
Los retos del hemisferio en el ámbito de la seguridad. La perspectiva mexicana *

LILIA BERMÚDEZ**

Resumen

En este texto se abordan las características de la nueva doctrina de seguridad nacional estadounidense y su impacto en los debates de la Comisión de Seguridad Hemisférica de la Organización de los Estados Americanos (OEA), así como los retos que de esto se desprenden para la seguridad hemisférica, desde la perspectiva mexicana, de cara a la Conferencia Especial sobre Seguridad: mantener la concepción multidimensional de la seguridad que se ha impuesto, sin ningún tema dominante; conservar la perspectiva de cooperación que ha prevalecido y evitar la militarización del sistema de seguridad hemisférica; preservar las atribuciones exclusivas de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en el ámbito del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, y retener una estructura flexible dentro del sistema.

Abstract

This text considers, from the Mexican perspective, the characteristics of the new US national security doctrine and its repercussions in the debates of the Hemisphere Security Commission of the Organization of American States (OAS), as well as the challenges regarding the security of the western hemisphere to which this doctrine gives rise in view of the recent Special Conference on Security. The paper stresses the need to uphold the previously accepted multidimensional conception of security, avoiding the predomination of any particular concern over others; to maintain the perspective of cooperation which has hitherto prevailed and to avoid the militarization of the hemispheric security system; to preserve the exclusive attributions of the United Nations Organization (UNO) in the framework of maintaining international peace and security; and finally, to retain a flexible structure within the system.

Palabras clave: seguridad hemisférica–OEA; seguridad hemisférica–México; seguridad hemisférica–Estados Unidos; doctrina de seguridad nacional–Estados Unidos.

Key words: hemispheric security–OAS; hemispheric security–Mexico; hemispheric security–United States; doctrine of national security–United States.

* Los planteamientos centrales de este texto se expusieron en la conferencia pronunciada en la mesa redonda “Integración económica y seguridad: los retos del hemisferio”, organizada por el Instituto Matías Romero (IMR) de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso–México), el 21 de noviembre de 2002 en la ciudad de México. Estas reflexiones sirvieron de base para la elaboración de un ensayo que ha sido entregado para ser publicado en la *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 69, editada por el IMR. Las opiniones expresadas por la autora se hacen a título personal, como especialista en el tema, y no como funcionaria del Instituto Matías Romero de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

** Instituto Matías Romero de la Secretaría de Relaciones Exteriores, México.

La nueva doctrina de seguridad nacional del gobierno de George W. Bush sin duda tuvo un impacto en los debates de la Comisión de Seguridad Hemisférica (CSH) de la Organización de los Estados Americano (OEA), la cual se ha preparado para la celebración de la Conferencia Especial sobre Seguridad.

En este texto se abordan, en primer lugar, las características de la nueva doctrina estadounidense, y, en segundo lugar, los retos que de ella se desprenden para la seguridad hemisférica desde la perspectiva mexicana: mantener la concepción multidimensional de la seguridad que se ha impuesto, sin ningún tema dominante; conservar la perspectiva de cooperación que ha prevalecido y evitar la militarización del sistema de seguridad hemisférica; preservar las atribuciones exclusivas de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en el ámbito del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales; y retener una estructura flexible dentro del sistema.

1. La nueva doctrina de seguridad nacional de Estados Unidos

En la primera etapa de la posguerra fría, que termina con el gobierno de William Clinton, se impuso la visión amplia de la seguridad nacional que implicó la consideración de todas las dimensiones de la misma —militar, económica y política—, así como la incorporación en esta agenda de los problemas globales y algunos elementos del idealismo político estadounidense, como la promoción de la democracia y los derechos humanos.

De forma contrastante, las características centrales de la llamada doctrina Bush, que tiene como eje central el combate al terrorismo —considerado después de los atentados del 11 de septiembre de 2001 como la principal amenaza a su seguridad nacional—, son la remilitarización ofensiva de la agenda de seguridad de Estados Unidos y el unilateralismo en su instrumentación.

La remilitarización ofensiva se impone dado que el gobierno de Bush supone que la respuesta adecuada para enfrentar el terrorismo es el uso de la fuerza. Ello implica, por un lado, desechar el pensamiento estratégico estadounidense previo, basado en el equilibrio de poder, así como las viejas doctrinas de contención y disuasión, como lo expresó claramente el presidente de Estados Unidos en un discurso pronunciado en West Point en junio de 2002. Esto es así porque los grupos terroristas, por ser actores no estatales, no pueden ser disuadidos, particularmente los de raíces fundamentalistas que están dispuestos a morir por su causa, por lo cual deben ser eliminados mediante acciones ofensivas. Ello implica mantener la supremacía militar estadounidense y, como elemento más notable, la acción preventiva para ejercer su derecho a la autodefensa.

El unilateralismo se basa en la determinación de que Estados Unidos debe actuar de manera directa y sin limitaciones para ganar la guerra contra el terrorismo. Esta perspectiva ha tenido como corolario evidente el “antimultilateralismo”, es decir, el desdén por las reglas, las normas y las instituciones de las que se ha dotado el sistema internacional desde la segunda posguerra, las cuales son consideradas como trabas.

En el ámbito hemisférico, debido a la prioridad que el gobierno de Bush le otorga ahora a la guerra global contra el terrorismo, existe el riesgo de que lo quiera colocar como el tema prioritario de la agenda de seguridad regional en los hechos, aunque en el discurso considere otros temas.

2. Los principales retos para la seguridad hemisférica

Con base en las posiciones que los gobiernos de México y Estados Unidos han manejado en los debates de la CSH, considero que los principales retos que se enfrentan de cara a la Conferencia Especial sobre Seguridad, desde la perspectiva mexicana, son los que se consideran a continuación.

El primer desafío es mantener la concepción multidimensional de la seguridad que se ha logrado imponer en los debates y evitar que algún tema se vuelva dominante, concretamente, el terrorismo.

En los debates de la CSH, México ha sostenido que no existe ni se puede alcanzar un concepto de seguridad común en virtud de las distintas preocupaciones de seguridad de cada Estado, las cuales en ocasiones son contrapuestas, igualmente legítimas y, por tanto, no pueden jerarquizarse. La seguridad hemisférica debe abordarse con una visión complementaria, no excluyente.

En la Declaración de Bridgetown, adoptada en la XXXII Asamblea General de la OEA (Barbados, junio de 2002), se recoge el consenso alcanzado en los debates de la CSH en torno a la adopción de un enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica: 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, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales.

En cuanto a los temas tradicionales, referidos a los aspectos militares y de defensa, México ha destacado la cara positiva del ambiente de seguridad hemisférica actual: no confrontamos un enemigo extra continental que nos obligue a defendernos a través de una alianza militar; en el terreno del desarme se ha consolidado la primera zona libre de armas nucleares consagrada en el Tratado de Tlatelolco, y la mayoría de los Estados son parte de los tratados multilaterales sobre la prohibición de armas químicas y bacteriológicas; la solución negociada de los conflictos armados en Cen-

troamérica, el fin de la competencia militar entre algunos Estados, la solución negociada de conflictos bilaterales originados en añejas disputas territoriales, y el inicio de un ambicioso esquema de integración, han propiciado la adopción de medidas de fomento de la confianza y la seguridad.

Los nuevos tipos de amenazas o desafíos afectan a los Estados del hemisferio de forma muy diversa. Al respecto, en los debates de la CSH se han puesto de manifiesto dos enfoques. Por un lado, Estados Unidos ha reconocido que la definición tradicional y estrecha de la seguridad, concentrada en un posible ataque externo ha dado paso a una concepción multidimensional; sin embargo, en las deliberaciones de la Comisión se ha pronunciado en contra de incluir temas económicos y sociales como problemas de seguridad. Para el gobierno de Bush, las principales amenazas son: terrorismo, narcotráfico, desastres naturales, problemas ambientales, crimen organizado y corrupción.

Otra perspectiva, en la que se incluye México, asume esos desafíos, pero plantea la inclusión de temas económicos y sociales: pobreza extrema, desigualdad social, pandemias (particularmente el sida) y crisis económicas.

Como ya se indicó, debido a la prioridad que el gobierno de Bush ahora le otorga a la guerra global contra el terrorismo, existe el riesgo de que lo quiera colocar como tema prioritario de la agenda de seguridad hemisférica en los hechos, aunque en el discurso considere otros temas. Sin embargo, desde la perspectiva de la mayoría de los países latinoamericanos, si bien se puede reconocer que todos son vulnerables a un ataque terrorista, no se percibe el terrorismo como una amenaza inminente que lo pueda convocar para colocarlo como eje de la agenda.¹

El segundo reto que se presenta es mantener la perspectiva de cooperación que ha prevalecido al enfrentar los problemas de seguridad y evitar la militarización del sistema de seguridad hemisférico.

Aún sin haber alcanzado un concepto de seguridad común en los debates de la CSH, los nuevos desafíos a la seguridad de carácter transnacional han sido enfrentados a través de la concertación de esquemas y mecanismos de cooperación *ad hoc*, como las Convenciones Interamericanas contra la Fabricación y Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados (CIFTA), contra el terrorismo (CICTE) y la referida a la Transparencia en Adquisiciones de Armas Convencionales, así como el Mecanismo de Evaluación Multilateral, adoptado en el marco de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de las Dro-

¹ El terrorismo debe diferenciarse de otras formas de violencia política, por lo que los únicos países que han sufrido ataques de este tipo en América Latina son Colombia y Argentina, considerando los elementos centrales en que coinciden diversos analistas con relación a este concepto: el empleo de la violencia indiscriminada con el propósito de inducir temor y crear un clima de inestabilidad e inseguridad generalizada.

gas (CICAD). México ha subrayado que ninguno de estos esquemas de cooperación considera la militarización de la OEA y que la cooperación debe desarrollarse en el marco del Estado de derecho y el pleno respeto a los derechos humanos.

Por su naturaleza diversa, el enfrentamiento de los fenómenos transnacionales compete a diferentes áreas de los gobiernos, como los ministerios del interior, los sectores de salud, social y económico, o el poder judicial. En el ámbito multilateral, éstos sólo pueden ser resueltos con acciones concertadas de cooperación. Sin embargo, el enfoque militarista se ha fortalecido en el nuevo contexto y ha recuperado el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) como instrumento.

Antes de los atentados del 11 de septiembre, en los debates de la CSH no se expresaba una posición convergente sobre la orientación de la reforma del TIAR; sin embargo, había coincidencia en cuanto a sus limitaciones, especialmente en lo referente a su universalidad, puesto que no todos los países del hemisferio forman parte de éste, y en lo relativo a su aplicabilidad a las nuevas circunstancias del continente, contrastándolos con la vigencia que mantiene la Carta de la OEA.

En enero de 2001, el gobierno de Bush planteó ante la CSH que durante el proceso de revisión del TIAR se debía tomar en cuenta si el artículo 3 del Tratado (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 y a los conflictos internos de los Estados, y si 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 el continente y abarca las amenazas transnacionales.

Con la invocación del TIAR por parte de Brasil como respuesta a los atentados, de alguna manera se validó la respuesta militar contra el terrorismo promovida por Estados Unidos. Durante la Asamblea General de la OEA celebrada en junio de 2002 en Bridgetown, el secretario de Estado de Estados Unidos, Collin Powell, afirmó que tanto la Carta de la OEA como el TIAR fueron probados en esa coyuntura y continúan siendo relevantes, por lo que se les debe mantener y reforzar como herramientas. Sostuvo que en el Tratado se estipula que éste puede ser invocado para cualquier hecho o situación que pueda poner en peligro la paz de América (en referencia implícita al artículo 6) y que ambos instrumentos han mostrado su habilidad para adaptarse y responder a amenazas nuevas y tradicionales.

En las reuniones de la CSH, México ha sostenido que el TIAR ha quedado superado por el nuevo contexto político, no responde en la actualidad a los criterios de representatividad y legitimidad, y no puede ejercer más atribuciones que las establecidas expresamente en su instrumento constitutivo.

En coincidencia con esta postura, el gobierno de Vicente Fox anunció el 6 de septiembre de 2001 el inicio de consultas para que México se retirara, en un lapso de

dos meses, del TIAR, decisión que se postergó un año debido al ambiente generado por los atentados terroristas del día 11 del mismo mes. Entre los argumentos de la denuncia mexicana de ese instrumento destaca, por una parte, que el TIAR representa hoy un caso grave de obsolescencia e inutilidad, que ha impedido, en contra de sus propósitos, la generación de una idea de seguridad adecuada a los alcances y necesidades del hemisferio. Por otra parte, que no confrontamos un enemigo extracontinental que nos obligue a defendernos mediante una alianza militar.

Para confrontar el enfoque militarista en la respuesta a las nuevas amenazas a la seguridad, deben subrayarse las raíces económicas y sociales de dichos problemas, privilegiando, por tanto, un enfoque preventivo y de promoción de la cooperación internacional. Corresponde a cada país determinar las respuestas multidimensionales que se requieren para enfrentar las nuevas amenazas, con base en sus prioridades y su marco constitucional.

Como ya se indicó, por su naturaleza diversa, el enfrentamiento de los fenómenos transnacionales es una tarea de las autoridades civiles en diferentes áreas. Como se ha demostrado en la práctica, en algunos temas como el narcotráfico y el apoyo a la población civil en casos de desastres naturales, las fuerzas armadas pueden asumir un papel auxiliar de acuerdo con la legislación de cada Estado.

Por lo anterior, el TIAR no es un instrumento adecuado para enfrentar el terrorismo y las nuevas amenazas a la seguridad. Desde la perspectiva mexicana, los Estados tienen la obligación de cooperar plenamente en la prevención y erradicación del terrorismo. Las acciones en este ámbito se dirigen a someter a la acción de la justicia a los autores, organizadores y patrocinadores del terrorismo internacional, así como a los responsables de darles apoyo o abrigo. En opinión de México, el terrorismo sólo podrá erradicarse en un marco común de medidas y de conformidad con los propósitos y principios contenidos en la Carta de la ONU y el derecho internacional, incluidos el derecho humanitario y el respeto a los derechos humanos.

La Convención Interamericana contra el Terrorismo define los elementos para fortalecer la cooperación hemisférica en la materia, entre ellos: el fortalecimiento de controles sobre los recursos financieros (bancos, instituciones financieras, movimientos de dinero, establecimiento de unidades de inteligencia financiera); cooperación e intercambio de información para mejorar las medidas de control fronterizo y aduanero para detectar y prevenir la circulación de terroristas y el tráfico de armas; asistencia jurídica para la prevención, investigación y proceso de los delitos terroristas; denegación de la condición de refugiado o asilado a sospechosos de terrorismo con motivos fundados, y programas de cooperación técnica y capacitación para fortalecer las instituciones nacionales encargadas del cumplimiento de las obligaciones emanadas de la Convención. En este instrumento no se hace ninguna mención a la asistencia de carácter militar.

El tercer reto para la seguridad hemisférica es mantener las atribuciones exclusivas de la ONU en el ámbito del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. El gobierno de Bush ha planteado que los poderes regionales deben asumir un papel preponderante en el mantenimiento de la seguridad de su zona, tanto en las operaciones de mantenimiento de la paz (OMP) bajo el manto de la ONU, como en las operaciones instrumentadas fuera de su marco.

El secretario de Defensa de Estados Unidos, Donald H. Rumsfeld, en su discurso en 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 para el 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 OMP y operaciones de estabilidad, dado que esto es una necesidad creciente en el mundo.

Frente a este tema, en las reuniones de la CSH México ha insistido en las facultades exclusivas del Consejo de Seguridad de la ONU para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, y para la adopción de medidas coercitivas de cualquier índole, conforme a la Carta de San Francisco y a la Carta de Bogotá. La constitución de cualquier fuerza de mantenimiento de la paz, observación de la paz, verificación de acuerdos de paz o despliegue preventivo sólo es facultad del Consejo de Seguridad. La OEA, por tanto, está subordinada al Consejo de Seguridad en este campo, de acuerdo con los artículos 52 y 53 de la Carta de la ONU y el artículo 131 de la Carta de la OEA.

Además, como lo demostró la experiencia salvadoreña en la década pasada, un aspecto esencial para el posible éxito de las OMP es el acuerdo entre las partes en conflicto para convocar su actuación, lo cual le brinda a las OMP legitimidad y viabilidad y, por tanto, en ese marco, no violan el principio de no intervención. En el caso de la Misión de Naciones Unidas en El Salvador (Onusal), la exitosa experiencia se insertó además en el marco de un proceso de negociación en marcha. La participación de México en Onusal, con el envío de un centenar de policías federales de caminos, se ciñó a los principios de la primera generación de OMP, entre ellos, previo cese al fuego, el consentimiento de las partes involucradas y el carácter no combatiente.

El cuarto desafío es mantener una estructura flexible dentro del sistema de seguridad hemisférica. Las instituciones e instrumentos que se han mencionado con anterioridad, así como acuerdos y mecanismos subregionales de cooperación en materia de seguridad en Centroamérica, el Caribe, la región andina y los países de América del Sur, son ingredientes de la nueva arquitectura de seguridad hemisférica.

Debido a las distintas preocupaciones de seguridad que existen en el hemisferio, esta estructura debe ser flexible, así como los nuevos instrumentos que se creen a futuro para responder a las necesidades emergentes de seguridad. Cada Estado debe determinar sus propios intereses y prioridades en materia de seguridad. Lo importante es que cada país encuentre en el conjunto de instrumentos la posibilidad de acogerse a los que mejor correspondan a sus necesidades. Habrá unos que pongan más énfasis en su colaboración dentro de instrumentos que se refieran a amenazas tradicionales y otros a las nuevas o no tradicionales.

En la Conferencia Especial de Seguridad se deberán consolidar los avances positivos del proceso de reforma del sistema de seguridad hemisférico que han sido promovidos desde la perspectiva mexicana, e impulsar con firmeza los criterios que cohesionen la concepción multidimensional de la seguridad y hagan prevalecer las perspectivas de cooperación y respeto al derecho internacional que puedan contener el enfoque militarista y unilateral del actual gobierno de Estados Unidos, centrado en el combate al terrorismo.

Post scriptum

La Conferencia Especial sobre Seguridad de la OEA se celebró en la ciudad de México los días 27 y 28 de octubre de 2003. En ella, los delegados de los países del hemisferio adoptaron la *Declaración sobre Seguridad en las Américas*,² en la cual se resuelven de forma positiva los retos planteados en este texto, lo cual ejemplificamos de forma somera a continuación.

Desde el preámbulo, y en varios puntos de la Declaración, se reitera que la nueva concepción de seguridad en el hemisferio es de alcance multidimensional, tal y como se reconoce en la Declaración de Bridgetown; dentro de este enfoque se incorporan explícitamente en el documento las preocupaciones y desafíos de carácter económico, social, de salud y ambiental.

Se afirma que cada Estado tiene el derecho soberano de identificar sus propias prioridades nacionales de seguridad y de definir las estrategias, planes y acciones para hacer frente a las amenazas a su seguridad.

Se reafirma el papel del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas como el órgano con la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, de acuerdo con las disposiciones de las Cartas de la ONU y de la OEA. La colaboración con la capacitación y organización de misiones de mantenimiento de la paz que lleve a cabo Naciones Unidas se hará de la manera que cada Estado pueda, de acuerdo con sus posibilidades y de permitirlo su orden jurídico interno.

También se reconoce que la arquitectura de seguridad en nuestro hemisferio deberá ser flexible y considerar las particularidades de cada subregión y de cada Estado.

En lo referente a las cuestiones institucionales, en la Declaración se recomienda que el Consejo Permanente, a través de la Comisión de Seguridad Hemisférica, continúe el proceso de examen y evaluación del TIAR y de otros instrumentos vigentes en materia de seguridad colectiva y solución pacífica de controversias; asimismo, que concluya el análisis de la relación de la JID con la OEA y eleve sus recomendaciones al trigésimo cuarto periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General para que ésta determine las normas que precisen esa relación y el mandato de la Junta.

recibido en julio de 2003
aceptado en septiembre de 2003