Estados.

En materia de narcotráfico, se han hecho esfuerzos en una buena dirección. La Comisión Interamericana Contra el Abuso de la Droga (CICAD), es un ejemplo positivo de lo que puede hacerse en el plano internacional.

También el abuso de las drogas es un tema que preocupa. Las acciones que se están llevando a cabo para que sean expresivas de una seguridad hemisférica deben poner un mayor énfasis en los esfuerzos multilaterales y no sólo en los de un solo país. El tema del control de drogas, de determinar qué Estado abusa o no con las drogas, no puede estar en manos únicamente de un solo país y es necesario, junto con la lucha para evitar el consumo o el tráfico de drogas, que sean autoridades multilaterales, dentro de nuestro propio sistema, las que puedan tomar las medidas que correspondan.

Otro componente muy importante de la seguridad es el papel que deben desempeñar las fuerzas armadas. Afortunadamente para los mexicanos, este es un problema que ha sido solucionado desde hace muchos años; pero sí es un problema en varios países de Sudamérica y de Centroamérica, donde ha habido una excesiva participación de los militares en política. Es fundamental para la seguridad afianzar el poder civil, subordinar las fuerzas armadas a la autori-

dad competente constitucional, es decir, el Presidente de la República.

Otro elemento fundamental es el tema de las armas de destrucción masiva. Un conjunto de países o, en nuestro caso, la región latinoamericana y caribeña, es seguro debido a que no hay armas de este tipo.

Respecto a las armas nucleares, América Latina ha sido pionera, con el Tratado de Tlatelolco, de 1967, el que no sólo proscribió estas armas en América Latina y el Caribe, sino que logró que las potencias nucleares aceptaran el compromiso de respetar el estatuto de desnuclearización de esta región, con lo cual ésta se ha convertido en una zona segura. El Tratado de Tlatelolco también ha tenido un importante efecto de demostración, al contribuir a que otras regiones del mundo, como la africana, la del Pacífico Sur o el Sudeste de Asia, basándose en su modelo, hayan establecido zonas libres de armas nucleares. En la actualidad, México y otros países están promoviendo una mayor cooperación entre las distintas zonas libres de armas nucleares.

Es importante, asimismo, que avancemos en cuanto a una efectiva proscripción en nuestra región de las otras armas de destrucción masiva, las químicas, y sobre todo las biológicas, que son las que representan un mayor riesgo.

De esta exposición se resume lo siguiente:

Primero, que no existe un tratado general vinculante para todos los Estados del hemisferio en materia de seguridad. Lo único que existe convencionalmente es el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, el Pacto de Río de Janeiro de 1947 que, como se dijo, es un instrumento obsoleto, aunque para ciertos países eventualmente podría llegar a ser útil.

En segundo lugar, actualmente, la seguridad de nuestro hemisferio no sólo está definida por temas militares o de defensa, sino por un conjunto de nue-

vos elementos políticos –la democracia, los derechos humanos–, económicos, como el control sobre las variables macroeconómicas; sociales, como la superación de la pobreza, y también medioambientales y de salud.

A su vez, en la seguridad hemisférica encontramos desafíos que deben ser encarados a través de soluciones de cooperación internacional y de esfuerzos mancomunados, como son el terrorismo, la corrupción, el crimen organizado y el narcotráfico.

Finalmente, el tema de las armas de destrucción masiva, y de su adecuado control y proscripción, constituye un componente fundamental de todo sistema de seguridad y, por cierto, de nuestra región latinoamericana y caribeña. Cabe al respecto, hacer una precisión. En el hemisferio coexisten el Estado más poderoso del mundo –que posee armas atómicas– y los 33 Estados latinoamericanos y caribeños que han renunciado a ellas y que aspiran a que Estados Unidos otorgue mayores garantías en cuanto al no uso o amenaza de uso de las armas nucleares en América Latina y el Caribe.

En resumen, en nuestro hemisferio hay respuestas adecuadas y válidas en cuanto a la seguridad, pero algunas de ellas son susceptibles de ser perfeccionadas. El conjunto de estas respuestas forma un incipiente sistema de seguridad hemisférico, el cual deriva no de un tratado único sino de varios instrumentos, algunos convencionales y otros de diversos órganos del sistema interamericano. La importancia de la Conferencia Especial sobre Seguridad, que tendrá lugar en la Ciudad de México, consistirá precisamente en analizar y sistematizar esas respuestas y los diversos desafíos que han surgido en los últimos años, y dejar constancia en una declaración final del consenso que existe en cuanto a que esos

elementos y desafíos, y su adecuada respuesta, forman parte de nuestra seguridad hemisférica.

LA CONFERENCIA
ESPECIAL DE SEGURIDAD:
¿HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE
UN NUEVO SISTEMA DE
SEGURIDAD HEMISFÉRICA?

INFORME SOBRE LOS AVANCES, EL DOCUMENTO DE LA CONFERENCIA ESPECIAL SOBRE SEGURIDAD Y LA POSICIÓN DE MÉXICO

Dr. Miguel Hakim Simón

Por su importancia, la Conferencia ha generado una expectativa que, en algunos casos, parece desmedida en función de sus alcances y de sus resultados en el corto plazo. Es conveniente, por tanto, situarla en su verdadera dimensión; con ello inicia un ciclo de carácter histórico que supone una maduración de resultados, un trabajo de concertación diplomática y una consolidación de la cooperación institucional para sentar los nuevos fundamentos de la seguridad en el hemisferio, de acuerdo con las necesidades de nuestros países.

Para situar el valor de la reunión y la posición de México es necesario tener presente los pasos que condujeron a la Conferencia, la forma de trabajo que se decidió adoptar y los acuerdos alcanzados hasta el día de hoy.

Se debe entender esta etapa como un hito en el largo proceso evolutivo de los mecanismos de seguri-

dad en la región. Esa estructura fue concebida a la luz de circunstancias históricas que hoy han desaparecido o se han transformado. Surgió primero como una respuesta de los vencedores de la Segunda Guerra Mundial para evitar que se repitiera una conflagración semejante y, en segundo término, como un mecanismo de contención ideológica en el marco de la Guerra Fría, que definió el equilibrio de poder durante la segunda mitad del siglo XX.

Si entonces las necesidades de seguridad estaban definidas por tales circunstancias, la ruptura de ese equilibrio de poder ha transformado sensiblemente el perfil, las necesidades y las propias concepciones de la seguridad en un mundo esencialmente distinto de aquél.

Como resultado, desde el último decenio la comunidad internacional ha venido impulsando un esfuerzo diplomático y un vasto proceso de reflexión para redefinir la seguridad en función de las necesidades efectivas de las naciones, de las nuevas realidades que enfrentan y de sus perspectivas en la composición de la agenda global.

En 1998, la Cumbre de las Américas de Santiago de Chile encomendó a la Organización de Estados Americanos (OEA), "realizar un análisis sobre el significado, alcance y proyección de los conceptos de seguridad en el hemisferio, con el propósito de desarrollar los enfoques comunes que permitan abordar sus diversos aspectos, e identificar las formas de revitalizar y fortalecer las instituciones del sistema interamericano relacionadas con los distintos aspectos de la seguridad, con miras a celebrar una Conferencia Especial sobre Seguridad en el marco de la OEA".

Para tal propósito, en la III Cumbre de las Américas, celebrada en Québec, en 2001, los mandatarios instruyeron a la OEA para revisar todos los temas relativos a la seguridad hemisférica.

En la XXI Asamblea General de la OEA se acordó celebrar la Conferencia en 2003, en México. La reunión, prevista originalmente para mayo de ese año, se pospuso para el 27 y 28 de octubre, a fin de abrir un mayor espacio para la reflexión colectiva.

La Comisión de Seguridad Hemisférica se constituyó en órgano preparatorio de la Conferencia, y México fue electo para presidir los trabajos. En este marco, se han llevado a cabo ocho reuniones; la más reciente concluyó el primero de octubre.

La declaración de la reunión se encuentra en su fase final de negociación. Es la intención de México que este importante instrumento pueda llegar a la reunión completamente aprobado, a efecto de que contenga una visión integral que equilibre criterios y percepciones de todas las naciones americanas, que se alimenten entre sí y que, sin antagonismos, incorporen todas las amenazas, preocupaciones y desafíos a la seguridad en el hemisferio.

Las negociaciones han sido lentas y complejas, ya que el método es el del consenso, lo cual permite que desde el país más pequeño hasta la mayor potencia puedan oponerse a la inclusión de cualquier aspecto que sientan contrario a sus necesidades, intereses, principios o posiciones internacionales.

Sin embargo, este método asegura que, una vez aprobado el documento, todos los Estados se sientan firmemente comprometidos con su espíritu y letra.

La estructura del documento consta de un preámbulo y cuatro capítulos, que corresponden, respectivamente, a los principios, a los valores compartidos y enfoques comunes, a los compromisos y acciones de cooperación y, por último, a las cuestiones institucionales.

En el preámbulo se mencionan los antecedentes y mandatos de la Conferencia Especial sobre Seguridad, tales como la Conferencia Interamericana sobre

Problemas de la Guerra y la Paz, realizada en Chapultepec en 1945, el Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano de 1991, las Cumbres de las Américas de Santiago en 1998 y Québec en 2001, la Declaración de Bridgetown de 2002, así como el orden jurídico sustentado en las Cartas de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), y de la OEA.

La sección primera reafirma que la seguridad en el hemisferio tiene como base esencial el respeto a los principios consagrados en las Cartas de la ONU y de la OEA.

En la sección segunda, que versa sobre valores compartidos y enfoques comunes, se ha alcanzado un acuerdo de especial significado, el cual señala que:

Nuestra nueva concepción de la seguridad en el hemisferio es de alcance multidimensional, incluye las amenazas tradicionales y las 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.

En la misma sección se establece el derecho soberano de cada país de identificar sus propias prioridades de seguridad; la subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida; la importancia de mejorar la participación de la mujer en la promoción de la paz y la seguridad; la naturaleza diversa y alcance multidimensional de las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad; su carácter intersectorial y la necesidad de que la arquitectura de seguridad en nuestro hemisferio sea flexible y contemple las particularidades de cada subregión y de cada Estado.

Se identifican como nuevas amenazas a la seguridad: el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas, el tráfico ilícito de personas, los ataques a la seguridad cibernética, los desastres naturales y de origen humano, el SIDA y otras enfermedades y riesgos para la salud, el deterioro del medio ambiente, la pobreza extrema y la exclusión social.

En la sección tercera se establecen compromisos y acciones de cooperación para la solución pacífica de controversias; la atención a las preocupaciones especiales de seguridad de los pequeños Estados insulares; el fortalecimiento de los acuerdos y mecanismos bilaterales y subregionales de cooperación en materia de seguridad y defensa; el cumplimiento del Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina y el Caribe y sus Protocolos; el control de armamentos, la limitación de gastos militares y la no proliferación de todas las armas de destrucción masiva; la consolidación de las Américas como una región libre de armas químicas y bacteriológicas; el fomento de las medidas de confianza mutua entre los Estados; el fortalecimiento de los foros de consulta en materia de defensa existentes en el hemisferio y la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada transnacional, con pleno respeto a los derechos humanos.

En la sección cuarta, relativa a las cuestiones institucionales, se acuerda revitalizar y fortalecer los órganos, instituciones y mecanismos del sistema interamericano relacionados con los diversos aspectos de la seguridad, a fin de lograr una mayor coordinación en el ámbito de sus competencias.

La posición de México se asienta en la intervención del Presidente Vicente Fox en la OEA, el 7 de septiembre de 2001, cuando expresó que nuestro país se proponía ser un actor principal en la discusión de

un nuevo sistema de seguridad que fortalezca la unidad de nuestra región y, al mismo tiempo, nos permita identificar y enfrentar las verdaderas amenazas que nos acechan.

En esa ocasión, el Primer Mandatario afirmó que nuestro hemisferio no confronta a un enemigo extracontinental que lo obligue a defenderse a través de una alianza militar. Mencionó que tenemos, en cambio, adversarios comunes que debemos combatir sin tregua y con toda la determinación de nuestros países: el atraso económico y la pobreza extrema, la mala distribución del ingreso, el crimen organizado transnacional y el narcotráfico, la ruptura de la legalidad democrática y el quebrantamiento sistemático del derecho humanitario, la destrucción del medio ambiente y la indefensión ante calamidades y desastres naturales, la falta de protección y seguridad a los ciudadanos y familias con adecuados sistemas de educación, sistemas de salud, sistemas de empleo, sistemas de acceso al crédito y financiamiento.

Para México es imperativo el reconocimiento de que no puede haber un concepto rígido de seguridad. Cada Estado tiene circunstancias históricas, geográficas, económicas, políticas y sociales diversas.

Por ello, no es posible establecer una jerarquía de preocupaciones o amenazas a la seguridad, en virtud de que todas surgen de un interés legítimo y válido según el Estado que las externe. Sin embargo, lo anterior no debe ser obstáculo para formular enfoques comunes y atender los problemas mediante una cooperación basada en la soberanía de los Estados.

México pugna por un esquema de carácter flexible, que no impone soluciones homogéneas, sino el reconocimiento de la diversidad, y deja a criterio soberano de cada Estado la elección de las respuestas apropiadas a sus problemas. A lo largo del proceso,

nuestra posición ha sido la búsqueda de un sistema de seguridad amplio, flexible y multidimensional.

Durante los últimos lustros se ha venido creando un conjunto de mecanismos para atender las preocupaciones específicas de seguridad de nuestras naciones. Por ello, no buscamos la creación de nuevos instrumentos, sino el fortalecimiento de los órganos, organismos e instituciones del sistema interamericano y, especialmente, el refrendo de la voluntad política de cooperar para el logro de un hemisferio más seguro para todos.

Como lo ha señalado el Canciller Luis Ernesto Derbez, nuestros países negocian una declaración política que está concebida con una gran interpretación y que los invita a sumarse no a una idea unitaria, sino a una visión en la que cada una de las necesidades sea tan válida como las demás en un esquema elástico, pero con firmeza de compromiso, en que cada nación encuentre la respuesta propia a sus legítimas necesidades.

Concluyendo, la Conferencia Especial sobre Seguridad es el primer ejercicio comprensivo e integral de la seguridad en nuestro continente desde la Conferencia de Chapultepec, celebrada en las postrimerías de la Segunda Guerra Mundial. Su éxito significará la consagración de una nueva concepción amplia, flexible y multidimensional de la seguridad, lo que sin duda contribuirá a estrechar aún más los lazos de amistad y cooperación entre nuestras naciones. Una iniciativa de política exterior de México para el siglo XXI que ponga, por encima de todo, el interés superior de la República.

LAS VISIONES DE
SEGURIDAD HEMISFÉRICA
POR PAÍSES

LA POSICIÓN DEL GOBIERNO DE ESTADOS UNIDOS EN EL DEBATE SOBRE SEGURIDAD HEMISFÉRICA

Lilia Bermúdez Torres

La posición del gobierno de George W. Bush no ha cambiado en diversos temas que fueron propuestos e instrumentados durante el gobierno de Bill Clinton. Sin embargo, lo que resulta previsible es que Bush quiera imponer el terrorismo como tema dominante de la agenda, papel que en el pasado inmediato se pretendió otorgar al combate al narcotráfico.

No obstante, en las sesiones de la Comisión de Seguridad Hemisférica (CSH) se ha reconocido la diversidad de opiniones y enfoques que prevalecen entre las subregiones y los Estados en materia de seguridad, lo cual se fundamenta en la heterogeneidad de los países en cuanto a su dimensión territorial, población, nivel de desarrollo económico, situación política y posición geográfica. De acuerdo con el embajador mexicano Miguel Ruiz Cabañas, actual Presidente de la CSH, este reconocimiento ha generado el consenso de que todas las amenazas, preocupaciones y desa-

fíos a la seguridad de los Estados son igualmente legítimos, por lo que cada Estado las define en función de sus propias circunstancias y, por tanto, no se puede establecer una jerarquización al respecto. En términos generales, este pronunciamiento ya ha sido aprobado en las sesiones del grupo de trabajo que discute el proyecto de declaración que emanará de la Conferencia Especial sobre Seguridad.

Otro consenso alcanzado en los debates de la CSH se expresa en la Declaración de Bridgetown: las amenazas, preocupaciones y otros desafíos son de naturaleza diversa y alcance multidimensional, por lo que el concepto y enfoque tradicionales deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyan aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales.

Estados Unidos ha expresado un matiz importante con relación a este consenso. Si bien ha reconocido que la definición tradicional y estrecha de seguridad, concentrada en un posible ataque externo, ha dejado paso a esta concepción multidimensional, en las deliberaciones de la Comisión se ha pronunciado en contra de la adopción de una definición muy vasta que asigne lo que considera prioridades falsas; concretamente, para que el concepto no pierda significado, se debe evitar que problemas que son principalmente económicos o sociales, se rotulen como cuestiones de seguridad. Desde la perspectiva del gobierno de Bush, las mayores amenazas a la seguridad en la región son de carácter transnacional y no tradicional: terrorismo, narcotráfico, desastres naturales, problemas ambientales, crimen organizado y corrupción.

No obstante lo anterior, en las discusiones del proyecto de declaración se han aprobado varios puntos en los que se refuerza el consenso sobre el enfoque multidimensional de la seguridad, incluyendo los as-

pectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales.

En el pasado inmediato Estados Unidos otorgó prioridad al tema del combate al narcotráfico, lugar ocupado ahora por la lucha contra el terrorismo. El tratamiento de ambos se ha institucionalizado; sin embargo, en los instrumentos adoptados se ha hecho evidente la capacidad que los países latinoamericanos han tenido para introducir enfoques distintos a los promovidos por Washington, en cuya negociación ha sido relevante el papel asumido por México.

En 1986 se creó la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) como un foro especializado para promover actividades de cooperación. En ésta se ha adoptado un enfoque integral y equilibrado para el tratamiento de todos los aspectos del problema y los delitos relacionados con éste, como el lavado de dinero, el tráfico ilícito de armas y el desvío de precursores químicos. También se aplica el principio de corresponsabilidad entre las naciones para hacer frente a estos fenómenos.

La adopción del Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM) por parte de la CICAD fue impulsada por los países latinoamericanos como reacción ante el proceso de certificación instrumentado por Estados Unidos. El MEM se basa en la convicción de que la respuesta al problema es la cooperación solidaria entre los Estados, lo que excluye cualquier tipo de sanción o amenaza de sanción. Desde la perspectiva mexicana, esto ha favorecido un nuevo diálogo, menos politizado y más técnico, que permite el desarrollo de nuevas estrategias de cooperación.

Por otra parte, en 1999 se creó el Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE), y en junio de 2002, después de los atentados, se adoptó la Convención Interamericana contra el Terrorismo, en la que se establece el andamiaje jurídico para enfrentar este pro-

blema. En estos instrumentos se logró evitar la militarización del combate al terrorismo, promovida por Estados Unidos, prevaleciendo la tesis de que la forma más eficiente para combatirlo, prevenirlo y eliminarlo es la cooperación internacional en el marco de un estricto apego al Derecho internacional, el respeto por los derechos humanos, el Derecho internacional humanitario y las instituciones de asilo y refugio.

El tema de la reforma a los instrumentos de seguridad hemisférica no será abordado en la Conferencia. La CSH continuará el proceso de examen y evaluación de los mismos. Al respecto, sólo consideraremos la posición de Estados Unidos en lo relativo al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) y a la Junta Interamericana de Defensa (JID).

En enero de 2001, el gobierno de Bush planteó ante la CSH que, durante su proceso de revisión, se debían tomar en cuenta las siguientes interrogantes: ¿El artículo 3 del TIAR (que establece que un ataque armado contra cualquier Estado americano será considerado como un ataque a todos) se aplica a los conflictos entre Estados del hemisferio?; ¿Se aplica el TIAR a los conflictos internos de los Estados?; ¿El artículo 6 (referido a una agresión que no sea un ataque armado) es atinente a cualquier otro hecho o situación que ponga en peligro la paz en las Américas, y abarca las amenazas transnacionales?

Esta posición fue reforzada después de los atentados contra Estados Unidos. Durante la Asamblea General de la OEA, celebrada en junio de 2002 en Bridgetown, el Secretario de Estado, Colin Powell, afirmó que, como resultado de éstos, tanto la Carta de la OEA como el TIAR fueron probados y continúan siendo relevantes, por lo que se les debe mantener y reforzar como herramientas. Según sostuvo, en el Tratado se estipula que puede ser invocado “para

cualquier hecho o situación que pueda poner en peligro la paz de América” (en referencia explícita al artículo 6). Ambos instrumentos, afirmó, han mostrado “su habilidad para adaptarse y responder a amenazas nuevas y tradicionales”.

Por otra parte, la JID fue creada en 1942, en el marco de la Segunda Guerra Mundial y ante el enemigo común, las potencias del eje nazi fascista. Su mandato no surgió de la OEA y fue concebida como un órgano asesor del sistema interamericano, cuyo presidente sería por decreto un estadounidense.

Estados Unidos ha propuesto que la JID se amplíe y se reestructure, que tenga un mandato claro para el asesoramiento técnico en materia de seguridad y defensa dentro de la estructura de la OEA, y apoya el establecimiento de un órgano permanente de asesoría en materia de defensa y seguridad dentro de la Organización, con la JID como pilar.

Con relación a la participación hemisférica en operaciones de mantenimiento de la paz (OMP) promovida por Clinton, con el gobierno de Bush aparentemente este objetivo parecía atenuarse por dos razones. En primer lugar, por la alta prioridad que ahora le otorga al combate al terrorismo a nivel global. En segundo lugar, porque en consonancia con la postura republicana, desde su campaña electoral Bush criticó la política de Clinton por el bajo financiamiento, mal manejo y excesivo involucramiento de las fuerzas armadas en las OMP alrededor del mundo. Cuestionó, asimismo, la falta de objetivos claros y realizables de reglas favorables de involucramiento y estrategias definidas de salida.

Sin embargo, esta posición implica que los poderes regionales deben asumir un papel preponderante en el mantenimiento de la seguridad de su zona, tanto en las OMP bajo el mandato de la ONU, como en las

operaciones definidas fuera del marco de Naciones Unidas, como las realizadas por la OTAN.

El Secretario de Defensa de Estados Unidos, Donald H. Rumsfeld, en su discurso durante la V Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, celebrada en noviembre de 2002, en Santiago de Chile, planteó la necesidad de mejorar las capacidades hemisféricas en mantenimiento de la paz, ámbito en el cual algunos países de la región ya son líderes. Indicó que se debe explorar la posibilidad de integrar esas capacidades especializadas en capacidades regionales más amplias para participar mejor en las OMP y operaciones de estabilidad, dado que ésta es una necesidad creciente en el mundo.

Al respecto, lo que se ha aprobado en las discusiones de la Declaración es que los países del hemisferio pueden participar en OMP llevadas a cabo por la ONU, de acuerdo con las posibilidades de cada país y si lo permite su orden jurídico interno.

Si bien los países latinoamericanos han demostrado su capacidad para introducir enfoques distintos a los promovidos por Estados Unidos dentro del debate sobre seguridad hemisférica, el desafío central que se mantiene será la instrumentación efectiva de la concepción multidimensional de la seguridad que ha sido adoptada, particularmente en lo referente a los temas económicos y sociales.

Por un lado, se debe evitar que este enfoque se quede en el discurso o acotado subregionalmente y, por otro, que con el impulso que han tenido las labores del CICTE y la CICAD, en los hechos se establezca una jerarquización en los temas de la agenda que otorgue prioridad al combate al terrorismo y al narcotráfico.

Dentro de la CSH, el enfoque multidimensional ha sido reconocido de forma clara en lo referente a las preocupaciones especiales de seguridad de los pequeños Estados insulares del Caribe. Sin embargo, resulta

relevante que la gran mayoría de las 117 resoluciones sobre temas de seguridad adoptadas por la Asamblea General de la OEA desde 1991 han sido relativas a temas militares, de defensa y delincuenciales. De forma contrastante, sólo cuatro de ellas contienen párrafos resolutivos referidos a "intensificar los esfuerzos colectivos y la acción cooperativa contra la pobreza crítica, a fin de ayudar a reducir las desigualdades económicas y sociales en el hemisferio, fortaleciendo así la promoción y consolidación de la democracia en la región".

Un argumento relevante para incluir temas no militares o delincuenciales en la esfera de la seguridad es de carácter preventivo: con base en las perspectivas de su alcance, factores adversos o vulnerabilidades como la pobreza, el deterioro del medio ambiente, la escasez de recursos y el SIDA, requieren ser atendidos con una lógica que trascienda la de la política normal porque exige medidas extraordinarias para evitar que se conviertan en amenazas y puedan propiciar, por tanto, conflictos sociales.

Desde esta perspectiva, uno de los desafíos que se presenta para consolidar en los hechos el enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica es el fortalecimiento de organismos de la OEA, como el Consejo Interamericano de Desarrollo Integral (CIDI) o la Organización Panamericana de la Salud (OPS), así como el diseño o apoyo de estrategias ya definidas en ellos que no han recibido suficiente apoyo político y financiero para enfrentar dichas vulnerabilidades.

El objetivo sería desmilitarizar la agenda de seguridad hemisférica, puesto que tanto los asuntos económicos y sociales, como el enfrentamiento de los fenómenos transnacionales, por su naturaleza diversa, son competencia de diferentes áreas de los gobiernos, como los ministerios del interior, los sectores de salud, social, económico, o el poder judicial,

lo cual rebasa las facultades de las fuerzas armadas, aspecto subrayado desde la perspectiva mexicana. A nivel hemisférico, organismos del sistema interamericano como los señalados con anterioridad son los que deben hacerse cargo de temas vinculados con la agenda social y de desarrollo.

MÉXICO:
RUMBO A LA CONFERENCIA
ESPECIAL SOBRE SEGURIDAD DE LA
ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS
AMERICANOS

Dra. María Cristina Rosas

Resumen ejecutivo

El debate sobre la seguridad de los países del continente americano es importante no sólo a la luz de la Conferencia Especial sobre Seguridad de la Organización de los Estados Americanos, sino sobre todo porque México está desarrollando sus directrices en el terreno de la seguridad nacional. Por ello, *México: rumbo a la Conferencia Especial sobre Seguridad de la Organización de los Estados Mexicanos* formula recomendaciones en torno a los siguientes aspectos:

1. *La concertación política con América Latina y el Caribe.* - Es necesario que México genere consensos con Brasil, pero también con países pequeños.

2. *La multidimensionalidad.*- México debe hacer una selección de los temas prioritarios en materia de seguridad en función de sus intereses y a la luz de las amenazas y las agendas de riesgo identificadas por los países del continente, y definir una postura.

3. *Las instituciones interamericanas en materia de seguridad.*- La Comisión sobre Seguridad Hemisférica de la Organización de los Estados Americanos debe seguir ocupándose, de manera primordial, de los debates en el terreno de la seguridad en el continente.

4. *Revaloración de las ventajas estratégicas de América Latina y el Caribe.*- Siendo una región relativamente estable respecto a otras partes del mundo, América Latina y el Caribe debe trabajar con Estados Unidos y Canadá en el combate de problemas de carácter económico, social y político.

5. *El debate sobre la seguridad colectiva.*- Debe continuar la cooperación y el intercambio de información con organismos multilaterales y regionales, que en otros ámbitos y regiones del mundo intentan resolver los desafíos de la seguridad colectivamente.

6. *Guerra preventiva vs diplomacia preventiva.*- Para México, América Latina y el Caribe el énfasis en la solución de conflictos debe ser en torno a la diplomacia preventiva, en contraposición a la premisa estadounidense de que es la guerra la que puede garantizar la seguridad.

7. *Desarme químico y biológico.*- América Latina y el Caribe han dado pasos importantes en materia de desarme químico, y deben seguir trabajando para concertar acuerdos de cara al desarme biológico.

8. *Proliferación de armas pequeñas.*- Para contrarrestar el crimen organizado, el tráfico de estupefacientes y los conflictos que se desarrollan en el continente, hay que avanzar en el registro y fichaje de armas pe-

queñas, así como en la homologación legislativa para tipificar delitos vinculados al tráfico de esas armas.

9. La seguridad humana y la soberanía efectiva.- Es necesario definir los ámbitos de competencia de la seguridad humana y evitar un traslape entre las agendas de la seguridad y el desarrollo. México debe oponerse a la noción de soberanía efectiva que postula Estados Unidos.

10. La seguridad democrática.- La seguridad democrática reposa la fortaleza del Estado en la sociedad, tema importante en una era que pugna por el *Estado mínimo*.

11. Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, seguridad regional y Comando del Norte.- México debe convocar a una reunión de expertos a fin de analizar las implicaciones que en su seguridad tiene la incorporación del país (sin ser consultado) al Comando del Norte.

12. La guerra civil en Colombia.- La problemática que aqueja a Colombia constituye una amenaza a la seguridad regional y del continente. México, en conjunto con América Latina y el Caribe deben impulsar iniciativas distintas de la militarización promovida por Estados Unidos.

13. Canadá y la seguridad del continente.- Canadá es un país que tiene importantes coincidencias con América Latina y el Caribe en materia de seguridad, por lo que debe promoverse un mayor acercamiento con esa nación en estos temas.

14. Plan de acción.- A la propuesta de que de la Conferencia Especial sobre Seguridad emane solamente una declaración política hay que añadir la importancia de un plan de acción para dar seguimiento a los temas y a los compromisos suscritos en la citada reunión.

15. La Secretaría de Relaciones Exteriores y el Gabinete de Seguridad Nacional.- La cancillería

mexicana debe ser parte del Gabinete de Seguridad Nacional.

16. *La lucha contra el terrorismo.*- El terrorismo figura de manera protagónica en la agenda internacional en materia de seguridad. Sin embargo, México debe precisar el lugar que este fenómeno ocupa en la lista de delitos considerados como prioritarios por el Gabinete de Seguridad Nacional.

17. *Sobre el concepto de "seguridad hemisférica".*- La "seguridad hemisférica" como tal, es una noción ambigua. En su lugar se propone referirse a este tema como la *seguridad del continente americano*.

Presentación

En el Programa de Trabajo de la Comisión de Seguridad Hemisférica con miras a la preparación de la Conferencia Especial sobre Seguridad, aprobado en la primera sesión plenaria de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos el 7 de junio de 1999, se resolvió instar a los Estados miembros a que promuevan la realización de foros académicos y consultas con la participación de expertos, y otros foros no gubernamentales para avanzar en el análisis y discusión de todos los aspectos de la seguridad internacional en el hemisferio.

Este compromiso se estableció luego de que en abril de ese mismo año se desarrollara un encuentro académico, bajo los auspicios de las Misiones Permanentes de Chile y Estados Unidos ante la Organización de los Estados Americanos y la Secretaría General de la OEA en Washington, D. C. En esa oportunidad se reunieron académicos y diplomáticos con el objetivo de intercambiar ideas y planteamientos acerca de los nuevos enfoques y los conceptos de seguridad.

Así, en diversas partes del continente americano se han llevado a cabo seminarios que analizan los desafíos de la seguridad en el mundo y en las naciones de la región. En ellos han participado académicos, miembros de las fuerzas armadas, funcionarios de los gobiernos y organismos no gubernamentales, y los debates efectuados han contribuido a difundir y valorar los riesgos y los problemas para la paz y la seguridad en el continente.

Es en ese espíritu que del 23 al 27 de septiembre de 2003, se llevó a cabo en la Universidad Nacional Autónoma de México, a través de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y con la participación de la División del Sistema de Universidad Abierta y de la División de Estudios de Postgrado de la propia Facultad, el Seminario Internacional *Seguridad hemisférica e inseguridad global: entre la cooperación interamericana y la guerra preventiva*. El seminario contó con el apoyo del Gobierno de Canadá, de la Embajada de Canadá en México, del Instituto de Investigación para la Paz, de Estocolmo, de la Universidad de Nueva Gales del Sur, Australia, y de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, en su sede académica de México.

En el seminario de referencia participaron connotados académicos, funcionarios y miembros de las fuerzas armadas de México, representantes del cuerpo diplomático acreditado en el país, así como expertos procedentes de Argentina, Australia, Brasil, Canadá, Chile, Costa Rica, Estados Unidos e Irlanda. El evento se dividió en dos partes. La primera consistió en un seminario cerrado, al que se asistió por invitación, y que tuvo lugar los días 23 y 24 de septiembre. En esa ocasión se debatieron ampliamente la seguridad nacional, internacional y continental, se analizaron algunos de los temas prioritarios de la agenda internacional y regional, el papel de Estados Unidos y las

fortalezas y debilidades de la seguridad humana, entre otros.

La segunda parte del seminario se realizó del 25 al 27 de septiembre como foro abierto y contó con la participación de buena parte de los expertos que intervinieron en el seminario cerrado, más otros invitados. La asistencia al foro abierto fue muy nutrida, lo que ratifica el interés, no sólo de la comunidad universitaria sino del público en general en torno a estos temas, y revela la pertinencia de llevar a cabo encuentros de esta magnitud de manera periódica.

El objetivo del seminario fue generar una serie de propuestas que serían entregadas a la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, con miras a contribuir a los trabajos que la propia cancillería lleva a cabo a la luz de la Conferencia Especial sobre Seguridad de la Organización de los Estados Americanos, celebrada el 27 y 28 de octubre de 2003. Se trata de una contribución generada en el seno de la Universidad Nacional Autónoma de México, foro privilegiado para el debate y la reflexión sobre los grandes temas que conciernen al país, al continente y al mundo.

En la recapitulación de las recomendaciones presentadas en el Seminario Internacional por los expertos participantes, contribuyeron a la elaboración del presente documento: Gabriel Pérez Duperou, Guillermo Garduño, Manuel Márquez, Ismael Martínez, Jorge Alfonso Monjaráz, Martha Elba Robles, María Cristina Rosas, Georgina Sánchez y Alfonso Sánchez Mújica.

Introducción

Con el propósito de acercar a la comunidad académica con la Secretaría de Relaciones Exteriores, en un diálogo necesario y pertinente, se elaboró el presente documento, titulado *México: rumbo a la Conferencia*

Especial sobre Seguridad, que resume una serie de recomendaciones derivadas del Seminario Internacional *Seguridad hemisférica e inseguridad global: entre la cooperación interamericana y la guerra preventiva*, efectuado en la Universidad Nacional Autónoma de México del 23 al 27 de septiembre de 2003. Este seminario se abocó tanto a la coyuntura como a escenarios de mediano y largo plazos, y planteó una reflexión sobre la necesidad de que el país proyecte acciones y políticas en el terreno de la seguridad, más allá de las necesidades inmediatas derivadas de la realización de la citada conferencia.

La seguridad nacional es motivo de reflexiones y alusiones más profundas en México. Por mucho tiempo mantuvo un sesgo que la asociaba exclusivamente con lo militar y/o la "seguridad del régimen". Hoy, la seguridad nacional forma parte del discurso oficial, e inclusive el país cuenta con instituciones que llevan su nombre y que desarrollan diversas tareas en función de la idea que sobre este concepto se tiene. El *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006* define la seguridad nacional como un instrumento para preservar los intereses nacionales y el avance democrático. Plantea la importancia de que, en su configuración, la seguridad nacional permita responder a las agendas de riesgo y a las nuevas amenazas. Postula una caracterización amplia de la seguridad.

El concepto, por supuesto, y las directrices políticas que de él emanen, pueden y deben ser motivo de debates más amplios. Y puesto que al amparo de esta dinámica el país cuenta desde abril de 2003 con un Gabinete de Seguridad Nacional del que la Secretaría de Relaciones Exteriores no forma parte, bien vale la pena recordar que los segmentos de una estrategia de seguridad nacional incluyen la estrategia de seguridad interna, la estrategia de seguridad externa y la

estrategia de cambio estratégico (o de prospectiva estratégica).

Como se sugiere en las siguientes páginas del documento aquí presentado, una parte importante de los problemas que aquejan a México ante los desafíos en materia de seguridad internacional y continental, deriva no sólo de la complejidad de los acontecimientos tan vertiginosos que se suceden en distintas latitudes, sino, especialmente, de las indefiniciones que a nivel interno subsisten en materia de seguridad nacional. A final de cuentas, la seguridad nacional es la directriz que coordina las actividades estratégicas vitales del Estado, y ello se hace al interior y al exterior.

México: rumbo a la Conferencia Especial sobre Seguridad no sólo se aboca a lo urgente sino a lo importante. El peor escenario sería uno en el que, una vez transcurrida la citada conferencia, los debates sobre la seguridad –nacional, regional, internacional– cesaran. La seguridad está llamada a plantear soluciones y a anticipar los riesgos y las amenazas a través de una estrategia definida en función del México que se desea tener en el futuro –cercano, mediano, lejano. Otros países en el mundo y en el continente americano así asumen –y han asumido históricamente– la seguridad. Es tiempo de pensar y actuar más allá de la coyuntura.

María Cristina Rosas y Manuel Márquez
Coordinadores académicos del
Seminario Internacional
Ciudad Universitaria, D. F., octubre de 2003

Recomendaciones

La Conferencia Especial sobre Seguridad de la Organización de los Estados Americanos constituye una oportunidad histórica para la política exterior de México. En este sentido, es del interés del país que la Conferencia Especial sobre Seguridad se desarrolle de la mejor manera posible y que México aproveche su condición de anfitrión para gestionar una agenda propia que responda a las prioridades nacionales, que valore las coincidencias que existen con otros países del continente americano y que establezca un plan de acción que dé continuidad a la amplia reflexión y las expectativas que este evento ha generado. Hay que recordar que los foros multilaterales son espacios privilegiados para la negociación, porque es en ellos donde, con *países afines* alrededor de *agendas de nicho*, se pueden generar márgenes de maniobra frente a las prioridades de los poderosos.

La Conferencia Especial sobre Seguridad tiene, desde la óptica mexicana de la seguridad nacional, dos objetivos fundamentales. En primer lugar, se trata de aportar mejores condiciones al esquema jurídico de la seguridad de la región en un mundo crecientemente inestable. En segundo lugar, y no menos importante, debe dotar de elementos jurídico-políticos al diseño de la seguridad de cada país del continente. Ciertamente, ya se han dado pasos importantes en esa dirección.

1. La concertación política con América Latina y el Caribe

Es menester repensar los costos del protagonismo político y la rivalidad imperantes entre algunos países de la región, como por ejemplo, México y Brasil. Los

desencuentros entre ambas naciones no son de reciente cuño. Sin embargo, las fricciones que ambos países han tenido a últimas fechas debilitan el margen de maniobra de América Latina ante Estados Unidos. Es del interés tanto de México como de Brasil, crear políticas comunes, consensos y acuerdos puntuales que beneficien a la región. Si resulta imposible en las condiciones actuales un consenso político –puesto que Brasil está más interesado en su región adyacente que en la seguridad del continente–, México debería asumir dos compromisos: respaldar las iniciativas brasileñas que coincidan con las prioridades mexicanas, y no dar a conocer públicamente discrepancias que no tengan que ver estrictamente con los debates sobre la seguridad regional.

México también debe mirar a los países pequeños que, pese a sus limitadas capacidades y amplia vulnerabilidad, han logrado cerrar filas en torno a los retos que plantea la agenda de seguridad. En este sentido no hay que perder de vista que los países del Caribe anglófono se opusieron a la intervención de Estados Unidos en Irak.

Lo anterior remite al hecho de que los intereses de México en materia de seguridad pueden tener correspondencia, en numerosos aspectos, con los intereses de América Latina y el Caribe. Esa es la dirección a la que deberían apuntar los pronunciamientos, negociaciones y gestiones de México.

2. La multidimensionalidad

En junio de 2002, la Asamblea General de la OEA aprobó la *Declaración de Bridgetown* que reconoce a la *multidimensionalidad* como un principio rector que guía los trabajos de la Comisión de Seguridad Hemisférica, en los preparativos para la Conferencia

Especial sobre Seguridad. Así, la *multidimensionalidad* reconoce que existe una amplia variedad de amenazas, preocupaciones y desafíos a la seguridad en los diversos países del continente y que todos ellos son legítimos, por lo que habrá que examinar continuamente a las instituciones del sistema interamericano para posibilitar que respondan de manera apropiada a las necesidades de los países del continente. México comparte este criterio y es entendible su postura de apoyo a la *multidimensionalidad*.

Sin embargo, la *multidimensionalidad* plantea algunos problemas que no hay que perder de vista:

a. En la medida en que se identifica en la *Declaración de Bridgetown* que *las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el hemisferio son de naturaleza diversa y alcance multidimensional y que el concepto y enfoque tradicionales deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales*, la seguridad es asumida en términos *ampliacionistas*. Así, hay un reconocimiento al hecho de que la seguridad no se define única ni exclusivamente en el terreno militar, aunque esto es fundamental. En el mismo sentido, no limita su análisis a los Estados, sino también a actores no estatales. Empero, el concepto amplio de la seguridad genera el riesgo de *seguritizar* los problemas, así como las soluciones planteadas. En otras palabras: asumir *a priori* al deterioro ambiental, las epidemias, la deforestación, y las hambrunas como “problemas de seguridad” facultaría a los Estados a combatirlos con todos los medios disponibles, incluyendo el uso de la fuerza, lo cual a su vez pasaría por alto el estado de derecho y los canales políticos existentes para hacerles frente.

b. La distinción entre amenazas y riesgos es también importante, porque un riesgo puede evolucionar hasta convertirse en amenaza a la seguridad. Sin em-

bargo, en la identificación de la agenda de riesgos se impone una jerarquización, misma que no parece tan clara en la *multidimensionalidad* planteada en los debates sobre la seguridad de los países del continente americano; con la excepción de Estados Unidos, quien otorga al terrorismo el rango más alto en términos de su seguridad nacional. En el caso de México, por ejemplo, es frecuente que se estructure la agenda de riesgos y de las amenazas a la seguridad de manera horizontal, como si todos los temas tuvieran los mismos niveles de prioridad (*i. e.* el narcotráfico, la existencia de grupos subversivos, el crimen organizado, la inseguridad pública, la corrupción, el tráfico de armas, la ingobernabilidad, la desigualdad social, las epidemias, los desastres naturales, la dependencia alimentaria, etcétera). Ello dificulta las acciones a desarrollar para hacerles frente. Y este problema se reproduce en los diversos países del continente americano.

c. La *multidimensionalidad* posibilita que aflore una amplia variedad de temas que los países del continente consideran prioritarios para su seguridad. Pero en esas agendas hay constantes, derivadas del hecho de que, con la excepción de Estados Unidos y Canadá, el resto de los países son naciones en desarrollo que padecen problemáticas afines, aunque con énfasis particulares en cada caso. Ciertamente hay asimetrías entre los países latinoamericanos y caribeños. Esto es importante a propósito de la manera en que México asuma a la *multidimensionalidad*: se está de acuerdo con ella, pero es necesario dar el siguiente paso, que consiste en valorar e identificar, entre las diversas agendas de seguridad de las naciones caribeñas, centroamericanas y sudamericanas, aquéllas que también resultan importantes para el país. Existe una queja recurrente acerca de la omnipresencia de la agenda estadounidense. Pero no es con una multitud de agendas, presentadas sin jerarquía ni or-

den, como se podrá aspirar a contrarrestar la influencia de Washington.

La *multidimensionalidad* es una de las dos respuestas dadas por la región a la agenda de seguridad. Es defendida por un número importante de países que privilegian mecanismos multilaterales continentales tanto para interpretar y calificar las nuevas problemáticas y su verdadera envergadura regional como para resolver los conflictos de ellos derivados. Esa es la postura de México.

La segunda respuesta se produce de parte de los países que promueven y privilegian una relación directa con Estados Unidos y que participan en el marco de sus orientaciones generales hacia la región independientemente de los mecanismos multilaterales hemisféricos. Esta es la postura de Colombia y de algunas naciones centroamericanas. Reconciliar ambas posturas se antoja difícil, pero México, en su condición de anfitrión, y considerando que posee una influencia y ascendente importantes en las naciones centroamericanas —e inclusive en Colombia— no debe dejar pasar la oportunidad para insistir en la importancia de la concertación que, a su vez, fortalecería los márgenes de maniobra de estas naciones, incluso de aquellas que dependen sobremanera del apoyo estadounidense para subsistir.

3. Las instituciones interamericanas en materia de seguridad

México debe refrendar el valor que tiene el espacio de diálogo, reflexión y negociación que posee la Organización de los Estados Americanos a través de su Comisión sobre Seguridad Hemisférica. Desafortunadamente, durante los últimos años, el narcotráfico primero, y el terrorismo después, han pasado a ser

considerados por Estados Unidos como la problemática o amenaza a su seguridad nacional más importante, ofreciendo, en ambos casos, "soluciones militares" para contrarrestarlos. Esto ha sido colocado por Washington como uno de los ejes centrales de sus proyecciones y políticas de seguridad en el continente americano. En consecuencia, Estados Unidos aspira a dotar a las instituciones del sistema interamericano de los instrumentos que considera apropiados para responder a estas amenazas a partir de criterios militaristas. Ello equivale a convertir a dichas instituciones en los instrumentos de la política exterior y de seguridad de un solo país, lo que es inaceptable.

En segundo y no menos importante lugar, conviene destacar la insistencia, de parte de Estados Unidos, de que sea la Junta Interamericana de Defensa la entidad que primordialmente tenga a su cargo la gestión operativa de la seguridad a nivel continental, confinando a la Comisión sobre Seguridad Hemisférica de la Organización de los Estados Americanos, a un plano menor con un muy bajo perfil. La Junta Interamericana de Defensa, por su parte, es una entidad cuya vinculación formal con la Organización de los Estados Americanos es poco clara, sin dejar de lado que la junta surgió en un contexto muy particular (la Segunda Guerra Mundial) y que su existencia se mantiene al día de hoy, no obstante los problemas que enfrenta en materia de representatividad, universalidad y control civil. México, que tiene un estatus como observador en la Junta Interamericana de Defensa, deberá oponer a las limitaciones de esta entidad las ventajas que posibilitan los trabajos de la Comisión sobre Seguridad Hemisférica, la cual es más representativa, universal y refleja la tendencia que domina en el continente: la subordinación de los militares a los civiles.

En este tenor, no es menos importante recordar que los Ministros de Defensa de los diversos países del continente han reconocido públicamente su incapacidad para responder a los desafíos que en materia de seguridad enfrentan las naciones de toda la región. En consecuencia, ellos transfirieron el debate a la Comisión sobre Seguridad Hemisférica, con el deseo de que, a través de la gestión y el liderazgo político de los cancilleres ahí reunidos, se enfrenten los retos imperantes de la mejor manera. Si se devuelve a los Ministros de Defensa la estafeta, ello denotaría un retroceso en las relaciones civiles-militares a nivel continental, y un fracaso de la gestión política de las autoridades de todos y cada uno de los países del continente. No es del interés ni de México ni de América Latina ni del Caribe, que algo así ocurra, especialmente ante un ambiente internacional tan enrarecido y militarizado. Hoy más que nunca es menester ratificar el predominio de la autoridad civil sobre los militares.

4. Revaloración de las ventajas estratégicas de América Latina y el Caribe

Mucho se habla del lugar marginal que América Latina y el Caribe ocupan en la agenda de prioridades internacionales de Washington. Inclusive, hay quienes deploran que Estados Unidos no vuelva los ojos a la región, con la intensidad con que lo hace en el caso de Irak y Afganistán. Ello da cuenta de la incapacidad de los países latinoamericanos y caribeños de revalorar las ventajas estratégicas que poseen respecto a otras partes del mundo.

América Latina y el Caribe, en lo general, no presentan amenazas terroristas como las que afectan a otras partes del mundo. El presupuesto que estas naciones otorgan a la defensa es bajo, si se compara,

por ejemplo, con el que tienen los países del Medio Oriente. Es poco factible que los países latinoamericanos y caribeños cierren filas con “los enemigos” de Estados Unidos. Las disputas y los conflictos en la región suelen resolverse crecientemente a través de instancias políticas y de la negociación diplomática. En términos de desnuclearización y desminado, América Latina y el Caribe aventajan a buena parte de las naciones del mundo. Mantener la concertación política, la gestión diplomática y la cooperación, son baluartes de la política exterior de México y hay que seguir adelante con ese trabajo que, por cierto, tantos beneficios ha reportado históricamente a la diplomacia mexicana.

Así, es muy importante sensibilizar a Estados Unidos acerca de las ventajas estratégicas de América Latina y el Caribe, pero no en un sentido de complacencia. El deterioro en la distribución del ingreso, el desempleo creciente, las dificultades para reducir la pobreza y el endeudamiento externo son focos rojos que alertan respecto del potencial para la generación de conflictos en la región. Lo anterior significa que América Latina y el Caribe mantienen, en lo general, una estabilidad precaria. Es del interés de México, del resto de las naciones latinoamericanas, caribeñas, de Canadá y de Estados Unidos, revertir las condiciones de deterioro económico, social y político, a fin de consolidar las ventajas estratégicas anteriormente referidas.

5. El debate sobre la seguridad colectiva

Es justo decir que en ninguna región del mundo han sido resueltos de manera satisfactoria los desafíos imperantes en el terreno de la seguridad. Ni Europa Occidental, ni África del Sur, ni el Pacífico Sur, ni el

Medio Oriente, ni el Sureste de Asia han logrado articular mecanismos apropiados de seguridad. Ni siquiera los países *neutrales* logran, en las condiciones actuales, generar condiciones de seguridad para sus habitantes. Sin embargo, hay un trabajo importante al respecto, que vale la pena seguir con atención por parte de los países de América Latina y el Caribe.

La Comisión de Seguridad Hemisférica de la Organización de los Estados Americanos llevó a cabo, en abril de 2000, un seminario para intercambiar puntos de vista con el Departamento de Desarme de las Naciones Unidas, la Organización para la Cooperación y la Seguridad en Europa y la Asociación de Naciones del Sureste de Asia. El debate que realizan esas y otras instancias multilaterales y regionales sobre las experiencias en materia de seguridad es muy valioso, porque rompe con la tentación de mirar exclusivamente a Washington cada vez que se piensa en la seguridad.

Estados Unidos es un referente ineludible, por supuesto. Empero, si la seguridad es *horizontalizada* y se le piensa en función de otros actores en la escena internacional, ello puede sensibilizar no sólo a América Latina y el Caribe sino a los mismos Estados Unidos sobre los alcances y los límites de una doctrina de seguridad unilateral y excluyente. La seguridad por exclusión no podrá prosperar, y si ese mensaje le es transmitido a Estados Unidos desde distintos flancos, habrá más oportunidades de que lo escuche y lo valore. Por ello es necesario aprovechar el ambiente de cooperación generado entre la Comisión sobre Seguridad Hemisférica y los organismos internacionales y regionales citados (y otros más), para contar con observadores de esas instancias en los debates sobre seguridad que tengan lugar en el continente americano y viceversa.

6. Guerra preventiva vs diplomacia preventiva

La *guerra preventiva* constituye un retroceso en las normas internacionales de convivencia entre las naciones. En lo general, los países latinoamericanos y caribeños coinciden en que la *diplomacia preventiva* es un antídoto para hacer frente a los conflictos. Pero la agenda de Estados Unidos privilegia el uso de la fuerza, amparándose en la premisa de que es a través de la guerra que se puede lograr la seguridad. Si México y el resto de los países de América Latina y el Caribe guardan silencio sobre el particular, se convierten en cómplices de una estrategia que apunta a involucrarlos, puesto que Washington aspira a compartir los costos militares y humanos de la *guerra preventiva*. Acompañar a Estados Unidos a sus aventuras militares, tiene un costo inaceptable, además de que ubica en la mira de las represalias a los miembros de las coaliciones que liderea Washington. México debe reiterar –no es momento de omisiones ni sobreentendidos– que es la *diplomacia preventiva* el recurso apropiado para lidiar con los conflictos.

Tanto en la Organización de las Naciones Unidas como en la Organización de los Estados Americanos existe una serie de mecanismos pensados para favorecer la solución pacífica de las controversias. América Latina y el Caribe han dado al mundo notables negociadores y diplomáticos que han hecho una labor muy importante a favor de la paz en regiones como América Central y Sudamérica, y en otras partes del mundo. Esa tradición por privilegiar la negociación debe seguir siendo la base de la *diplomacia preventiva*.

7. Desarme químico y biológico

El continente americano muestra avances importantes en desarme nuclear y en la erradicación de las

minas terrestres antipersonal. Sin embargo, hay focos rojos en materia de desarme químico y biológico que deben ser atendidos.

Al 25 de septiembre de 2003, Antigua y Barbuda, Barbados y Belice no habían suscrito la Convención para la Prohibición de las Armas Químicas. Por otra parte, Bahamas, República Dominicana, Granada, Haití y Honduras, no han ratificado la citada Convención. Estos países deben ser conminados a adherirse a la Convención a la brevedad, a fin de construir un nuevo régimen de desarme en el continente americano respecto a las armas químicas.

La Convención de Armas Biológicas ha probado ser un acuerdo de difícil negociación donde imperan las divergencias entre los países, particularmente por parte de Estados Unidos. Así, la Quinta Conferencia Revisora de la Convención, que culminó en noviembre de 2002, en Ginebra, hizo que se adoptara la decisión de llevar a cabo encuentros anuales entre las partes, con vistas a la Conferencia Revisora que tendrá lugar en el 2006. Puesto que existe la consigna de hacer del continente americano una zona libre de armas químicas y nucleares, el trabajo que a nivel regional se lleve a cabo en esta materia, constituye un aporte a los esfuerzos multilaterales a favor del desarme. Por ende, y con el liderazgo que caracteriza a México en estos temas, hay que exhortar a los países del continente americano a impulsar vigorosamente iniciativas en materia de desarme químico y biológico. Estas negociaciones alientan al establecimiento de medidas de confianza y cooperación y contribuyen a la distensión entre los países. De ahí su importancia.

8. Proliferación de armas pequeñas

Se estima que en el mundo existen más de 500 millones de armas pequeñas y ligeras. Entre el 40 y el 60

por ciento de éstas son ilícitas. De los 49 grandes conflictos que se produjeron en la década de los noventa, 46 involucraron el uso de armas pequeñas. El crimen organizado y el tráfico de estupefacientes se vinculan directamente con la posesión de armas pequeñas y ligeras. La tipología de los conflictos en la posguerra fría privilegia el empleo de armas pequeñas y ligeras y el daño que producen a las sociedades y a las instituciones es enorme.

Gran parte de las armas pequeñas y ligeras empiezan a circular en condiciones de legalidad. En este sentido, a nivel nacional cada país puede contribuir a combatir el problema controlando los procesos de fabricación, transferencia y posesión de armas pequeñas, castigando a quienes violen las leyes que norman estas actividades. Existe un consenso en el sentido de destruir las armas pequeñas y livianas que sean encontradas en condiciones de ilegalidad e ilicitud. En diversos países latinoamericanos se ha avanzado en el registro y el grabado de las armas, lo que facilitaría su rastreo en caso de uso ilegal y/o transferencia. Sin embargo, la cooperación entre los países se impone a fin de hacer más eficientes estas medidas.

La Organización de los Estados Americanos es pionera en el mundo al haber articulado una normatividad legal para hacer frente al problema. En este sentido, además de promover la ratificación y la aplicación de la Convención Interamericana contra la Manufactura Ilícita y el Tráfico de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros materiales, México debe mantener su apoyo al Plan de Acción de la Organización de las Naciones Unidas referido al tráfico de armas pequeñas y livianas. Impulsar una moratoria a nivel regional en el tráfico de estos sistemas de armamento es clave, a través de los controles fronterizos y de las aduanas entre países vecinos, además de promover la cooperación en términos legales para

homologar la tipificación de los delitos y penalizar de manera apropiada el ilícito.

9. La seguridad humana y la soberanía efectiva

La seguridad humana es un tema que cobró auge en la década de los 90, sobre todo porque, luego de que diversas sociedades en América Latina y el Caribe, y en los países en desarrollo en general, padecieron los estragos de la doctrina de seguridad nacional (seguridad “del régimen”), el debate se volcó a favor de la seguridad de las personas (puesto que los gobiernos incurrieron en todo tipo de vejaciones contra los derechos humanos, con el pretexto de erradicar la subversión y la amenaza comunista). Sin embargo, la seguridad humana es un concepto en construcción, parte fundamental del concepto amplio de la seguridad y que puede contribuir a la *seguritización* de los problemas del desarrollo. Seguridad y desarrollo van de la mano. No obstante, las competencias y los ámbitos de la seguridad y el desarrollo deben ser delimitados claramente para evitar entrecruzamientos no deseados.

En *La responsabilidad de proteger*, documento que elaborara la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía del Estado, el tema primordial es determinar que si los Estados no pueden o no quieren salvaguardar la seguridad de sus connacionales, entonces la comunidad internacional tiene la responsabilidad de intervenir por razones humanitarias. En nombre de la seguridad humana, entonces, se corre el riesgo de justificar intervenciones que, como lo muestran Afganistán e Irak, provocan un daño mayor que el que pretendían presumiblemente erradicar.

Lo anterior se sustenta en la noción de la *soberanía efectiva*, referida a condiciones que imposibilitan

que un Estado haga frente a las amenazas a su seguridad, lo que precipitaría acciones de parte de quienes supuestamente podrían combatir esas amenazas. Estados Unidos postula la *soberanía efectiva* para justificar actos de intervención en el exterior, más allá del espectro del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas y de los mecanismos de solución de conflictos que existen a nivel regional en las diversas partes del mundo.

Parte del problema con la seguridad humana estriba en la tendencia a considerarla como una entidad *independiente* de la seguridad del Estado. Así, la seguridad humana en muchos casos se define por oposición a la seguridad del Estado, cuando en la práctica el Estado se integra por la población y desde el punto de vista de la seguridad nacional se apoya en ella para preservar la soberanía nacional, mantener la integridad del territorio, conservar la independencia nacional, garantizar el bien común y la supervivencia del individuo y la familia. En este sentido, deben elaborarse estudios más profundos sobre la seguridad humana.

Existe una *red de seguridad humana* a la que pertenecen, por parte del continente americano, únicamente Canadá y Chile. La *red de seguridad humana* es poco conocida y una parte importante de sus miembros son países desarrollados, por lo que es necesario debatir la posibilidad de que México se incorpore a este foro, especialmente porque, si se revisa el lenguaje empleado en el *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, hay una clara convergencia con los planteamientos de los artífices de la seguridad humana. Formar parte de la citada red ratificaría el compromiso de México a favor de la lucha contra los problemas que provocan el malestar social, pero, sobre todo, permitiría avanzar en los debates sobre la

seguritización de la agenda para el desarrollo y los riesgos que ello entraña.

La *educación* para la seguridad humana forma parte de las prioridades de algunos gobiernos, como el de Canadá, y de organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Junto con el trabajo realizado por parte del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, y de los países que forman parte de la *red de seguridad humana*, es posible promover la incorporación de la seguridad humana a los planes de estudio de universidades y centros de investigación de México y de las demás naciones del continente americano, con el ánimo de contribuir a su definición y operativización, de cara a las necesidades y prioridades en materia de seguridad y desarrollo de los países.

Por otra parte, la seguridad humana y los temas a los que se aboca (educación, salud, medio ambiente, pobreza, etcétera), pueden encontrar en la Cuarta Cumbre de las Américas, a celebrarse en enero de 2004 en México, un foro apropiado para ser debatidos. Y México puede hacer una contribución importante en este debate.

10. La seguridad democrática

América Central ha sido el artífice del concepto sobre la seguridad democrática. Así, a diferencia de Estados Unidos, que suele articular la agenda de riesgos y de amenazas a su seguridad en función del entorno internacional, los países centroamericanos han debido lidiar con amenazas internas. Por lo tanto, mientras que en el seno de la sociedad estadounidense se ha producido un consenso amplio en torno a la identificación de las amenazas *externas* a la seguridad del país, en Amé-

rica Central, en cambio, los distintos grupos sociales difícilmente congeniaron con los regímenes políticos y su percepción de amenazas a la seguridad. Los países centroamericanos, poseedores de grandes fracturas estructurales, con problemas de integración, y con sectores de la población que cuestionan a las autoridades, enfrentan amenazas a su existencia misma. Esta es la génesis del concepto de seguridad democrática.

La seguridad democrática resuelve algunos de los dilemas de la seguridad humana y de su relación con la seguridad del Estado. En las sociedades centroamericanas se ha buscado la subordinación de las instituciones armadas a la autoridad política del Estado democrático, creando y fortaleciendo las capacidades estatales para ejercer la responsabilidad de supervisar y controlar la función militar. La seguridad, en un Estado democrático, reposa en la cohesión social entendida como inclusión, a la vez que se promueve la solución de sus crisis buscando la legitimación política, por lo que el recurso a la coerción disminuye sustancialmente respecto a etapas precedentes.

Por lo anterior, el concepto de seguridad democrática es una aportación centroamericana que concilia la seguridad del Estado con la seguridad de las personas. Finalmente, la fortaleza del Estado reposa en una sociedad cohesionada, involucrada activamente en el proceso de toma de las decisiones. Este concepto merece toda la atención de México y del resto de los países de la región, a la luz de los impactos que la globalización y las reformas estructurales han tenido en los Estados, en términos de restringir sus márgenes de maniobra, mientras que las sociedades cuestionan las decisiones tomadas por los efectos desfavorables que éstas tienen en su bienestar y calidad de vida.

11. Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, seguridad regional y Comando del Norte

A finales de 2002, México se retiró del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, mecanismo de seguridad colectiva que históricamente probó su incapacidad para resolver los problemas de seguridad de los países latinoamericanos y caribeños. Con ello, sin embargo, México se erige en uno de los pocos países del continente que no participa en iniciativas regionales en el terreno de la seguridad. Al respecto, conviene recordar que existen, al menos, cinco importantes iniciativas en materia de seguridad colectiva en el continente, a saber:

a. El Tratado Marco de Seguridad Democrática de 1995, que involucra a los países centroamericanos.

b. El Tratado que establece el Sistema de Seguridad Regional de 1996, que se integra por los países del Caribe anglófono.

c. La Declaración Política del Mercado Común del Cono Sur, más Bolivia y Chile, de 1999, mediante la cual se establece una zona de paz, libre de armas de destrucción en masa.

d. El Compromiso de la Comunidad Andina de 2002, para redactar una Carta para la Paz y la Seguridad Andinas y controlar y limitar el gasto en defensa.

e. El Comando de Defensa Aeroespacial de América del Norte, de 1957, para salvaguardar la seguridad del espacio aéreo de Estados Unidos y Canadá.

Si bien México es partícipe de numerosas iniciativas en materia de desarme, a la luz de los instrumentos de cooperación que se han articulado a su alrededor (en Centroamérica, el Caribe, Sudamérica y en América del Norte), valdría la pena debatir la pertinencia de que el país participe y/o diseñe mecanismos de seguridad regional a partir de sus intereses y prioridades particulares, en un diálogo constructivo con sus veci-

nos, incluyendo a los países centroamericanos y caribeños. Ciertamente, el peso político, económico y militar de Estados Unidos disuade a México de considerar siquiera un diálogo en este tenor. Sin embargo, está ocurriendo algo muy preocupante: si México no propone, Estados Unidos dispone.

En el contexto de la salida de México del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca coincide la creación, por parte de Estados Unidos, del Comando del Norte, que forma parte de una serie de reestructuraciones que en los terrenos de la defensa y la seguridad efectuó Estados Unidos a la luz de lo sucedido el 11 de septiembre de 2001. Se trata de un comando nuevo que nació el 1° de octubre de 2002. Dicho comando tiene la responsabilidad de garantizar la seguridad de Estados Unidos (*homeland security*), y también preside al Comando de Defensa Aeroespacial de América del Norte.

Hay que enfatizar que en la creación del Comando del Norte no se consultó a los países que fueron integrados a esta nueva estructura de seguridad estadounidense. El área de operaciones y monitoreo del Comando del Norte incluye, además de Estados Unidos y Canadá, a México, Cuba y el Caribe, Saint Pierre y Miquelon, Groenlandia y las aguas contiguas de los océanos Atlántico y Pacífico. El comando tiene la encomienda de garantizar la seguridad aérea, territorial y marítima de Estados Unidos, y se espera que lleve a cabo acciones no sólo ante ataques, sino también cuando se produzcan desastres naturales. Por lo anterior, resulta urgente llevar a cabo una reunión entre los países que fueron incorporados al Comando del Norte para analizar las implicaciones estratégicas que este hecho conlleva. La reunión, que muy bien podría ser convocada por México, debería incluir, además de los países y territorios citados, a Francia y Dinamarca.

12. La guerra civil en Colombia

En los debates sobre la seguridad en el continente americano se omite, con notable frecuencia, el análisis sobre la guerra civil que padece Colombia y las implicaciones que la misma tiene para Sudamérica y el resto de la región en el terreno de la seguridad. Está visto que la guerra civil en Colombia tiene costos para México y todos los demás países del continente. Ignorar la crisis colombiana contribuye a agravar y profundizar el problema.

La guerra civil en esa nación lleva ya más de cuatro décadas. El gobierno colombiano ha intentado negociar con los grupos guerrilleros, mientras que, por otra parte, ha gestionado importantes recursos para la lucha contra el tráfico de estupefacientes. Colombia es el país, en el continente americano, que más recursos canaliza a la defensa, los cuales, para 2001 representaban el 3.8 por ciento de su producto nacional bruto, cifra superior, en proporción, a la que gasta Estados Unidos.

El conflicto en Colombia se ha vuelto cada vez más complejo, dada la vinculación de los grupos guerrilleros y de las fuerzas paramilitares con el narcotráfico en aras de asegurar recursos para sus respectivas causas. El ejército colombiano posee un registro muy pobre en materia de derechos humanos y sus nexos con fuerzas paramilitares han contribuido a que se incurra en masacres y en violaciones masivas a las garantías individuales. Las guerrillas también perpetran atrocidades. Es evidente, por tanto, que Colombia representa una amenaza a la seguridad del continente americano.

Con el advenimiento del *Plan Colombia* y la participación de Estados Unidos, especialmente con tecnología militar para apoyar la lucha antinarcóticos, los vecinos de Colombia consideran necesario mejo-

rar la capacidad operativa de sus fuerzas armadas y de sus patrullas fronterizas. Compran armas, y se preparan para el desafío de las personas desplazadas y los refugiados procedentes de Colombia.

Ante ello, es necesario que México promueva un diálogo entre los países del continente americano cuyo involucramiento debería incluir gestiones encaminadas a:

a. Separar la guerra civil del tráfico de estupefacientes.

b. Promover una solución negociada a la guerra civil.

c. Replantear la asistencia para el desarrollo que recibe Colombia en términos de emplearla como una forma de desmilitarizar la guerra contra las drogas.

d. Propiciar que la asistencia para el desarrollo que recibe Colombia juegue un papel fundamental en atender las raíces de la guerra civil, involucrando a los contendientes en un proceso de paz y reconciliación nacional.

Puesto que Estados Unidos favorece una "solución militar" a la crisis colombiana, y las naciones europeas, en cambio, tienden a mirar favorablemente el empleo de la asistencia para el desarrollo como una contribución a la paz, los aspectos arriba referidos deben ser retomados por los países latinoamericanos y caribeños a la luz de la próxima Cumbre Euro-Latinoamericana, que se llevará a cabo en México en el primer semestre de 2004, sobre todo porque uno de los aspectos de cooperación que más serán debatidos en esa oportunidad será la cohesión social. La cohesión en una sociedad como la colombiana deberá ser motivo de especial escrutinio.

13. Canadá y la seguridad del continente

Canadá es visto, desde América Latina y el Caribe, como un país con intereses globales más cercano a

Estados Unidos, en razón de su membresía en la Organización del Tratado del Atlántico Norte y del Comando de Defensa Aeroespacial de América del Norte.

Sin embargo, Canadá ha sido el principal impulsor de la agenda sobre seguridad humana y ha auspiciado una serie de encuentros y reflexiones en el continente sobre la seguridad en las regiones del Caribe, Centroamérica y el Cono Sur. El país de la hoja de arce fue un decidido impulsor del Tratado de Ottawa, que ha convertido al continente americano, con excepción de Estados Unidos y Cuba, en suscriptor del compromiso de erradicar las minas terrestres anti-personal.

Canadá, por otra parte, no apoyó a Estados Unidos en la guerra contra Irak, y el país cuenta con una vasta experiencia como gestor en la Organización de las Naciones Unidas y particularmente en su contribución con operaciones para el mantenimiento de la paz. Numerosas personas procedentes de América Latina y el Caribe se capacitan en torno a estos temas en Canadá, de manera que un acercamiento y reconocimiento de Canadá por parte de los países latinoamericanos y caribeños puede ser muy benéfico, puesto que también es del interés de Ottawa contrarrestar la influencia de Washington.

14. Plan de acción

Existe una gran diferencia entre una declaración política y un plan de acción, puesto que el segundo es vinculante y compromete a las entidades involucradas a cumplir con objetivos específicos en un tiempo determinado.

Por ello es importante que de la Conferencia Especial sobre Seguridad de la OEA emane un plan de acción para establecer plazos en torno a los compro-

misos enarbolados por los países participantes. El plan de acción, ayudará a evitar que otras instancias, previsiblemente militares, se apropien del debate sobre la seguridad y estimulen, en consecuencia, su militarización. Así, el plan de acción debe incluir la realización periódica de debates, consultas y la búsqueda de consensos con los países del continente. Asimismo, debe estimular el desarme químico, biológico y de armas pequeñas y ligeras, a la vez que habrá de ratificar la desnuclearización. Debe plantear la cooperación para responder a las amenazas tradicionales y las no tradicionales. Habrá de fortalecer la prevención y la alerta temprana de cara a los conflictos.

15. La Secretaría de Relaciones Exteriores y el Gabinete de Seguridad Nacional

Todos los rubros anteriormente referidos ratifican implícitamente la necesidad de que la Secretaría de Relaciones Exteriores sea incorporada, a la brevedad, al Gabinete de Seguridad Nacional. La omisión perjudica y limita los trabajos del propio gabinete y los de la cancillería.

Adicionalmente, considerando que en el *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006* se privilegia un concepto *amplio* sobre la seguridad, no parece existir correspondencia entre esa noción y la composición del Gabinete de Seguridad Nacional, restringido a sólo unas cuantas dependencias de la administración pública federal, omitiendo, además de la cancillería, a las instituciones que tienen que ver directamente con el bienestar social de la población, como salud, educación, desarrollo social, medio ambiente, etcétera.

En este tenor, conviene resaltar la importancia de que el Gabinete de Seguridad Nacional sea multi e inter-ministerial.

16. La lucha contra el terrorismo

El terrorismo es la principal amenaza en la agenda de seguridad a nivel internacional. La Resolución 1373 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas así lo corrobora. Los países del mundo han sido conminados a cerrar filas en la lucha contra el terrorismo y han debido comparecer ante el citado Consejo de Seguridad, para explicar el estado que guarda la lucha contra el terrorismo en sus respectivos territorios.

En este sentido, los esfuerzos por ratificar las convenciones internacionales en materia de terrorismo, deben mantenerse. La tipificación del delito de financiamiento al terrorismo avanza en diversas partes del mundo. En el seno del Comité Interamericano Contra el Terrorismo se promueve la cooperación para combatir el terrorismo en el continente americano. Asimismo, la suscripción de la Convención Interamericana contra el Terrorismo es un paso importante para enfrentar el problema.

Esto ha tenido importantes repercusiones para México. Ya se ha elaborado una propuesta para tipificar el delito de financiamiento al terrorismo. Igualmente, de conformidad con el *Tercer Informe de Gobierno* del Presidente Vicente Fox, se consideran como retos y oportunidades para el año 2004, la elaboración de una estrategia integral contra el terrorismo en el seno del Gabinete de Seguridad Nacional, así como la consolidación de la cooperación internacional en materia de inteligencia civil y criminal. Con estas acciones, se reconoce al terrorismo como una amenaza a la seguridad nacional.

Asimismo, en el citado *Tercer Informe de Gobierno* se señala que México ha tomado medidas para evitar, en la medida de lo posible, el tránsito por territorio nacional, de individuos vinculados al terrorismo.

En aras de atender no sólo lo urgente sino lo importante, México debe promover un debate a nivel internacional que permita caracterizar de manera clara al terrorismo. En la medida en que no existe una definición jurídica aceptada universalmente por la comunidad internacional sobre el particular, ello dota de una peligrosa discrecionalidad a las acciones que en nombre del combate al terrorismo son perpetradas. Las garantías individuales fácilmente pueden ser vulneradas. Acuñar una ley para combatir los delitos de financiamiento al terrorismo con los vacíos jurídicos imperantes en torno al concepto mismo de terrorismo, plantea riesgos.

Canalizar recursos humanos y materiales a la lucha contra el terrorismo supone costos. México dispone de recursos limitados y debe lidiar también con una gama amplia de delitos que el Gabinete de Seguridad Nacional considera prioritarios, por lo que se debe evitar que los esfuerzos que se canalizan a lidiar con el terrorismo propicien el descuido de otros importantes problemas que enfrenta el país —al *sobrecalentar* la agenda de seguridad—. De ahí que sea urgente contar con un marco normativo que caracterice a la seguridad nacional del Estado mexicano.

17. Sobre el concepto de “seguridad hemisférica”

Finalmente, valga la oportunidad para insistir en que el concepto de *seguridad hemisférica* es inadecuado y confuso. A veces se le utiliza haciendo alusión al capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas que plantea la pertinencia de organismos regionales congruentes con el espíritu de la institución multilateral más importante del mundo, abocada al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. En otras ocasiones, la *seguridad hemisférica* se torna impreciso

sa: puede ser el continente americano, pero entonces la palabra “hemisferio” es incorrecta, toda vez que es un término que designa a la mitad del mundo (y el continente americano no es la mitad del planeta).

La palabra “occidental” también es incorrecta, puesto que suele incluir a países desarrollados, y en el continente americano sólo hay dos en esta situación: Estados Unidos y Canadá. Por lo tanto, es recomendable que en el futuro se empleen conceptos apropiados que remitan a los países de la región, y en este sentido valdría la pena referirse a la *seguridad en el continente americano*.

Lista de expositores y moderadores que participaron en el Seminario Internacional *Seguridad Hemisférica e inseguridad global: entre la cooperación interamericana y la guerra preventiva*

Adonon, Fabien. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM (México)

Azaola, Elena. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (México)

Bárcena Coqui, Martha. Centro Latinoamericano de la Globalidad (México)

Bermúdez Torres, Lilia. Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones Exteriores (México)

Bokser Misses, Judit. División de Estudios de Postgrado, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM (México)

Córdoba Elías, Juan Pablo. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM (México)

Cottey, Andrew. Universidad de Cork (Irlanda)

Curzio Gutiérrez, Leonardo. Centro de Investigaciones sobre América del Norte-UNAM (México)

De la Cruz, Pedro Isnardo. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM (México)

Duarte Villarelo, Mario. Universidad de las Américas (México)

Duggan, Collen. International Development Research Centre (Canadá)

Gallardo Gómez, Ernesto. Centro de Estudios Superiores Navales, Secretaría de Marina Armada de México (México)

Garduño, Guillermo. Universidad Autónoma Metropolitana. Campus Xochimilco (México)

Gaspar, Gabriel. (Chile)

Gomariz Moraca, Enrique. Comisión Centroamericana de Seguridad de la Sociedad Civil (Costa Rica)

Gutiérrez del Cid, Ana Teresa. Departamento de Política y Cultura, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco (México)

Hakim, Peter. Diálogo Interamericano (Estados Unidos)

Iruegas, Gustavo. Universidad Iberoamericana (México)

Keplak, Hal Philip. Real Colegio Militar (Canadá)

Laverdiere, Helene. Ministerio de Asuntos Exteriores de Canadá (Canadá)

Lawrence, Robert. Embajada de Canadá en México

Leal y Fernández, Juan Felipe. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM (México)

León, José Luis. Departamento de Política y Cultura, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco (México)

Lozano, Lucrecia. Instituto Tecnológico de Monterrey, Campus Monterrey (México)

Mariñez, Pablo. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM (México)

Márquez, Manuel. División Sistema Universidad Abierta, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM (México)

Méndez Silva, Ricardo. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM (México)

Oliva Posada, Javier. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM (México)

Orozco, José Luis. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM (México)

Peña, Roberto. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM (México)

Piñeyro, José Luis. Universidad Autónoma Metropolitana, Campus Azcapotzalco (México)

Puga, Cristina. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM (México)

Rosas, María Cristina. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM (México)

Ruíz Loyola, Benjamín. Facultad de Química-UNAM (México)

Saín, Marcelo. Universidad Nacional de Quilmes (Argentina)

Sánchez, Georgina. Asesores Internacionales en Prospectiva (México)

Sánchez Mújica, Alfonso. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM (México)

Santos Caamal, Mario. Centro de Estudios Superiores Navales, Secretaría de Marina Armada de México (México)

Sberro, Stephan. Instituto Tecnológico Autónomo Metropolitano, ITAM (México)

Sennes, Ricardo. Prospectiva Consultaría de Asuntos Internacionales (Brasil)

Sierra, Jorge Luis. Periódico *El Independiente* (México)

Uscanga, Carlos. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM (México)

Varela Barraza, Hilda. El Colegio de México (México)

Vargas Carreño, Edmundo. Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina y el Caribe (OPANAL)

Woolner, Derek. Universidad de Nueva Gales del Sur (Australia)

NOTA: ESTE DOCUMENTO SE PUBLICA CON LA AUTORIZACIÓN DE LOS AUTORES Y DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.

CANADÁ Y LA SEGURIDAD HEMISFÉRICA

Duncan Wood

Tradicionalmente, la región de América no fue prioridad para Canadá. Durante la Guerra Fría fue de muy baja prioridad para el país y para el gobierno canadiense, pero en los noventa se empezó a tener más interés. En 1990, como socio de la Organización de Estados Americanos (OEA), Canadá ve a la región como una oportunidad de ejercer influencia, de ejercer su poder suave y de ejercer un tipo de liderazgo intelectual y moral. Obviamente, no sólo hay intereses intelectuales y morales, sino también económicos, que se reflejan en el interés de Canadá en el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

En la Cumbre de las Américas, en Québec, en 2001, surgió una agenda para la seguridad hemisférica, la que fue promovida sobre todo por Canadá y su gobierno. Veremos a continuación cuáles son los puntos principales de esta agenda de seguridad hemisférica desde la perspectiva canadiense.

Existe un vínculo entre la seguridad tradicional y la seguridad humana, que no son términos ni concep-

tos mutuamente exclusivos. La seguridad humana afecta a la seguridad y estabilidad internas, y también a la seguridad externa del Estado, así como al concepto de seguridad del Estado. Lo que busca Canadá es promover una agenda de seguridad humana no solamente en la región, sino en todo el mundo, ver al mundo como un lugar estable, seguro, con el cual Canadá pueda comerciar e invertir. Entonces, en Canadá existe la percepción de que la seguridad puede promover un tipo de armonía de intereses y también un tipo de prosperidad global de la que se puede beneficiar.

La doctora María Cristina Rosas señaló un conjunto de países que buscan promover una agenda de seguridad humana. El *Human Security Network* está compuesto por 13 países: Austria, Canadá, Chile, Grecia, Irlanda, Jordania, Mali, Holanda, Noruega, Eslovenia, Suiza, Tailandia, y Sudáfrica como observador. La misión de esta organización es promover los procesos políticos vinculados con la prevención y resolución de conflictos, además de promover la paz y el desarrollo, lo que hace que su objetivo sea bastante extenso, pero obviamente expresa su deseo de contribuir con el mundo.

La seguridad humana y el hemisferio, la OEA y las relaciones en general con la región de América son, para Canadá, una oportunidad de promover su agenda de seguridad humana. Cuando revisamos cuáles son los temas de importancia para Canadá en el hemisferio, vemos que en primer lugar está la seguridad humana y después otros aspectos que claramente están vinculados con el primero y vistos desde su perspectiva. Son temas que afectan la seguridad de los individuos y de los Estados.

Es una nueva concepción de seguridad, vista ésta como un concepto multidimensional y la seguridad humana es sólo una manera de ver a la seguridad.

¿Cómo han reaccionado los países del hemisferio ante la posición de Canadá? Se han dado reacciones positivas y negativas. Se ha observado una cooperación bastante cercana de Chile; países como México utilizan el lenguaje de seguridad cada vez más en sus políticas de seguridad, tanto internas como externas, pero también se han observado reacciones no tan positivas, o negativas, de algunos países latinoamericanos. Muchos países aún no comprenden las implicaciones de un enfoque de seguridad humana y exhiben cierta desconfianza cuando naciones como Canadá insisten en incluir este lenguaje en tratados y protocolos.

Ha surgido el mito de que el concepto de seguridad humana podría ser interpretado para justificar la intervención, para defender los derechos humanos o para apoyar la estabilidad económica o política.

La seguridad como término general es cada vez más aceptada como concepto multidimensional, no solamente en América Latina sino en Estados Unidos; pero a veces la agenda de seguridad humana ha creado tensiones y conflictos, como en los Estados Unidos, y es importante para entender la posición de Canadá, porque obviamente su prioridad en las relaciones exteriores es la relación bilateral con Estados Unidos. Durante los años noventa, cuando se dio el proceso de formación de un tratado internacional en contra de las minas antipersonales, los Estados Unidos estaban bastante enojados con Canadá, ya que no creían que valiera la pena prohibir las minas antipersonales. Esto es entendible si consideramos la presencia de tropas estadounidenses en sitios problemáticos como Corea. Canadá encontró apoyo limitado en Europa y Asia, pero tuvo problemas en sus vínculos diplomáticos con Estados Unidos y también en sus relaciones con los otros países de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

Esto es una manifestación de la seguridad humana y, quizá, la manifestación más famosa de la cual el gobierno de Canadá siempre está hablando. Pero como se ha intentado explicar, un enfoque de seguridad humana puede causar tensiones significativas en las relaciones bilaterales. Canadá ha alienado a algunos aliados claves y se ha arriesgado a tener un conflicto con Estados Unidos.

Después del 11 de septiembre, Canadá tuvo que priorizar sus relaciones internacionales para dar más profundidad a la relación bilateral con Estados Unidos. La realidad del mundo después de esta fecha señala que Estados Unidos es un país herido que está buscando culpar a otros países, está buscando blancos para sus capacidades militares.

Canadá tuvo que responder y decir que era su socio más importante, no solamente socio, sino amigo, no solamente amigo, sino familia. Canadá tuvo la preocupación central de mantener abierta la frontera con Estados Unidos, obviamente por razones económicas. Esto se ha convertido en el tema de primer orden en la agenda bilateral con Estados Unidos, a fin de mantener el flujo de bienes, servicios y personas entre los dos países.

Canadá está manejando su relación con Estados Unidos, en términos de seguridad, de una manera bastante celosa; quiere mantener una relación especial, privilegiada, y no está tan abierta a que otros países entren en esta relación tan cercana. Al pensar en la nueva seguridad de América del Norte, Canadá piensa en ella como dos países: Canadá y Estados Unidos, y desea mantener a México fuera de esta relación y de los nuevos arreglos.

En 2004 habrá un nuevo Primer ministro en el país, el actual saldrá de la oficina en febrero. Se piensa que el próximo será Paul Martin, también liberal, por lo que no habrá cambio de partido. Martin tiene un compro-

miso con el concepto de la seguridad humana como perspectiva de la política exterior, pero lo más importante para él es reforzar la relación bilateral con Estados Unidos, algo que no se ha visto en la oficina del actual Primer ministro Jean Chretien.

El mandatario no ha manejado la relación bilateral con Estados Unidos como prioridad en los últimos tres años. Por supuesto, ha reconocido la posición central de la relación bilateral en la política exterior canadiense y ha entendido la importancia de satisfacer a Estados Unidos en asuntos de seguridad fronteriza, pero al mismo tiempo ha visto que la oposición a Estados Unidos ha sido una herramienta útil de política interna que ha permitido definir a su gobierno como autónomo y que le atrajo el apoyo de la opinión pública. Esto se volvió especialmente cierto en cuanto George Bush asumió el poder.

El antagonismo entre las dos figuras, resultado del apoyo poco feliz de Chretien a Albert Gore en la elección del 2000, ha complicado enormemente la relación bilateral. Por otro lado, el Departamento de Relaciones Exteriores y Comercio Exterior ha intentado mantener buenas relaciones con Estados Unidos, aunque algunas de sus políticas ha causado disgusto en ese país, tal como la iniciativa de minas.

Desafortunadamente, desde el 2000 la relación bilateral ha sido manejada directamente desde la oficina del Primer ministro y ha habido ocasiones en que su manejo no ha sido el óptimo desde el punto de vista de las relaciones amistosas. Paul Martin dice en su campaña que quiere reforzar la relación bilateral con Estados Unidos. Está pensando en la región en términos de Estados Unidos. Obviamente reconoce que existe la región, pero la prioridad, el primer lugar, segundo lugar, tercer lugar, es Estados Unidos.

Acerca de los temas de convergencia y divergencia entre Canadá y México, podemos advertir en la

posición de Canadá una mezcla de pragmatismo e idealismo y se puede esperar una convergencia con México en el concepto de seguridad humana, que cada vez es más prominente en México; pero como divergencia existe la relación bilateral con Estados Unidos, ya que Canadá busca proteger su relación privilegiada con esta nación en el tema de seguridad.

Para México el reto es convencer a los canadienses y a su gobierno de incluirlos en los acuerdos de seguridad con Estados Unidos y de que esto no dañará su relación privilegiada con ese país. Tal vez debe utilizar el mismo lenguaje de seguridad humana para decir que se tienen intereses en común, que existe una armonía de intereses en América del Norte. Sin esta inclusión, ambos países perderán una oportunidad para incrementar su influencia individual sobre la forma de la seguridad de Norteamérica en el futuro y, por tanto, de la seguridad en el hemisferio.

LAS VISIONES DE LA SEGURIDAD HEMISFÉRICA DE CENTROAMÉRICA Y EL CARIBE

Mtro. Juan Pablo Soriano

Cuando hablamos de los países de Centroamérica y el Caribe se tiene que reconocer que se está hablando de países pequeños con economías y sociedades fuertemente vinculadas con el mundo exterior. Es decir, que no obstante que existen diferencias claras entre los países, es posible identificar una serie de amenazas y preocupaciones de seguridad que le son comunes, debido a las dimensiones territoriales y a la dependencia de sus economías respecto a factores externos.

Este conjunto de países enfrenta una serie de amenazas tanto tradicionales como transnacionales. Quizá la amenaza tradicional más importante es derivada de cuestiones territoriales. En estos momentos varios países caribeños y centroamericanos tienen diferendos territoriales que, si bien difícilmente implican el peligro inmediato de un conflicto armado, sí generan constantes tensiones que dificultan el desarrollo normal de las relaciones entre ellos. El tema de

los diferendos territoriales y marítimos constantemente está en la mesa de discusiones de la política exterior de varios de estos países. Y esto, casi de manera inevitable, también genera tensión en las relaciones de Centroamérica y el Caribe con el resto de América Latina. Por ello, si se quiere que avance la integración centroamericana, y no solamente la dimensión económica de la integración, estas cuestiones deberán solucionarse.

No obstante la importancia de la cuestión territorial, para la seguridad de estos países tienen mayor relevancia las amenazas que se han denominado como “transnacionales” o “nuevas amenazas” a la seguridad. En este sentido, no es de extrañar que algunos países —la mayoría de los latinoamericanos, entre ellos—, defiendan una concepción multidimensional de la seguridad. Desde su punto de vista, las amenazas que más preocupan a los países de Centroamérica son cuatro y están interrelacionadas: la vulnerabilidad económica, el impacto de los desastres naturales, el crimen organizado transnacional y la inseguridad pública.

El impacto de los desastres naturales es una preocupación fundamental para estas sociedades. Debido a las dimensiones territoriales y a la localización geográfica, este conjunto de países son altamente vulnerables a fenómenos naturales como huracanes, tormentas, inundaciones y terremotos. Baste recordar los estragos que en la década pasada causó el Huracán *Mitch* en esa zona. Y si recordamos que en todos los casos estamos hablando de economías pequeñas, la inversión para reconstruir la infraestructura resulta en una carga altísima para los presupuestos nacionales.

En este sentido, es perfectamente comprensible que los países centroamericanos y caribeños consideren indispensable fortalecer las capacidades regionales civiles para hacer frente al impacto de estos fenómenos naturales, fortalecimiento que debe

subrayar las capacidades civiles, ya que en estos países, y algunos más de Latinoamérica, ciertos sectores desean que las fuerzas armadas sean las que siempre cumplan con las tareas de rescate.

Un fenómeno directamente relacionado con la cuestión anterior es el impacto que sobre estos países tiene el cambio climático global. Pensemos que muchas naciones de esta zona, especialmente las del Caribe (como Santa Lucía, Dominica, Barbados o Antigua y Barbuda) son muy pequeñas, y ven en el cambio climático global una amenaza fundamental a su supervivencia como Estados. El calentamiento de la atmósfera, que está generando el incremento en los niveles de los mares, representa una amenaza seria y contundente para la supervivencia y la seguridad nacional de muchos de los pequeños países caribeños.

En este sentido, también los cambios en los patrones de las precipitaciones pluviales resultan una gran amenaza para países cuyas economías dependen de unos pocos productos. Por ejemplo, Santa Lucía depende de la comercialización del plátano y del turismo para su supervivencia. Por tanto, estos países señalan que si ellos están dispuestos a colaborar en el combate de las amenazas que preocupan a otros países (como el terrorismo), esos otros países deberían actuar de la misma forma en lo concerniente a la puesta en práctica de acciones que impidan el cambio climático global, ya que éste pone en peligro su seguridad nacional.

Otro fenómeno importante que genera cada vez más preocupaciones es el incremento del narcotráfico en la región. El Caribe y Centroamérica ya no sólo son un punto de tránsito en la ruta de la droga hacia los grandes mercados de Estados Unidos y Europa. Cada vez más son puntos de consumo, y cada vez se incrementan más los efectos desestabilizadores del narcotráfico: la corrupción, la violencia, las adicciones, etc. A esta situación se suma el que en muchos de

estos países, pero sobre todo en el Caribe, las capacidades operativas y de inteligencia de las fuerzas de seguridad son muy limitadas. Y en muchas ocasiones estas capacidades son ampliamente rebasadas por las de los narcotraficantes.

Por otra parte, en los últimos diez años los países de Centroamérica y el Caribe se han vinculado de manera creciente con Estados Unidos. La ascendente inmigración hacia los EEUU ha incrementado el envío de remesas, en dólares, a los países centroamericanos, y hoy esas economías son en gran medida dependientes del dinero que se manda desde el otro lado del Río Bravo, tal como sucede en México.

Esta creciente emigración ha generado comunidades transnacionales, que son aquellas que ya no se desligan de los países de origen, sino que están en contacto permanente con las familias y las comunidades de origen, enviando dinero e intentando participar políticamente en sus países. Y hay un fenómeno importante que se deriva de estas comunidades transnacionales: la exportación de estructuras de delincuencia organizada desde Estados Unidos a los países de Centroamérica. Hoy ya es muy común escuchar hablar de las “maras”, que son grupos delincuenciales organizados que tienen sus sedes en las grandes ciudades de Estados Unidos, y que han creado “brazos” en diversos países centroamericanos. Estos “brazos” están conformados por los jóvenes que regresan o que son deportados de Estados Unidos y que llevan consigo nuevas formas de actuación delictiva.

El fenómeno de las “maras” está haciendo muchos estragos en varios países de América Central. Basta decir que es un fenómeno que los gobiernos de la zona comienzan a combatir de manera conjunta mediante el incremento de la vigilancia en las fronteras, e incluso se habla de la posibilidad de crear un orden de búsqueda y captura a nivel centroamericano.

No obstante, es importante señalar que varios sectores de las sociedades centroamericanas ven en las acciones de los gobiernos una actitud policiaca y represiva, sobre todo dirigida en contra de los grupos juveniles. Y denuncian una creciente y peligrosa participación de las fuerzas armadas en el combate de la delincuencia. Basta ver los nombres de los programas para el combate de la delincuencia organizada para compartir las preocupaciones de estos sectores: Operación Libertad en Honduras, y Plan Mano Dura en El Salvador.

Otro tema muy importante, que tiene relación directa con la situación en el Caribe, es la cuestión de Cuba. Este asunto preocupa a todo el continente. Si en ese país se da un cambio de régimen que genere inestabilidad interna, ésta va a impactar inmediatamente en las condiciones de seguridad en toda la región, en la medida en que se crearán mayores espacios para la delincuencia organizada en el Caribe. Si algo positivo tiene un régimen tan controlador de las libertades, como el de Fidel Castro, es que ha sido un importante obstáculo para el crecimiento de las redes de tráfico ilegal de todo tipo de productos.

Para terminar con el tema de la seguridad centroamericana y caribeña, es importante mencionar el hecho de que, después del 11 de septiembre de 2001, la agenda de seguridad de los Estados Unidos ha sido, de cierta manera, impuesta a todos los países del continente. ¿Qué ha significado esto para los países de Centroamérica y el Caribe? Pues que han tenido que brindar su apoyo a la lucha antiterrorista, contribuyendo incluso con fuerzas militares para la ocupación de Irak. Recordemos que dentro de la Brigada *Plus Ultra*, que encabeza España en Irak, hay más de 1,100 soldados de Nicaragua, Honduras, República Dominicana y El Salvador.

Algunos se preguntarán qué tiene que ver Centroamérica con Irak. Pues bien, recordemos que en diciembre de 2003 se firmará un acuerdo de libre

comercio entre los Estados Unidos y los países centroamericanos. Muchos gobiernos de la región consideran que de ese acuerdo depende la viabilidad económica de sus países. En este sentido, uno puede decir que están haciendo todo lo posible por mantener un clima de cordialidad, cooperación y confianza con su posible socio comercial. Y a esta lógica parece integrarse una propuesta que es vista con muy buenos ojos desde Washington: la creación de un ejército centroamericano.

Finalmente, señalo diez temas sobre los que será muy difícil alcanzar consensos durante la próxima Conferencia Especial sobre Seguridad:

- Primero. El desarrollo de un enfoque conceptual único sobre la seguridad hemisférica, y la priorización de las amenazas.
- Segundo. La amplitud que debe tener la concepción multidimensional de la seguridad. ¿Se deberá incluir también la pobreza y el desarrollo en el concepto de “seguridad humana”?
- Tercero. ¿Qué hacer con la Junta Interamericana de Defensa y con su Colegio Interamericano de Defensa? ¿Cuál debe ser su vinculación con la OEA?
- Cuarto. La definición de la utilidad del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca en el nuevo escenario de seguridad.
- Quinto. La posibilidad de desarrollar mecanismos de alerta temprana (nuevas instituciones) frente a las nuevas y viejas amenazas.
- Sexto. La cuestión del uso de la fuerza en las relaciones interamericanas.
- Séptimo. El desarrollo de más medidas de fomento a la confianza y la seguridad.
- Octavo. Si los acuerdos bilaterales o subregionales marcarán la tónica del desarrollo de la coopera-

ción en seguridad entre los países latinoamericanos.

- Noveno. ¿Qué hacer con Cuba? ¿Hay que incorporarla al "nuevo" sistema de seguridad?, y
- Décimo. El papel de la Organización de los Estados Americanos y de su Comisión de Seguridad Hemisférica.

EVALUACIÓN Y ANÁLISIS
DE CARA A LA CELEBRACIÓN
DE LA CONFERENCIA
ESPECIAL SOBRE
SEGURIDAD

EVALUACIÓN Y ANÁLISIS DE CARA A LA CELEBRACIÓN DE LA CONFERENCIA ESPECIAL SOBRE SEGURIDAD

Emb. María del Carmen Oñate M.

La búsqueda de la seguridad internacional no sólo ha sido históricamente una de las principales preocupaciones de los Estados, sino que ha constituido la razón fundamental de la creación del sistema internacional tal como lo conocemos actualmente.

Los documentos fundacionales de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), y de la Organización de Estados Americanos (OEA) así lo demuestran. En ambos casos, el primero de los propósitos que enuncian las Cartas de las dos organizaciones es el de mantener y afianzar la paz y la seguridad en el mundo y en el continente, respectivamente.

Sin embargo, los ordenamientos a que dieron origen ambos documentos fueron creados para un mundo que ya no existe. Hemos sido testigos del vertiginoso proceso de cambios que se han registrado en

las relaciones internacionales en los últimos tres lustros, particularmente en el terreno de la seguridad internacional.

En el caso de nuestro hemisferio, el fin de la Guerra Fría marcó la coyuntura favorable para que nuestros países iniciaran un proceso de reflexión sobre la necesidad de revisar un sistema de seguridad hemisférico, de concepción estrecha y rígida, diseñado para la confrontación Este-Oeste y basado fundamentalmente en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), y el Pacto de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá), ninguno de los cuales cumplió a cabalidad los fines para los que fue creado.

Es por ello que desde mediados de los ochenta, y con mayor fuerza en las últimas dos décadas, el sistema interamericano experimentó un proceso evolutivo para responder a las cambiantes realidades y a la evidencia de nuevas amenazas y preocupaciones hemisféricas. Entre los principales aspectos que dieron lugar a este proceso se cuentan:

- La aparición de nuevas amenazas a la seguridad, como la delincuencia organizada transnacional, el tráfico de armas, el narcotráfico y el terrorismo y, más recientemente, los desastres naturales, la destrucción del medio ambiente, las enfermedades epidémicas como el SIDA, las crisis financieras recurrentes, y la pobreza y el estancamiento económico.

- La incapacidad de los Estados para enfrentar individualmente muchas de esas amenazas, lo que llevó a la necesidad de acordar acciones de cooperación.

- La necesidad de acordar los términos de referencia sobre las nuevas amenazas y sobre la cooperación entre los Estados.

- El fin del paradigma político-ideológico-militar que había dado origen al sistema de seguridad regional.

- El desarrollo de visiones subregionales de seguridad.

En este sentido, los atentados terroristas del 11 de septiembre no cambiaron la estructura de seguridad en el hemisferio; pero sí fueron la más notable evidencia de que el entorno de seguridad del continente había cambiado.

Desde mediados de los ochenta, las nuevas realidades propiciaron la creación de mecanismos para hacer frente a aspectos específicos de la seguridad en el continente, tales como la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) de 1986; la Convención Interamericana contra la Corrupción de 1996; la Convención Interamericana contra la Fabricación y Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones y Otros Materiales Relacionados, de 1997; la Convención sobre Transparencia y la Adquisición de Armas Convencionales de 1999; los esfuerzos para la eliminación de minas antipersonal en el continente, y la Convención Interamericana contra el Terrorismo de julio de 2002.

En estos esfuerzos conjuntos para redefinir el concepto y las instituciones de seguridad hemisférica se inscribe la celebración de la Conferencia Especial sobre Seguridad (CES), auspiciada por la OEA, cuya realización fue decidida por los Mandatarios de los países miembros de ese organismo, reunidos en las Cumbres de Santiago, 1998, y Québec, 2001.

Algunos aspectos puntuales sobre lo que puede esperarse de la CES son:

1. No pretende reinventar la arquitectura de la seguridad en nuestro hemisferio, sino formalizar el reconocimiento de la existencia del andamiaje institucional necesario para hacer frente a las nuevas amenazas a la seguridad en el hemisferio, el cual, en su caso, deberá ser fortalecido.

2. Hoy en día no existe ninguna nación o grupo de ellas que amenace militarmente la seguridad del continente. Las nuevas amenazas no pueden ser com-

batidas con los medios tradicionales, por lo que requieren de una respuesta idónea a su naturaleza.

3. La dirección del combate a todas las llamadas nuevas amenazas a la seguridad en el hemisferio, compete esencialmente a las autoridades civiles de cada Estado, en materia de procuración de justicia, salud, economía, medio ambiente y gobernación, entre otras.

4. No obstante que somos un continente formado por países con diversidad de circunstancias históricas, geográficas, culturales, políticas, económicas y sociales, podemos y debemos cooperar en el interés de todos para enfrentar nuestras amenazas, preocupaciones y desafíos en materia de seguridad.

5. En atención a esa diversidad, cada país del hemisferio tiene el derecho soberano de identificar y jerarquizar sus propias necesidades de seguridad, en un marco de pleno respeto al Derecho internacional.

6. La declaración que actualmente se negocia contiene el consenso de los 34 países sobre los principios, preocupaciones y medios para hacer frente a las amenazas a la seguridad en el continente. Es decir, constituye el común denominador de las aspiraciones hemisféricas en materia de seguridad en su sentido más amplio.

En síntesis, la Conferencia Especial sobre Seguridad no pretende acabar por sí misma con la amplia gama de amenazas a la seguridad de los países del continente, ni terminar instantáneamente con los diferendos que aún existen entre algunos países de la región, ni eliminar las enormes disparidades de poder político, económico y militar que existen en el hemisferio.

Lo que sí hará la CES es, con una visión incluyente y de largo plazo, integrar las diversas percepciones sobre la seguridad que existen en el continente, y dejar sentados los principios y objetivos que deben orientar la cooperación entre nuestros países para hacer frente a las amenazas a la seguridad en el hemisferio.

En este sentido, la CES se inscribe en el mismo espíritu que hizo a nuestro continente desarrollar instituciones como el derecho de asilo; que permitió consagrar principios de Derecho internacional, como el de no intervención, que más tarde serían plasmados en la Carta de la ONU; que le llevó a emitir la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre antes que la Declaración Universal sobre el tema, y que le movió a crear en América Latina y el Caribe la primer zona densamente poblada libre de armas nucleares en el mundo.

La CES significa para el hemisferio el fortalecimiento del marco de certidumbre sobre las reglas del juego regional en materia de seguridad, lo que para países como México tiene una importancia fundamental en atención a razones históricas, geográficas y culturales.

En lo que respecta específicamente a México, la CES representa un importante elemento de continuidad y congruencia con sus posiciones históricas en defensa del multilateralismo y de los principios de convivencia internacional, y a favor de la cooperación con otros Estados para la solución de problemas comunes.

Constituye también el cumplimiento de la propuesta hecha por el Presidente Vicente Fox en su discurso ante la OEA, el 7 de septiembre del 2001, respecto al interés de México por contribuir a *configurar una nueva agenda regional en la materia, que responda a necesidades reales y a las percepciones de seguridad de todos los países del hemisferio.*

LEGALIDAD, INSTITUCIONALIDAD Y LEGITIMIDAD: CRITERIOS PARA EVALUAR A LA SEGURIDAD HEMISFÉRICA

Dr. José Luis Piñeyro

A manera de introducción, retomando algunos planteamientos hechos por la Embajadora María del Carmen Oñate y el subsecretario Miguel Hakim, la posición oficial diplomática, en primer término, sostiene que existe el reconocimiento de que ya ninguna nación, o grupo de naciones, amenaza militarmente la seguridad en el continente, y, por tanto, las nuevas amenazas no pueden ser combatidas por los medios tradicionales o militares, sino que requieren de una respuesta adecuada a su naturaleza.

Entonces, quienes suponen que con un enfoque multidimensional de la seguridad se correría el riesgo de llegar a inscribir dentro del concepto de seguridad asuntos que corresponden a la agenda de desarrollo, están equivocados, pues dada la naturaleza de las nuevas amenazas, de las preocupaciones y de otros

desafíos, ésta es diversa a la de las amenazas tradicionales y las respuestas tienen que ser adecuadas.

Por ejemplo, si se aborda el tema del SIDA, resulta evidente que la respuesta que deba darse para atender este problema, de particular preocupación para algunos países del Caribe, tiene que ser justamente con medidas de salud, que tiene que ver más con personal especializado en ese tipo de cuestión, que pensar en una solución militar. El riesgo de que llegaran a confundirse el tipo de respuestas que debe darse a estos problemas queda salvado por la forma en que ha sido negociada la declaración preparatoria de la Conferencia.

En segundo término, la dirección del combate a todas las llamadas nuevas amenazas a la seguridad hemisférica compete esencialmente a las autoridades de cada Estado, por lo que serán las autoridades de salud, de procuración de justicia, de economía, de medio ambiente, las que deberán responsabilizarse de dar atención a estas preocupaciones.

En tercer lugar, argumenta la diplomacia mexicana, ha quedado claro a lo largo de las negociaciones que somos un continente formado por países con diversidad de circunstancias históricas, geográficas, culturales, políticas, económicas y sociales. Dadas estas circunstancias específicas, cada país tiene una concepción distinta de cuáles son las amenazas a su seguridad nacional. No obstante ello, México puede y debe cooperar en el interés de todos para enfrentar las amenazas, preocupaciones y desafíos de los países en materia de seguridad hemisférica.

Se reconoce también por parte de la Cancillería mexicana, que de acuerdo a la declaración final negociada, cada país del hemisferio tiene el derecho soberano de identificar y jerarquizar sus propias necesidades de seguridad, en un marco de pleno respeto al Derecho internacional. Por tanto, no tiene sustento

la tendencia a pensar que, si no se hace una jerarquización hemisférica de las amenazas, nuevas amenazas, preocupaciones y desafíos, se pudiera llegar a un momento tal, a un caos, y que cada uno de los países del hemisferio determine que la preocupación del otro no es suya porque tiene otras preocupaciones o retos que solucionar.

Por lo anterior, es importante considerar que a lo largo del tiempo la jerarquización y la importancia de los problemas varían, incluso para un mismo país. Para el continente, evidentemente antes del 11 de septiembre el terrorismo era un asunto que podía estar en cuarto o quinto lugar, y de repente se puso en el centro de la agenda de la seguridad hemisférica.

Sin embargo, para un país el problema, por ejemplo del cambio climático, puede constituir, en ciertas circunstancias, el problema principal, porque su supervivencia como Estado, evidentemente depende de las circunstancias específicas del momento.

Como consecuencia de lo anterior, la posición mexicana reivindica el que, en su derecho soberano, cada país deba identificar y jerarquizar esas amenazas, a efecto de determinar, con los recursos a su alcance, la forma de atacarlos y el orden en que serán atendidos. Por último, respecto a la declaración final de la Conferencia, cabe señalar que ha sido negociada por consenso, y representa el común denominador de las aspiraciones hemisféricas en materia de seguridad.

De todas maneras, insiste y subraya la diplomacia mexicana, es probable que para muchos países algunos aspectos no vayan a ser cubiertos hasta el punto en que hubieran querido verlos reflejados. Pero, cuando se negocia entre 34 países, con 34 circunstancias nacionales distintas, lo que se debe hacer es tratar de encontrar esos comunes denominadores que permitan establecer cuáles son las coincidencias

existentes, independientemente del tamaño y posición de cada Estado.

La posición mexicana parte de que la Conferencia no pretende abarcar la amplia gama de amenazas a la seguridad de las naciones del hemisferio, ni terminar instantáneamente con las que aún existen, ni mucho menos eliminar las enormes disparidades de poder político, económico y militar que prevalecen y se reproducen en el continente.

Lo que sí implica la Conferencia es una visión incluyente y de largo plazo para integrar las distintas percepciones sobre la seguridad que hoy existen en el continente, y así dejar sentados los principios y objetivos que deben orientar la cooperación entre los países del hemisferio.

En suma, para los representantes diplomáticos mexicanos la Conferencia Especial sobre Seguridad se inscribe dentro del mismo espíritu que hizo a nuestro continente desarrollar instituciones como el derecho de asilo, que permitió también consagrar principios de Derecho internacional, como el de no intervención en los asuntos internos de otros, principio que más tarde fue plasmado en la Carta de la ONU y que llevó a emitir la declaración americana de los derechos y deberes del hombre, antes incluso que la declaración sobre el mismo tema.

Tal Conferencia significa para el hemisferio el fortalecimiento del marco legal de certidumbre, lo que es muy importante frente a un mundo que cambia a gran velocidad, y que presenta en este momento las circunstancias de concentración del poder político y militar.

Resumiendo, el fortalecimiento del marco legal de certidumbre sobre las reglas del juego regional en materia de seguridad tiene, para países como México, una importancia fundamental en atención a razones históricas, geográficas y culturales.

Desde una perspectiva complementaria a la posición diplomática oficial mexicana, debemos agregar que actualmente abordar el tema de la seguridad hemisférica requiere de una serie de precisiones de tipo múltiple, dado que dicha seguridad es amplísima, contradictoria y dinámica. Amplísima, dado su carácter multidimensional, pues comprende problemas económicos, políticos, sociales, medioambientales y militares.

Contradictoria, dado que el supuesto nuevo orden mundial de posguerra fría iniciado a principios de los años noventa se ha caracterizado por múltiples pequeñas guerras, millones de refugiados e inmigrantes desplazados, aumento de la venta de armamento convencional y químico bacteriológico, y del crimen organizado. Lo realmente existente es un nuevo desorden mundial. Después del 11 de septiembre se pretende instaurar un nuevo orden mundial, donde la guerra planetaria antiterrorista sólo está provocando un mayor desequilibrio sistémico internacional.

Lo dinámico de la seguridad obedece a que, sobre todo después del 11 de septiembre, se empieza a conformar un sistema de alianzas y contra-alianzas entre diversos países antes catalogados como enemigos o al menos no aliados de Estados Unidos; por ejemplo, ante la proximidad de la guerra norteamericana contra Afganistán, la potencia mundial estableció acuerdos o pactos con los gobiernos de Pakistán, Malasia, Indonesia, Kazajstán, Kirgyztán, Tayikistán, Uzbekistán y Turkmenistán. Por diversas razones, ninguno de éstos era considerado aliado confiable, pero unos, a cambio de ayuda económica o militar, accedieron a prestar sus territorios para instalar bases militares en la guerra contra Afganistán, otros ofrecieron todas las seguridades de control sobre sus poblaciones de origen musulmán.

También cabe destacar los diversos roces con la Unión Europea, en particular con Francia y Alemania, donde Inglaterra, aliado histórico de Estados Unidos, no hace frente común con sus socios europeos, o bien con potencias nucleares de diversa capacidad como China, India y Rusia, o con el nuevo eje del mal, Irán, Irak y Corea del Norte. Este último país, recién puso en cuestionamiento la doctrina Bush de seguridad nacional al no poder tomar con facilidad medidas "preventivas" contra Corea, la cual cuenta con armamento nuclear. Para América del Sur se ha pretendido hacer una burda comparación al afirmar que los nuevos gobiernos de Brasil, Ecuador y Venezuela conforman el nuevo eje del mal. Lo que sucede es que el Presidente de Brasil ha dicho que su gobierno tiene la intención de revivir el MERCOSUR con la devastada Argentina, Uruguay y Paraguay, iniciativa que se contrapone a los planes norteamericanos de expansión geoeconómica y geopolítica, proyectados por el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas, el ALCA.

El conjunto de características mencionadas para la seguridad hemisférica pueden ser sintetizadas como: el predominio de la inestabilidad sistémica internacional y la impredecibilidad de los procesos y sucesos mundiales.

Si partimos de estas dos premisas clave, un esquema nuevo de seguridad hemisférica puede construirse a partir de la concepción tradicional referida a las viejas-nuevas amenazas, como son: el terrorismo multinacional, el narcotráfico transnacional, el crimen organizado, las migraciones masivas, los desastres ecológicos, las hambrunas, la violación de los derechos humanos, la explosión de movimientos fundamentalistas de corte étnico, racial, religioso, militar, así como sus respectivas tácticas para contrarrestar dichas amenazas, como son: la cooperación intergubernamental vía intercambio de

información, entrenamiento, armamento entre los cuerpos policiacos y militares, o bien con programas de control poblacional y de ayuda alimentaria, o también a través de operaciones humanitarias de mantenimiento de la paz.

Todas las amenazas aludidas y sus diversas tácticas, sin duda, están presentes en el hemisferio occidental. Sin embargo, bajo otra perspectiva analítica no tradicional y sí integral o global, a dichas amenazas cabría agregar otras más, como la pobreza y el desempleo estructural, la creciente drogadicción infantil y juvenil, la expansiva delincuencia ocasional, el abstencionismo electoral o político; fenómenos todos de donde se nutren los viejos-nuevos retos o amenazas a la seguridad hemisférica al principio mencionados. No existe una causalidad mecánica entre los mismos, como podría ser causa la pobreza generalizada, el aumento del narcotráfico o la aparición de una guerrilla. Empero, negar el carácter estructural y articulado de los fenómenos sociopolíticos nos lleva a soluciones sólo de política policiaca y militar preventiva-represiva, de política social preventiva y no curativa, de política antinarcóticos de control y regulación, no de prevención antinarco y de rehabilitación de drogadictos.

Una estrategia de seguridad hemisférica tradicional que solamente incluya amenazas reales y potenciales para Estados Unidos implica descuidar los grandes problemas nacionales recién mencionados. Si bien es cierto que el comercio nacional e internacional, la inversión interna y externa requieren de estabilidad económica y política, el mantenimiento de tales objetivos no puede ni debe descansar en respuestas de corto plazo.

Soluciones sociopolíticas integrales de mediano y largo plazo devienen impostergables si la apuesta estratégica es una seguridad hemisférica basada en una gobernabilidad democrática, participativa política-

mente y redistributiva de la riqueza y el ingreso en el plano económico. Apostar sólo a una seguridad hemisférica tradicional sería como plantear, a nivel nacional, sólo la defensa del Estado de Derecho y la institucionalidad y legalidad conformantes del mismo, pero, si ello implica un Estado de Derecho estático, significa mantener la injusta distribución del ingreso y de la riqueza imperante, lo que deslegitima las instituciones del Estado y las organizaciones del gobierno nacional. Legalidad sí, pero con legitimidad participativa y no sólo electoral ritual.

Introducir a la agenda de seguridad hemisférica la multiplicidad de problemas mencionados requiere voluntad de liderazgo de los gobiernos latinoamericanos, norteamericano y canadiense, e impulso colectivo de los sectores y clases sociales mayoritarios de las naciones latinoamericanas.

En resumen, al examinar la problemática de la seguridad hemisférica, no cabe caer en ingenuidades analíticas, pero tampoco en la desconfianza permanente, o bien en actitudes pesimistas o conformistas de que no hay más opciones que el panamericanismo a ultranza, o un latinoamericanismo idealizado que subestime el imperio, el tipo de gobiernos neoliberales en el poder y el estado de ánimo y organización política de las naciones y, en especial, de los sectores populares.

Ahora bien, reproducidos de manera sintética los planteamientos diplomáticos mexicanos y lo que consideramos como las características básicas de la seguridad hemisférica, cabe preguntarse: ¿Cuáles deberían ser los parámetros que habría que considerar para evaluar los avances o retrocesos o estancamientos sobre el tema o problema de la seguridad hemisférica?

El primer aspecto sería el de la multidimensionalidad. ¿Hasta dónde realmente se asume

por parte de los países miembros, especialmente Estados Unidos, el carácter multidimensional? ¿Hasta dónde se refrenda, de facto y con hechos, la Declaración de Bridgetown, donde se postula el carácter multidimensional de la seguridad hemisférica?

En primer lugar, se parte de una obviedad muchas veces olvidada por Estados Unidos y los centros de poder financiero y militar, aquello de que lo multidimensional implica la interacción de elementos de carácter social, económico, cultural y de salud. Es decir, veremos hasta dónde esto no queda en mera retórica diplomática plasmada en la declaración final de la Conferencia.

En segundo lugar, lo multidimensional de la seguridad hemisférica supone que debemos partir de otra situación evidente: en América Latina existen diferentes grados de desarrollo económico social entre nuestros países, y de éstos frente a Estados Unidos y Canadá. Tal evidencia indica que existen diversas necesidades sociales y políticas a satisfacer y, en consecuencia, hay objetivos e intereses nacionales a defender de forma diferenciada, lo cual no quiere decir que tal situación entre en conflicto con otros países del continente.

Un tercer aspecto inmerso en el concepto de multidimensionalidad es que si partimos de que no tenemos obligatoriamente los mismos objetivos nacionales por el diverso grado de desarrollo económico social, también debemos partir de que no tenemos o no enfrentamos las mismas vulnerabilidades respecto a las amenazas reales como la pobreza, el desempleo, etc., que pueden transformarse en amenazas a la seguridad nacional respectiva y al conjunto de la seguridad hemisférica.

Entonces, si todo esto es cierto, estamos hablando de que la multidimensionalidad implica reconocer que prevalecen amenazas distintas para cada Estado

en América Latina, lo que no quiere decir que no se generen mecanismos de cooperación frente a amenazas que pueden convertirse en continentales, como eventualmente podrían ser el narcotráfico o el terrorismo.

Sobre estos últimos fenómenos, por ejemplo, el terrorismo no es una amenaza para la seguridad nacional de la mayoría de los países latinoamericanos; sí lo es para Estados Unidos. Aunque puede haber excepciones, como Colombia, donde, desde la óptica norteamericana y del gobierno colombiano, el terrorismo guerrillero y el paramilitarismo son una amenaza.

El último elemento de carácter multidimensional que reivindica la Declaración de Bridgetown es sobre los pequeños Estados insulares y su alteración por el cambio climático global, en particular el calentamiento de los mares. Para México, por ejemplo, el que se registren dos o tres ciclones no implica que éstos vayan a acabar con su territorio. Sin embargo, para los Estados insulares, un macro ciclón puede provocar tal devastación que los desaparezca del mapa.

Estos pequeños Estados Insulares le reclaman a Estados Unidos que no considere la vulnerabilidad que el cambio climático implica para ellos, en términos de tormentas, ciclones o la subida del nivel del mar, que tienen que ver con el cambio climático mundial, así como su impacto para la industria turística, vital para reforzar la viabilidad económica de estos países. Estados Unidos no ha firmado el Protocolo de Kyoto y ha sido renuente a cualquier compromiso, acuerdo, tratado o convenio que impliquen reducir los gases tóxicos producidos por su complejo industrial militar y que provocan el llamado efecto invernadero sobre el planeta.

Entonces, si durante la Conferencia Especial sobre Seguridad el nivel de legalidad se adopta seriamente y no se queda en el plano protocolario,

ello constituiría un avance sustancial. Un segundo indicador a tomar en cuenta como punto de referencia para evaluar la efectividad de la Conferencia sería la legitimidad, que más adelante veremos como tercer referente de evaluación.

Un segundo referente analítico clave sería el nivel institucional, mismo que se entiende con relación a qué organismos del sistema interamericano se impulsan y cuáles no, al interior de la OEA.

Esto es, si desde el sistema institucional de la OEA se impulsa preferentemente a la Comisión Interamericana de Control al Abuso de Drogas, o a la Convención Interamericana para el Combate al Terrorismo o a ambas o, por el contrario, se impulsa a la Organización Panamericana para la Salud y el Consejo Interamericano de Desarrollo Integral. Este sería un parámetro para ver hasta dónde lo que se suscribe en el plano legal durante la Conferencia, se empieza a llevar a la práctica a través de los organismos del entramado institucional de la OEA.

A estos puntos de referencia analíticos: la legalidad, la institucionalidad y la legitimidad, habría que agregar algo evidente; los organismos, las instituciones, no funcionan o se mueven solos, habría que indagar cuál es la partida presupuestal que se le proporciona a cada una de estas instituciones, o de estos organismos institucionales de la OEA. Cuántos pesos y centavos, es decir, cuántos recursos monetarios se van a dedicar a mejorar la salud, cuántos para estimular el desarrollo integral, y ver también cuánto se canaliza al combate al terrorismo y al narcotráfico.

Lilia Bermúdez, analista internacional, ha señalado atinadamente y con precisión la existencia de una desproporción total sobre el particular en el rubro declarativo y, suponemos, también en el presupuestal. Ella plantea, a lo largo de un ensayo, lo relevante que resulta, por ejemplo, que de las 117 resoluciones adop-

tadas por la Asamblea General de la OEA desde 1991 sobre temas de seguridad, sólo cuatro contengan párrafos resolutivos referentes a intensificar los esfuerzos colectivos y la acción cooperativa contra la pobreza crítica, a fin de reducir las desigualdades económicas y sociales en el hemisferio, fortaleciendo así la promoción y consolidación de la democracia para la región latinoamericana y del Caribe.

A nivel declarativo predomina una desproporción total, la que de igual forma se reproduce en el plano presupuestal. Esta desproporción en y entre estas instituciones del sistema interamericano debería ser una meta a remontar para el muy corto plazo.

Sin embargo, si en la práctica futura concreta las correlaciones institucionales y presupuestales cambian, esto nos llevaría a un nuevo ambiente interamericano, lo que nos remite al tercer referente de evaluación fundamental: la legitimidad. Es decir, si lo anterior está sucediendo en la realidad y no en la retórica, va a aumentar la legitimidad del sistema interamericano, será más legítimo frente a los países de América Latina y de América en su conjunto.

En síntesis, los tres pasos analíticos y secuenciales ascendentes descritos: la legalidad, la institucionalidad y la legitimidad, son los que propongo para ir evaluando el grado de avance que suceda durante la Conferencia Especial sobre Seguridad. De resultar lo contrario es obvio que regresaremos al tradicional y conocido unilateralismo de Estados Unidos en sus relaciones y acciones con América Latina: acciones de presión de tipo diplomático, económico, comercial, etcétera.

Durante la V Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, celebrada en noviembre de 2002, la delegación norteamericana planteó la necesidad de reflexionar y aceptar el concepto de soberanía efectiva. Desde la perspectiva norteamericana esto

significaba que cada Estado-nación haría reivindicación del uso soberano, es decir, tener capacidad de respuesta frente a situaciones de inestabilidad económica, política, social o armada. Pero, tal delegación agregaba que América es un espacio territorial amplísimo, donde el crimen organizado, el terrorismo, la guerrilla y los movimientos fundamentalistas podían en un determinado momento salir del control de ese Estado-nación. Frente a tal situación, Estados Unidos se reservaba el derecho de intervenir.

Aquí hay dos problemas centrales: ¿Qué Estado va a determinar si una situación es inmanejable o no? Obviamente Estados Unidos. Y también cuáles son los medios o tácticas concretas para enfrentar esa situación inmanejable, y si ésta obedecía a un desbordamiento del narcotráfico, del terrorismo, o de cualquier otro tipo de situación de urgencia, lo que supone definir cuál es la amenaza preponderante a combatir.

En conclusión, podemos tomar estos tres indicadores de evaluación como punto de partida para ir analizando los avances o el estancamiento, estrictamente protocolario, en el que se puede quedar la próxima Conferencia Especial de Seguridad Hemisférica.

AVANCES Y LÍMITES DE LA CONFERENCIA ESPECIAL SOBRE SEGURIDAD DE LA OEA

María Cristina Rosas *

La Conferencia Especial sobre Seguridad de la Organización de los Estados Americanos (OEA), que tuvo lugar los días 27 y 28 de octubre de 2003, fue un acontecimiento relevante. Algunas personas la equipararon con la Conferencia Interamericana sobre los Problemas de la Guerra y la Paz de 1945, si bien la reunión del año pasado fue importante por otras razones.

Se trata de la culminación de un amplio proceso de reflexión y negociación de parte de los países del continente americano (sin Cuba), que plantea un esfuerzo de actualización y un enfoque integrado en materia de seguridad, tras el fin de la Guerra Fría.

* Profesora e investigadora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Su libro más reciente se titula *Irak: el año que vivimos en peligro* (Universidad Nacional Autónoma de México-Editorial Quimera, México, 2004, 246 pp.).

El proceso comenzó con la Segunda Cumbre de las Américas en Santiago de Chile, en 1991, mediante la *Declaración de Compromiso con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano*. Esta iniciativa fue ratificada en Québec, con el mandato que se dio a la Comisión de Seguridad Hemisférica de la Organización de los Estados Americanos, de estudiar los temas comunes sobre seguridad internacional empleados en el continente, y tomó nuevos bríos en la *Declaración de Bridgetown*, que expresa la importancia de las nuevas amenazas e incorpora la noción de multidimensionalidad de la seguridad en el continente, incluyendo aspectos tan variados como los políticos, los económicos, los sociales, los de salud y los ambientales.

En este sentido, la Conferencia Especial sobre Seguridad fue una especie de recapitulación de lo hasta ese momento debatido en torno a la seguridad continental, teniendo también la responsabilidad de traducir lo expuesto en una agenda de principios, valores, compromisos y acciones de cooperación con un plan de trabajo preciso.

Al respecto, se pueden analizar los alcances y los límites de esta reunión a partir de dos criterios. Por una parte y conforme a lo expuesto, antes de los atentados del 11 de septiembre de 2001 contra Estados Unidos, ya existía el compromiso de hacer una valoración sobre la seguridad regional. Por la otra, hay que reconocer que dichos ataques aceleraron la necesidad de contar con una política en materia de seguridad en el continente americano, a fin de evitar que la agenda estadounidense se “comiera” los temas, las prioridades y los tópicos que tienen preferencia para el resto de las naciones de la región.¹

¹ El Presidente de México, Vicente Fox, de visita en Estados Unidos una semana antes de los atentados del 11 de septiembre de

Así las cosas, la Conferencia Especial sobre Seguridad reunió a 31 delegaciones de los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos, al igual que a 19 delegaciones de países que son observadores permanentes, 24 organismos internacionales y representantes de 17 organizaciones de la sociedad civil. En este sentido, entidades gubernamentales y no gubernamentales pudieron participar de distintas maneras y alrededor de distintos temas.

En el curso de las dos primeras sesiones plenas, los jefes de delegación efectuaron presentaciones de orden general sobre la importancia de renovar, en el marco de la democracia vigente, y en estricto respeto a la soberanía de los Estados, los principios de solidaridad, cooperación y responsabilidad compartida en materia de seguridad. Se hizo énfasis en el imperativo de actualizar los conceptos y enfoques de la Conferencia de Chapultepec, celebrada en 1945, en atención a los cambios de los últimos lustros, tanto en el continente americano como en el resto del planeta.

En relación al *Proyecto de Declaración sobre Seguridad en las Américas*, las intervenciones desarrollaron varios de los conceptos en él contenidos. De manera destacada se abordaron los asuntos sobre la seguridad multidimensional, y las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas.

De acuerdo al modelo de seguridad flexible y al establecimiento soberano de las prioridades nacionales, los oradores abundaron en aspectos específicos, ya sea de carácter político, económico, social, de sa-

2001, manifestó ante la OEA el deseo de denunciar el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), en atención a sus deficiencias para lidiar con los desafíos que en materia de seguridad tienen las naciones del continente. Una vez perpetrados los ataques contra EEUU, Brasil invocó el TIAR, situación que llevó a Estados Unidos a manifestar cierta "molestia" con la lentitud con que México se solidarizó con los estadounidenses, de cara a lo sucedido.

lud y ambiental, así como en la problemática del terrorismo y la criminalidad, que también forman parte de las llamadas *nuevas amenazas*.

De manera particular se aludió a los riesgos de la gobernabilidad democrática que entrañan el aumento de la pobreza extrema, la inequidad, el hambre y la exclusión social. Además, se hizo un análisis detenido sobre los impactos y maneras de combatir el terrorismo, el narcotráfico, el lavado de dinero, la corrupción y el tráfico de personas. Fue particularmente valiosa la reflexión sobre la estrecha relación que existe, o debería existir, entre la seguridad y el desarrollo.²

Para enfrentar estas nuevas amenazas, se subrayó el compromiso de la cooperación y la complementariedad de esfuerzos entre los Estados y entre éstos y sus sociedades. Se dijo que el tratamiento de esos temas tenía como premisa el fortalecimiento de la democracia, el respeto de los derechos humanos y el Derecho internacional, de manera destacada la Carta de las Naciones Unidas y la Carta de la OEA.

Hubo un reconocimiento a la manera pacífica y el empleo de instrumentos jurídicos con que se trataban los problemas limítrofes de vieja data entre los Estados del hemisferio, y lo que ello significaba como contribución a la paz mundial.³ Así, se enfatizó la im-

² Este fue un tema particularmente importante. Gran parte de los países del continente americano han tendido a ponderar el llamado *concepto amplio* de la seguridad, el cual, si bien entendible, plantea la dificultad de hacerlo operativo, dado que si un problema como el agua o los bosques es catalogado como "de seguridad nacional", en principio, el Estado en cuestión debería emplear todos los recursos disponibles (incluso la fuerza) para atenderlo, situación que podría contribuir a militarizar la seguridad.

³ Sin embargo en la *Cumbre Extraordinaria de las Américas*, celebrada en enero de 2004 en Monterrey, México, salieron a relucir las fuertes fricciones entre Bolivia y Chile por el tema de la salida al mar del primero. Asimismo, unos meses antes de las elecciones en El Salvador hubo una fricción entre ese país y

portancia de dar seguimiento a las instituciones que posee el continente americano en materia de seguridad, destacando el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, la Junta Interamericana de Defensa (JID) y, por supuesto, la Organización de los Estados Americanos (OEA), así como las relaciones que mantienen entre ellas.

Los cuatro proyectos abordados en la Conferencia Especial sobre Seguridad incluyeron:

- El proyecto de declaración del *Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática*, que reconoció la existencia de planteamientos valiosos, especialmente en materia de seguridad cooperativa y respecto al concepto de seguridad en general.

- El proyecto de declaración sobre la Situación en Colombia, que manifiesta la solidaridad de los Estados miembros con ese país en su lucha contra el terrorismo y la defensa de las instituciones democráticas. Este es un hecho muy importante, considerando que tradicionalmente hay un silencio de parte de las naciones latinoamericanas en torno a la situación de Colombia, si bien en esta oportunidad se dio un pronunciamiento que respalda al gobierno colombiano en su búsqueda de soluciones pacíficas negociadas para superar el conflicto interno, previo cese de las hostilidades.

- El proyecto de *Declaración sobre Seguridad en las Américas*, que incorporó declaraciones interpretativas, sin reservas.

- El acta final de la conferencia, que expresa el compromiso político de los Estados de enfrentar las amenazas, preocupaciones y otros desafíos que afec-

Honduras a raíz de la opinión que emitiera la Corte Internacional de Justicia sobre el diferendo territorial entre las dos naciones.

tan la seguridad del hemisferio, de conformidad con los mandatos de las cumbres de Santiago y Québec.

La *Declaración sobre Seguridad en las Américas* tiene un eje político articulador que es la vigencia del régimen democrático representativo en los Estados partes. Así, la declaración se refiere a una nueva concepción de la seguridad en el continente americano, de alcance multidimensional, que incluye una diferenciación entre las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas. El modelo acepta que cada Estado incorpore su prioridad, basado en su propia estrategia, planes y acciones, siempre con respeto al Derecho internacional. Sus alcances se refieren a las metas y materias de la democracia y del bienestar social.

Reconociendo la poca, aunque nada desdeñable frecuencia de conflictos bélicos entre Estados y la generalizada y la completa adhesión al Tratado de Tlatelolco, que hacen de América Latina una región pacífica y desnuclearizada, la declaración reafirma a la democracia como condición de estabilidad, paz y desarrollo. Subraya el respeto de los derechos humanos, el buen gobierno, el imperio del poder civil, la promoción de la educación para la paz y la profundización de la dimensión humana de la seguridad.

La declaración identifica siete tipos de las llamadas *nuevas amenazas*:

- El terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, las drogas, la corrupción, el lavado de dinero y el tráfico de armas.
- La pobreza extrema y la exclusión social de amplios sectores de la población.
- Los desastres naturales, las enfermedades y el deterioro del medio ambiente.
- El tráfico de personas.
- El ciberterrorismo.

- Los riesgos de accidentes de transporte de materiales peligrosos (petróleo, radioactivos, desechos tóxicos).
- La posibilidad de acceso y uso de armas de destrucción en masa.

Los Estados también asumieron compromisos relevantes, entre ellos el derecho a la democracia, como valor compartido, la limitación de gastos militares, su libre determinación para organizar su defensa, la participación en misiones de mantenimiento de la paz, la lucha contra el terrorismo con pleno respeto al estado de derecho y al Derecho internacional, y, en este campo, el intercambio de información, la asistencia jurídica mutua y enjuiciamiento de los responsables de acuerdo con el derecho interno.

Asimismo, se establecieron compromisos a favor de la adopción de medidas para combatir el ciberterrorismo, reforzar las acciones multilaterales para lidiar con el narcotráfico y el lavado de dinero, la lucha contra la corrupción, y el fortalecimiento de mecanismos y acciones de cooperación para enfrentar con urgencia la pobreza extrema, la inequidad y la exclusión social, incluyendo mecanismos financieros innovadores.

Por último, la declaración reafirma el compromiso de los Estados de revitalizar y fortalecer los órganos, instituciones y mecanismos del sistema interamericano relacionado con los diversos aspectos de la seguridad. Recomienda que la Comisión de Seguridad Hemisférica coordine la cooperación entre los diversos órganos, y que este Consejo Permanente, a través de la Comisión de Seguridad, continúe el proceso de examen y evaluación del TIAR (Pacto de Río) y del Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá). También reitera la necesidad de aclarar la relación jurídica e institucional de la JID con la OEA.

Algunas observaciones

Pese a los evidentes logros de la Conferencia Especial sobre Seguridad, al sentar las bases para adoptar nuevos conceptos, enfoques y mecanismos de seguridad para el continente, hay algunos focos rojos que conviene resaltar.

- La incapacidad del continente para resolver, de conformidad con la normatividad internacional, las crisis que se suceden, destacando de manera más reciente:

- o La crisis de Haití
- o La crisis en Venezuela
- o El diferendo entre Bolivia y Chile
- o El diferendo entre Honduras y El Salvador

Hay problemas recurrentes que se recrudecen por las crisis económicas-políticas-sociales que enfrentan los países (como en Bolivia y Haití) y que emergen y amenazan la estabilidad regional y continental. Y el que un Presidente como el haitiano sea secuestrado y obligado a dimitir, no es precisamente la forma más idónea de lidiar con las crisis de gobernabilidad.

- *La carrera armamentista.* Si bien en la Conferencia Especial sobre Seguridad se estableció un compromiso a favor de la limitación de los gastos militares, lo cierto es que se desarrolla una carrera armamentista en la región,⁴ misma que puede acelerar las percepciones de “inseguridad” de parte de los vecinos de los países y precipitar una espiral conflictiva entre ellos.

- *Las crisis de gobernabilidad.* En toda América Latina y el Caribe hay deficiencias de parte de las ins-

⁴ A fines de 2003 fue muy notorio el aumento en el gasto de defensa de varias naciones latinoamericanas.

tituciones y las autoridades, producto, en parte, del subdesarrollo, lo que alienta la percepción de inseguridad en las sociedades. En los últimos 11 años, en América Latina han tenido lugar doce crisis nacionales de gobernabilidad, y una decena de Presidentes han debido abandonar su cargo antes de concluir su periodo constitucional.

- *El deterioro económico.* El llamado *Consenso de Washington* se encuentra en crisis, y una de sus manifestaciones es el hecho de que tras aceleradas y vertiginosas reformas económicas, las sociedades latinoamericanas y caribeñas en lo general no experimentan una calidad de vida digna. El desempleo, al lado de la delincuencia, la falta de acceso a salud, vivienda, educación, etcétera, alientan la inseguridad de las personas y, a partir de ahí, se gestan diversos riesgos a la seguridad de países, regiones e incluso el continente.

- *La lucha contra el terrorismo.* Si bien en el concepto de la multidimensionalidad el terrorismo es una de las siete *nuevas amenazas* mencionadas en la *Declaración sobre seguridad de las Américas*, su preeminencia, en un entorno tan enrarecido como el actual, es predecible. El Salvador, Nicaragua, República Dominicana y Honduras enviaron tropas a un Irak crecientemente violento y fuera de control.⁵ Estados Unidos habla de elevar su presencia militar en aquel país, algo inevitable a la luz del retiro de España. Por cierto, los atentados del 11 de marzo en Madrid y previamente la adopción de una política contra-terrorista (así como la designación de un *zar* contra-terrorista) por parte de la Unión Europea, son factores que ejer-

⁵ Con posterioridad a los atentados del 11 de marzo de 2004 en Madrid y con motivo del ascenso de José Luis Rodríguez Zapatero al gobierno, España retiró sus tropas de Irak, acto al que siguió el retiro de las tropas hondureñas y dominicanas del atribulado país árabe.

cerán presión en América Latina para que el terrorismo ocupe la mayor parte de los esfuerzos presupuestales y de capital humano de partes de estas naciones.⁶

A manera de conclusión

Con todo, la multidimensionalidad de la seguridad continental se desprende de la multidimensionalidad de la seguridad de cada Estado. Las vertientes económicas y sociales anteriormente referidas tendrían que ser las dimensiones sobre las que será imperioso trabajar políticamente, procurando el bienestar ciudadano, si

⁶ Los líderes de la Unión Europea designaron el 25 de marzo de 2004 a su primer coordinador antiterrorista en la historia y acordaron mejorar sus intercambios de información de inteligencia. Los dirigentes nombraron al ex ministro holandés Gijs de Vries como encargado de la lucha contra el terrorismo y se comprometieron a usar fuerza militar para defender al bloque comunitario. En ese marco, los líderes europeos emitieron asimismo una declaración de solidaridad comprometiéndose a «movilizar todos los instrumentos, incluso recursos militares», si algún país miembro fuese atacado por terroristas. Esta declaración es resultado de los atentados terroristas que fueron perpetrados contra España el 11 de marzo. Es importante hacer notar que los dirigentes ofrecieron asistencia a las naciones en desarrollo para el combate al terrorismo, pero también les advirtieron que podrían perder la ayuda y los beneficios comerciales de la UE si no adoptan acciones suficientes. Los hasta ese momento miembros de la UE, al igual que los 10 socios que se incorporarían en mayo, fueron instados a poner en vigor rápidamente las iniciativas antiterroristas acordadas, entre ellas, la orden europea de arresto y medidas para combatir el *lavado* de dinero y congelar los fondos de presuntos terroristas. Cabe recordar que muchas medidas convenidas tras los ataques del 11 de septiembre de 2001 aún no han sido adoptadas por todos los países de la UE. Los líderes europeos se manifestaron a favor de considerar nuevas leyes en varias áreas, incluidos la retención de datos de teléfonos móviles y otras comunicaciones, permitir persecuciones extrafronterizas, crear una base de datos de material forense y mejorar el intercambio de información sobre terroristas (*El Universal*, 26 de marzo de 2004).

es que se quiere forjar un escenario consolidado de seguridad. Si la atención se dirige únicamente a la lucha contra el terrorismo y se da prioridad a la seguridad del Estado descuidando los aspectos de la seguridad humana, entonces el continente americano será una región crecientemente insegura y convulsa. De ahí la importancia, no sólo de recuperar la agenda de seguridad humana que tuvo tanta importancia en los 90, sino de encontrar equilibrios entre ésta y la seguridad del Estado, dado que, en honor a la verdad, no es posible concebir a una sin la otra.

Seguridad Internacional en el siglo XXI: Los retos para América Latina y el Caribe, se terminó de imprimir en octubre de 2004, en los talleres de Diseño 3 y/o León W. García Dávila, Valle de San Juan del Río No. 10, Col. Vista del Valle, Naucalpan, Estado de México. Se tiraron 1,000 ejemplares en papel cultural de 45 kilogramos. Se usó tipografía Avant Garde en 10 y 14 puntos.

Cuidado de la edición: *Laura Guillén Soldevilla*.

Formación: *María Luisa Soler Aguirre*.

