

Los retos del hemisferio en el ámbito de la seguridad*

Lilia Bermúdez Torres

Con los atentados terroristas del 11 de septiembre se abre una segunda etapa de la posguerra fría en la que se incorporan cambios fundamentales en la agenda de seguridad nacional de Estados Unidos. Desde su candidatura a la presidencia, George W. Bush ya había esbozado algunos elementos que distinguirían su agenda de la de su predecesor, William Clinton.

El objetivo de este trabajo es reflexionar sobre los retos hemisféricos en materia de seguridad, con base en los diagnósticos y avances que se han dado en este terreno dentro del ámbito de la Comisión de Seguridad Hemisférica (CSH) de la Organización de los Estados Americanos (OEA),¹ y en los nuevos desarro-

*Este ensayo se elaboró con base 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.

¹ En 1991, la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) resolvió encargar al Consejo Permanente la creación de un grupo de trabajo para que estudiara y formulara recomendaciones sobre los temas de la seguridad hemisférica, y promoviera la cooperación en este campo. En 1992, la Asamblea General, por recomendación de este grupo, creó una Comisión Especial de Seguridad Hemisférica, la cual fue reemplazada en 1995 por la Comisión de Seguridad Hemisférica (CSH), que se convirtió así en una de las Comisiones Permanentes del Consejo Permanente de la OEA.

llos que se imponen como resultado de dichos atentados. En este texto se contrastarán las posiciones de Estados Unidos y México.

Una fuente importante para precisar las posiciones de los países en los distintos temas son las intervenciones de los representantes en las reuniones especiales de la CSH, la última de las cuales se celebró en enero de 2001. No existen fuentes públicas de otro tipo de reuniones de la Comisión posteriores a esa fecha. En el análisis se ha recurrido a las posturas de gobiernos previos a los actuales, expresadas en este foro, con el propósito de brindar antecedentes.

En cuanto al proceso de reforma del sistema de seguridad hemisférico, México considera que la CSH es el foro idóneo en el cual se debe llevar a cabo las deliberaciones.² Este proceso culminará con la realización de la Conferencia Especial de Seguridad, de la que México sería sede en mayo de 2003, pero que ha sido pospuesta para el último trimestre de este año. El gobierno anterior consideró que no estaban dadas las condiciones propicias para convocarla.³ El cambio de postura con el gobierno de Vicente Fox se fundamenta en la “decisión de desempeñar un papel central en la construcción y codificación de la nueva ar-

² El tema ha sido tratado en otros foros promovidos por Estados Unidos: las reuniones de la Cumbre de las Américas (iniciadas en Miami en diciembre de 1994) y las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas (iniciadas en Williamsburg, Virginia, en julio de 1995). La finalidad de estas últimas, de las que se han llevado a cabo cinco reuniones, es promover el conocimiento recíproco y el intercambio de ideas en el campo de la defensa y la seguridad. México se incorpora como miembro hasta la Quinta Conferencia, celebrada en Santiago de Chile del 18 al 22 de noviembre de 2002; en las reuniones anteriores acudió únicamente como observador, con delegaciones encabezadas por los embajadores mexicanos en los países sede.

³ Esta posición se fundamentó, por un lado, en que la Conferencia sólo podía tener lugar una vez que todos los temas hubieran sido revisados y se alcanzaran consensos; por el otro, en las tensiones fronterizas que emergieron durante el año 2000, fundamentalmente entre países centroamericanos, lo que demostraba la fragilidad de los avances en la materia, razón por la cual primero se debían salvaguardar los logros de los últimos años.

quitectura internacional y de los nuevos factores de seguridad que la sustenten”,⁴ lo cual se inserta en uno de los objetivos de la actual agenda de política exterior, referido a asumir un mayor activismo en foros, organismos internacionales y regiones cruciales para México.⁵

Un punto de partida de la posición mexicana es considerar la cara positiva del ambiente de seguridad hemisférica actual, lo que continúa siendo destacado hasta el presente. Al respecto, los argumentos son los siguientes:

—En primer lugar, no confrontamos un enemigo extracontinental que nos obligue a defendernos a través de una alianza militar.

—En segundo lugar, en el terreno del desarme, está la creación y consolidación de la primera zona libre de armas nucleares, consagrada en el Tratado de Tlatelolco, el cual cobra plena vigencia con la ratificación del mismo por parte de Cuba el 6 de noviembre de 2002. Además, los países del hemisferio son parte de los principales tratados multilaterales sobre la prohibición de otras armas de destrucción masiva.

—En tercer lugar, cabe mencionar la solución negociada de conflictos armados en diversos países, el fin de la competencia militar entre algunos, el inicio de un ambicioso esquema de integración y la superación de algunas controversias bilaterales originadas en añejas disputas territoriales, hechos que han constituido el marco para la adopción de medidas de fomento de la confianza. En Centroamérica, el fin de los conflictos dio lugar a la renuncia a la adquisición de armas convencionales sofisticadas, a las tareas de desminado y a la destrucción de minas almacenadas.

⁴ Dirección General de Comunicación Social (DGCS), SRE, “México se retira del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca”, Comunicado de prensa núm. 194/02, Tlatelolco, DF, 6 de septiembre de 2002, en <http://www.sre.gob.mx/comunicados/comunicados/sept/b-194.htm>.

⁵ Estos objetivos se desarrollan en el portal elaborado por el Instituto Matías Romero (IMR) de la SRE, Agenda de Política Exterior, en <http://www.sre.gob.mx/ape/>.

—En cuarto lugar se encuentra la concertación de esquemas de cooperación para enfrentar fenómenos de dimensión transnacional que, en determinadas circunstancias, pueden vulnerar la seguridad regional.⁶

Este ensayo se inicia con algunas consideraciones generales sobre los principales cambios introducidos por Bush en la doctrina de seguridad nacional de Estados Unidos, así como sobre los lineamientos que hereda de Clinton en el ámbito específico de la seguridad hemisférica.

Posteriormente, a fin de abordar los retos que enfrenta la seguridad hemisférica, que se desprenden del nuevo marco impuesto por los argumentos ya mencionados, éstos se agrupan en cuatro temáticas: mantener la concepción multidimensional de la seguridad, sin ningún tema dominante; mantener la perspectiva de cooperación que ha prevalecido; evitar la militarización del sistema, y mantener las atribuciones exclusivas de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en el ámbito del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, al igual que una estructura flexible dentro del sistema de seguridad hemisférica.

Los cambios en la doctrina de seguridad nacional del gobierno de Bush y la seguridad hemisférica

En la primera etapa de la posguerra fría, que termina con Clinton, se impuso la visión amplia de la seguridad nacional, cuyos aspectos generales más relevantes fueron los siguientes:

⁶ Consejo Permanente de la OEA, Comisión de Seguridad Hemisférica (CSH), “Intervenciones de los Estados miembros durante la Reunión Especial sobre Conceptos de Seguridad (México)”, embajador Claude Heller, OEA/Ser.G, CP/CSH/SA. 68/99 add.3, 29 de julio de 1999, en <http://www.oas.org/csh/spanish/docsint68.htm>, p. 13.

–Consideró todas las dimensiones de la seguridad: militar, económica y política.

–Subrayó la existencia de un vínculo estrecho entre problemas domésticos e internacionales.

–Disminuyó el peso relativo del componente militar, redefinió las hipótesis de conflicto y puso énfasis en la defensa colectiva.

–Otorgó prioridad a la recuperación y revitalización económica del país para sostener el liderazgo de Estados Unidos y estimular el crecimiento global.

–Asumió la promoción de la democracia y el libre mercado como dos temas centrales que reemplazaron la contención del comunismo como base conceptual de la política de seguridad.

–Incluyó nuevas amenazas de diversa índole.

–Incorporó problemas globales, asumidos como amenazas comunes a nivel planetario.⁷

De forma contrastante, la agenda de seguridad nacional de Bush tiene dos características centrales: la remilitarización ofensiva de la misma y el unilateralismo en su instrumentación.⁸

⁷ El tema se desarrolla en Lilia Bermúdez Torres, “La seguridad nacional de Estados Unidos: reconceptualización y tendencias”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 59, febrero de 2000, pp. 32-72.

⁸ Los nuevos planteamientos se encuentran en *The National Security Strategy of the United States of America*, septiembre de 2002, The White House, Washington, DC, 31 pp. Entre los ensayos que abordan los elementos constitutivos de esta nueva estrategia de seguridad están: Tom Barry, “Hegemony to Imperium”, en *Foreign Policy in Focus* (Albuquerque, Nuevo México), 26 de septiembre de 2002, en <http://www.presentdanger.org/frontier/2002/0926hegemon.html>; *id.*, “El complejo de poder: se acabó el ‘gringo bueno’”, en *Programa de las Américas*, Silver City, Nuevo México, Interhemispheric Resource Center, 10 de diciembre de 2002, en http://www.americaspolicy.org/commentary/2002/sp_0211complejo.html; G. John Ikenberry, “La ambición imperial de Estados Unidos”, en *Foreign Affairs en Español*, vol. 2, núm. 3, otoño-invierno de 2002, pp. 2-21; y Michael Hirsh, “El mundo de Bush”, en *ibid.*, pp. 22-51.

La remilitarización ofensiva de la agenda se impone dado que se asume que la respuesta al terrorismo, principal amenaza a la seguridad estadounidense, es el uso de la fuerza. Ello implica, por un lado, desechar el pensamiento estratégico previo basado en el equilibrio de poder, así como las viejas doctrinas de contención y disuasión, como lo expresó claramente Bush en un discurso en West Point en junio de 2002. Esto es así porque como actores no estatales, los grupos terroristas no pueden ser disuadidos, sobre todo los fundamentalistas que están dispuestos a morir en nombre de su causa, por lo cual deben ser eliminados mediante acciones ofensivas.

Por otro lado, este elemento de la estrategia implica mantener la supremacía militar estadounidense. El elemento más notable del nuevo militarismo es la acción preventiva, objetivo que ya había sido planteado en la década de los ochenta por Ronald Reagan.⁹

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. Los sectores derechistas más duros del gabinete de Bush han impuesto esta perspectiva, que tiene como corolario evidente el “antimultilateralismo”, es decir, el desdén por las reglas, normas e instituciones de las que se ha dotado el sistema internacional desde la segunda posguerra, los cuales son vistos como trabas.

Esta postura, que ahora se reafirma, ya había sido expresada por Bush desde su campaña electoral mediante el rechazo a varios instrumentos, entre ellos, el Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares, las Convenciones sobre Ar-

⁹ Este tema se desarrolla en L. Bermúdez, “El terrorismo dentro de la guerra de baja intensidad”, en Augusto Varas (ed.), *Jaque a la democracia: orden internacional y violencia política en América Latina*, Buenos Aires, Programa de Estudios Conjuntos sobre Relaciones Internacionales de América Latina, Grupo Editor Latinoamericano, 1990, pp. 179-199.

mas Biológicas y Químicas, el Protocolo de Kioto y la Corte Penal Internacional.

En lo referente a la seguridad hemisférica, en el último documento del gobierno de Clinton al respecto, fechado en octubre de 2000, se indica que el sistema de seguridad emergente en el hemisferio a principios del nuevo siglo está marcado por el cambio pacífico. El conflicto entre vecinos se ha vuelto menos probable en la medida en que las disputas fronterizas, principal fuente de tensión en el pasado, se estaban resolviendo a través de la diplomacia. Se señala asimismo que, con el establecimiento de gobiernos democráticos y economías de libre mercado, el desorden social también había dejado de ser un problema en el hemisferio. Las naciones de América Latina y el Caribe han declarado una zona libre de armas nucleares y han renunciado a otras armas de destrucción masiva. También se plantea que los países se han centrado más en la modernización militar dentro de medios nacionales, con transparencia en las políticas de defensa y cooperación en los ámbitos regional, subregional y global.

En este documento se identifican cinco objetivos:

1. Fortalecer y ampliar la cooperación de defensa de Estados Unidos con las naciones del hemisferio occidental. Aquí se propone incrementar la interoperabilidad de equipo y doctrina para propósitos de mantenimiento de la paz internacional y para responder mejor a las crisis humanitarias en el hemisferio.

2. Institucionalizar normas democráticas dentro de los establecimientos de defensa.

3. Fortalecer mecanismos regionales y subregionales de seguridad cooperativa, lo que incluye estimular la adopción acelerada de medidas de fomento de la confianza y la seguridad sancionadas por la OEA, y fortalecer el proceso de Reuniones de Ministros de Defensa de las Américas.

4. Fomentar aproximaciones cooperativas al mantenimiento de la paz internacional, amenazas transnacionales y crisis humanitarias, respetando preocupaciones sobre la soberanía.

5. Solución pacífica de disputas que amenacen la estabilidad regional.¹⁰

En los debates que se han llevado a cabo en el marco de la OEA, a través de la Comisión de Seguridad Hemisférica, para reformar el sistema de seguridad regional, Bush no ha cambiado la posición asumida por Clinton en diversos temas. Lo que resulta previsible es que el actual presidente quiera imponer el terrorismo como tema dominante de la agenda.

Con base en este marco, a continuación se desarrollarán los retos que, desde nuestra perspectiva, se presentan para la seguridad hemisférica de cara a la Conferencia Especial sobre Seguridad.

Mantener la concepción multidimensional de la seguridad hemisférica, sin ningún tema dominante

En la XXXII Asamblea General de la OEA, celebrada a principios de junio de 2002 en Barbados, se recoge el consenso alcanzado en los debates de la CSH en torno a la adopción de un enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica. En la Declaración de Bridgetown se reconoce que “las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad del hemisferio son de naturaleza diversa y alcance multidimensional, y el concepto y enfoque tradicionales deben ampliarse para abarcar amenazas

¹⁰ Department of Defense, *United States Security Strategy for the Americas*, Washington, Department of Defense, Office of the Secretary of Defense, Inter-American Affairs, octubre de 2000. Este documento actualiza lo planteado cinco años antes en Department of Defense, *United States Security Strategy for the Americas*, Washington, Department of Defense, Office of International Security Affairs, septiembre de 1995, p. 2.

nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales”.¹¹

En un documento de la Comisión Preparatoria de esta Asamblea General se identifican algunas de las cuestiones clave que el hemisferio enfrenta en materia de seguridad: tráfico de drogas; sida; privación económica, pobreza y exclusión social; delincuencia transnacional organizada; armas pequeñas y ligeras; sostenibilidad ambiental; preparación para casos de desastre y mitigación de sus efectos, y terrorismo.¹²

Estados Unidos ha reconocido que la definición tradicional y estrecha de la seguridad, concentrada en un posible ataque externo, ha dejado paso a esta concepción multidimensional. No obstante, ha planteado algunas restricciones al respecto.

En primera instancia, se pronuncia 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.¹³

¹¹ OEA, Declaración de Bridgetown: Enfoque Multidimensional de la Seguridad Hemisférica, aprobada en la cuarta sesión plenaria de la XXXII Asamblea General de la OEA, celebrada el 4 de junio de 2002, AG/DEC.27 (XXXII-O/02), en OEA, Declaraciones y resoluciones aprobadas por la Asamblea General en su XXXII Periodo Ordinario de Sesiones, en http://www.oas.org/XXXIIGA/espanol/documentos/docs_esp/AGdoc4143_02.doc.

¹² Comisión Preparatoria de la Asamblea General de la OEA, “Ayuda memoria sobre el tema del enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica para el diálogo ministerial del XXXII Periodo Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA”, AG/CP/doc.643/02, 5 de abril de 2002, en OEA, Documentos del XXXII Periodo de Sesiones de la Asamblea General, Bridgetown, Barbados, junio 2-4 de 2002, en http://www.oas.org/xxiiga/espanol/documentos/docs_esp/AGcp643_02.htm.

¹³ Roger F. Noriega, Permanent Representative to the Organization of American States (OAS), “Hemispheric Security in the 21st. Century”, Statement before the Preparatory Meeting for the Summit-Mandated Conference on Security, Washington, DC, 6 de noviembre de 2001, en <http://www.state.gov/t/pm/r1s/rm/2001/6683pf.htm>. Esta postura es la misma que manejó el último representante de William Clinton en la OEA, Luis Lauredo.

En este sentido, entre los comentarios que el representante estadounidense hizo al referido documento de la Comisión Preparatoria, se expresa la falta de convencimiento para poder afirmar categóricamente que existe un “vínculo inextricable entre la marginación económica, la pobreza, los conflictos, la apatía y la desilusión de nuestros ciudadanos”, o que “estos factores surgen como causas de fondo del extremismo, dan lugar a guerras y a actividades ilícitas que socavan la trama de nuestras sociedades, afectan las relaciones entre los Estados y amenazan la paz y la seguridad mundiales”. Su contrapropuesta está en el siguiente texto: “la pobreza puede socavar la trama de nuestras sociedades y crear un clima que es terreno fértil para la explotación por los extremistas”.¹⁴

En segunda instancia, el gobierno de George W. Bush considera que las principales amenazas a la seguridad en la región son de carácter transnacional y no tradicional: terrorismo, narcotráfico, desastres naturales, problemas ambientales, crimen organizado y corrupción.¹⁵

El gobierno de Vicente Fox plantea prioridades más amplias dentro de ese enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica, en el cual incluye temas sociales y económicos:

la superación de la pobreza extrema y la desigualdad social; la protección de la salud pública frente a casos como el sida y otras pandemias; la prevención de calamidades y desastres naturales; el combate al crimen transnacional organizado —particularmente el narcotráfico—; la lucha frontal contra el terrorismo

¹⁴ OEA, “Ayuda memoria sobre el tema del enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica para el diálogo ministerial del XXXII Periodo Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA (comentarios de la delegación de Estados Unidos)”, OEA/Ser.P, AG/doc.4052/02 add. 1, 21 de mayo de 2002, en http://www.oas.org/xxxiiiga/espanol/documentos/docs_esp/AGdoc4052_02_add1.htm.

¹⁵ R. F. Noriega, *op. cit.*

internacional; la acción concertada frente a las crisis económicas, y la preservación del entorno ecológico del hemisferio.¹⁶

Para Fox, la seguridad de nuestros pueblos debe ser entendida en su más amplia concepción. A propósito de ello, plantea tres dimensiones de la misma: la horizontal, en el sentido de que la seguridad vaya más allá de lo militar y abarque los distintos ámbitos del quehacer de América y de cada uno de nuestros países; la vertical, que incluya la seguridad del continente, de cada país y cada persona, y por último, la relacionada con el tiempo, es decir, que cada familia y cada persona tenga seguridades a lo largo de su vida, lo que significa el acceso a un sistema educativo de calidad y gratuito, a un sistema de salud y a un plan de pensiones y retiro.¹⁷ En esta concepción multidimensional de la seguridad se incluye el desafío de garantizar una mejor calidad de vida para las personas.

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 lo tanto, no pueden jerarquizarse.¹⁸

El ex secretario de Relaciones Exteriores, Jorge G. Castañeda, coincidió con este planteamiento. Reconoció, además, que “existen legítimas preocupaciones de países y grupos de países que no necesariamente son compartidas por todos los países del hemisferio, pero que son susceptibles de acciones coordinadas comunes basadas en un espíritu de solidaridad”. Los temas que señala son la pobreza, la exclusión, el financiamiento para el

¹⁶ DGCS, SRE, “México se retira del Tratado Interamericano...”

¹⁷ DGCS, Dirección de Monitoreo Internacional (DMI), SRE, Discurso de Vicente Fox ante la OEA, reporte especial, tercer día de visita a Estados Unidos, 7 de septiembre de 2001.

¹⁸ Consejo Permanente de la OEA, CSH, “Intervenciones de los Estados miembros durante la Reunión Especial sobre Conceptos de Seguridad...”, p. 11.

desarrollo y el buen gobierno, los cuales fueron abordados en la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, celebrada en Monterrey en marzo de 2002. El enfoque multidimensional de la seguridad, que incluye tanto los nuevos desafíos como estos temas, debiera ser, según expresó, “el propósito y sustancia de la Conferencia Especial de Seguridad”.¹⁹

En lo referente a los temas tradicionales de la seguridad hemisférica, tanto México como Estados Unidos coinciden en señalar su preocupación, y la de todos los países del hemisferio, por los viejos diferendos sobre delimitación fronteriza o territorial no resueltos. Castañeda también indicó el mantenimiento de factores como la transferencia ilícita y el tráfico de armas pequeñas y ligeras, al igual que los elevados presupuestos militares, que generan desconfianza y temor.²⁰

Desde la perspectiva mexicana, el aspecto multidimensional de la seguridad hemisférica, por su naturaleza, no puede verse con visiones excluyentes sino complementarias. Sin embargo, México también ha puesto límites ante un tema, como la migración, que considera inadecuado incluir en la agenda.

Por su parte, Estados Unidos ha pretendido añadirla a la lista de nuevas amenazas a la seguridad hemisférica. La última iniciativa fue de Roger Noriega, representante de Bush ante la OEA, quien propuso una adición al citado documento de la Comisión Preparatoria sobre el enfoque multidimensional: “la migración masiva irrestricta dentro del hemisferio es una amenaza para la seguridad que podría desestabilizar a los paí-

¹⁹ OEA, Intervención del secretario de Relaciones Exteriores de México, Jorge G. Castañeda, en el XXXII Periodo Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, Bridgetown, Barbados, 3 de junio de 2002, en http://www.oas.org/XXXIIGA/english/speeches/speech_Mexico.htm.

²⁰ *Idem*.

ses a nivel social, económico y político, y puede verse exacerbada por el surgimiento de grupos nacionalistas extremistas”.²¹

En los debates de la CSH, México ha expresado su rechazo a esta pretensión, con respecto a lo cual argumenta que la migración es un fenómeno complejo que tiene que ver con disparidades en niveles de desarrollo económico entre nuestros países, y con los efectos de la reestructuración económica en el ámbito global. Además, subraya que la migración cumple un papel significativo en las sociedades receptoras más desarrolladas; se trata, en suma, de un fenómeno que debe distinguirse del tráfico ilegal de personas como actividad criminal.²²

Por otra parte, debido a la prioridad que el gobierno de Bush otorga ahora a la guerra global contra el terrorismo, existe el riesgo de que lo quiera colocar, en los hechos, como el tema prioritario de la agenda de seguridad hemisférica, a pesar de que, en el discurso, considere otros temas.

Sin embargo, aunque se puede reconocer que todos los países latinoamericanos son vulnerables a un ataque terrorista, desde la perspectiva de la mayoría el terrorismo no es percibido como una amenaza inminente que los pueda convocar para colocarlo como eje de la agenda. Los únicos países que han sufrido ataques terroristas son Colombia y Argentina.²³

²¹ OEA, “Ayuda memoria sobre el tema del enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica [...] comentarios de la delegación de Estados Unidos...”

²² OEA, Address by Ambassador Claude Heller, Permanent Representative of Mexico to the OAS at the Special Meeting of the Committee on Hemispheric Security, en Permanent Council of the OAS, Committee on Hemispheric Security, Special Meeting of the Committee on Hemispheric Security, “New Approaches to Hemispheric Security”, AG/RES.1744 (XXX-O/00), OEA/Ser.G, CP/CSH-333/00, 25 de enero de 2001, Appendix IV, pp. 6-7.

²³ Los actos terroristas deben distinguirse nítidamente de otras formas de violencia política ya que, a partir de la definición que se adopte, la dimensión del fenómeno puede ser distorsionada o exagerada. Al afirmar que sólo Colombia y Argentina han sido víctimas del terrorismo en la región, tomamos en consideración algunos elementos centrales en los que existe coincidencia entre diversos analistas: el empleo de la violencia indiscriminada con el propósito de

En el pasado inmediato, el narcotráfico tampoco pudo asumir ese papel central, puesto que su impacto en los países es diferente, depende del lugar de la cadena en el cual éstos se ubiquen (producción, transformación, tráfico o consumo), razón por la cual, en algunos lugares es un problema de salud pública, en otros de seguridad pública, y en otros más de seguridad nacional. Un ex funcionario de la Procuraduría General de la República estableció con agudeza los elementos que acotan si el narcotráfico debe ser considerado un problema de seguridad nacional: cuando atenta contra la estabilidad política de los países; pone en peligro la solidez de las instituciones (por su enorme capacidad corruptora), y contamina los procesos económicos, financieros y agrícolas.²⁴

Por lo anterior, reiteramos que debe prevalecer una concepción multidimensional de la seguridad, que dé cabida a las distintas preocupaciones de cada Estado del hemisferio, con una visión complementaria y sin ningún tema dominante.

Mantener la perspectiva de cooperación que ha prevalecido

En las reuniones de la CSH, México ha aceptado que, en determinadas circunstancias, diversos fenómenos de dimensión

inducir temor, y crear un clima de inestabilidad e inseguridad generalizada. Este tema se desarrolla en L. Bermúdez Torres, "Terrorismo, algunos problemas analíticos y políticos", en *Crónica Legislativa*, nueva época, año v, núm. 11, octubre-noviembre, 1996, pp. 11-18. Órgano de información de la LVI Legislatura, H. Cámara de Diputados; y en *id.*, "Implicaciones del ataque terrorista para América Latina", en José Luis Valdés Ugalde y Diego Valadés (coords.), *Globalidad y conflicto. Estados Unidos y la crisis de septiembre*, México, Centro de Investigaciones sobre América del Norte-Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, 2002, pp. 75-91.

²⁴ Citado por Sergio Aguayo Quezada, "Los usos, abusos y retos de la seguridad nacional mexicana, 1946-1990", en S. Aguayo Quezada y Bruce Michael

transnacional pueden vulnerar la seguridad hemisférica; éstos han sido enfrentados a través de la concertación de esquemas de cooperación, aun sin haber alcanzado un concepto común de seguridad.²⁵

Entre estos instrumentos se encuentran la Convención Interamericana contra la Fabricación y Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados, la Convención Interamericana sobre Transparencia en Adquisiciones de Armas Convencionales, el Mecanismo de Evaluación Multilateral en el marco de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de las Drogas, el establecimiento del Comité Interamericano contra el Terrorismo y la Convención Interamericana contra el Terrorismo. México ha subrayado que ninguno de estos esquemas de cooperación contempla la militarización de la OEA.²⁶

El gobierno de Bush reconoce, como su predecesor, que ante las amenazas transnacionales modernas, es mucho más frecuente que la respuesta sea dirigida por las autoridades civiles que por las militares. Sin embargo, en algunos casos, y de acuerdo con la propia experiencia nacional, se requerirá una respuesta civil y militar combinada.²⁷

Este tipo de acción combinada se ha producido en los temas del narcotráfico y el apoyo a la población civil en casos de desastres naturales. Con relación al primero, en el debate para combatir este flagelo no ha habido consenso que señale que su enfrentamiento deba ser militarizado; de hecho, existe una

Bagley (comps.), *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, México, Siglo XXI, 1990, p. 120.

²⁵ OEA, Intervención del embajador Claude Heller, representante permanente de México ante la OEA, en la Comisión de Seguridad Hemisférica, Washington, DC, 20 de marzo de 2000 (mimeo.), p. 4.

²⁶ *Idem*.

²⁷ R. F. Noriega, *op. cit.*

fuerte tendencia de acuerdo con la cual el combate al narcotráfico debe circunscribirse a una acción policiaca.

Por su naturaleza diversa, el enfrentamiento de los fenómenos transnacionales es 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.

Los fenómenos que tienen un impacto transnacional sólo pueden ser resueltos con acciones concertadas y esfuerzos multilaterales. Los argumentos que confrontan el enfoque militarista para responder a esas nuevas amenazas a la seguridad subrayan las raíces económicas y sociales de dichos problemas, y privilegian, por tanto, un enfoque preventivo y de promoción de la cooperación internacional.²⁸

Evitar la militarización del sistema de seguridad hemisférico

En el ámbito militar y de defensa se registra un avance positivo, por un lado, con la definición (y adopción por parte de algunos Estados de América del Sur y Centroamérica) de las Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad (MFCS), entre las cuales se encuentran la adopción de acuerdos sobre notificación previa de ejercicios militares, el intercambio de información y participación en el Registro de Armas Convencionales de la ONU y en el Informe Estandarizado Internacional sobre Gastos Militares, el intercambio de información sobre políticas y

²⁸ Esta dualidad de enfoques, la perspectiva militarista y la de cooperación, que se han manifestado también en el seno de la ONU, se desarrollan en L. Bermúdez Torres, "Nuevas amenazas a la paz y seguridad internacionales", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 65, febrero de 2002, pp. 83-97.

doctrinas de defensa, consultas con miras a avanzar en la limitación y control de armas convencionales, invitación de observadores para ejercicios militares y visitas a instalaciones militares, así como la realización de seminarios, cursos de difusión y estudios sobre las MFCS con la participación de civiles y militares.²⁹

Por otro lado, la reforma al sistema de seguridad hemisférico involucra fundamentalmente al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) y a la Junta Interamericana de Defensa (JID), instrumentos a los que no pertenecen Canadá ni la mayoría de los países de la Comunidad del Caribe.

El TIAR fue suscrito en 1947, una vez finalizada la segunda guerra mundial, para hacer frente a las amenazas o actos de agresión que se presentaran contra alguno de los países americanos después del establecimiento de la paz. En este instrumento se postula que un ataque armado contra cualquier Estado será considerado como un ataque contra todos los Estados americanos.

Sin embargo, el TIAR sólo ha sido aplicado en contra de Estados miembros de la comunidad interamericana, y no en casos de agresiones externas. Su prueba de fuego se presentó en 1982, cuando Argentina trató de activarlo, sin éxito, con motivo de la guerra de las Malvinas. Desde su constitución, Estados Unidos había declarado “que no aceptaría su aplicación en casos de controversias territoriales relativas a posesiones europeas en América”. Otro argumento que se manejó fue que “el

²⁹ Las listas de las MFCS adoptadas en las conferencias sobre el tema, celebradas en Santiago de Chile, en noviembre de 1995, y en San Salvador, en febrero de 1998, se encuentran en OEA, “Fomento de la confianza y de la seguridad, lista de medidas, Conferencia Regional sobre Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad de Santiago, 1995”; y en *id.*, “Fomento de la confianza y de la seguridad, lista de medidas, Conferencia Regional de San Salvador en seguimiento de la Conferencia de Santiago, 1998”, en <http://www.oas.org/defaultesp.htm>.

ataque inglés había sido provocado por la invasión argentina a las Islas Malvinas". Según esta visión, el agresor fue el país latinoamericano. Este hecho "afectó definitivamente la credibilidad del TIAR".³⁰

En los debates de la CSH, antes de los atentados del 11 de septiembre, si bien no se expresaba una posición convergente sobre la orientación de la reforma del TIAR, un informe de la Comisión señalaba la "coincidencia apreciable" entre las delegaciones sobre sus limitaciones, "especialmente en lo que se refiere a su universalidad y aplicabilidad a las nuevas circunstancias del continente, contrastándolas con la vigencia que mantiene la Carta de la OEA".³¹

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 tres del TIAR (que establece que un ataque armado contra cualquier Estado americano será considerado como un ataque a todos)³² se aplica a los conflictos entre Estados del hemisferio?; ¿se aplica el TIAR a los conflictos internos de los Estados?; ¿el artículo seis (referido a

³⁰ Margarita Diéguez, "Los mecanismos regionales para el mantenimiento de la paz y la seguridad hemisférica", en Olga Pellicer (comp.), *La seguridad internacional en América Latina y el Caribe. El debate contemporáneo*, México, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos-Secretaría de Relaciones Exteriores/Universidad de las Naciones Unidas, 1995, pp. 164-165.

³¹ Consejo Permanente de la OEA, CSH, "Informe de la Presidencia", Reunión Especial de la Comisión de Seguridad Hemisférica: "Los nuevos enfoques sobre la seguridad hemisférica", AG/RES.1744 (XXX-O/00), OEA/Ser.G, CP/CSH-333/00, 25 de enero de 2001, en <http://www.oas.org/defaultesp.htm>, p. 2.

³² El artículo tres del TIAR, en su párrafo uno establece que "las altas partes contratantes convienen en que un ataque armado por parte de cualquier Estado contra un Estado americano será considerado como un ataque contra todos los Estados americanos y, en consecuencia, cada una de dichas partes contratantes se compromete a ayudar y a hacer frente al ataque en ejercicio del derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva que reconoce el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas".

una agresión que no sea un ataque armado),³³ es atinente a cualquier otro hecho o situación que ponga en peligro la paz en las Américas, y abarca las amenazas transnacionales?³⁴

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 los atentados terroristas contra Estados Unidos, tanto la Carta de la OEA como el TIAR (que fue invocado por Brasil) han sido 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 implícita al artículo seis). Ambos instrumentos, afirmó, han mostrado “su habilidad para adaptarse y responder a amenazas nuevas y tradicionales”.³⁵

En las reuniones de la CSH, México ha sostenido que el TIAR y la JID han quedado superados por el contexto político, no responden en la actualidad a los criterios de representatividad y legitimidad, no tienen facultades residuales, ni pueden ejercer más atribuciones que las establecidas expresamente en sus instrumentos constitutivos. Asimismo, como ya se señaló, México

³³ El artículo seis estipula: “si la inviolabilidad o la integridad del territorio o la soberanía o la independencia política de cualquier Estado americano fueren afectadas por una agresión que no sea ataque armado, o por un conflicto extracontinental o intracontinental, o por cualquier otro hecho o situación que pueda poner en peligro la paz de América, el Órgano de Consulta se reunirá inmediatamente, a fin de acordar las medidas que en caso de agresión se deben tomar en ayuda del agredido, o en todo caso las que convenga tomar para la defensa común y para el mantenimiento de la paz y la seguridad del continente”.

³⁴ Consejo Permanente de la OEA, CSH, “Informe de la Presidencia”, Reunión Especial de la Comisión de Seguridad Hemisférica: “Los nuevos enfoques...”, p. 7.

³⁵ Remarks by Secretary of State Colin L. Powell at the Organization of American States General Assembly, Sherbourne Conference Center, Bridgetown, June 3, 2002, en “Powell stresses security at OAS General Assembly, US Department of State, International Information Programs”, en <http://usinfo.state.gov/topical/pol/terror/02060309.htm>.

ha sido enfático en que no puede admitir que, en aras de la eficacia para hacer frente a fenómenos multidimensionales, que tienen trascendencia internacional, se promueva la militarización del sistema interamericano.³⁶

En coincidencia con esta postura, el gobierno de 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,³⁷ decisión que se posterga un año debido al ambiente generado por los atentados terroristas del día 11 del mismo mes. Entre los argumentos del anuncio se 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”; y, por la otra, que “no confrontamos un enemigo extracontinental que nos obligue a defendernos a través de una alianza militar”.³⁸

La Cancillería mexicana plantea que “al separarse del TIAR, el país queda en mejores condiciones de atender los trabajos encaminados a delinear un nuevo esquema de seguridad”, en donde se buscará privilegiar un enfoque multidimensional. Con esta medida, y el ofrecimiento para ser sede de la Conferencia Especial de Seguridad, “el gobierno de México reitera su decisión de desempeñar un papel central en la construcción y codificación de la nueva arquitectura internacional y de los factores de seguridad que la sustenten”.³⁹

Asimismo, México no tiene la intención de hacer una propuesta para que haya un tratado sustituto. Según Gustavo Iruegas, ex subsecretario para América Latina y el Caribe, la

³⁶ Consejo Permanente de la OEA, CSH, “Intervenciones de los Estados miembros durante la Reunión Especial sobre Conceptos de Seguridad...”, p. 13.

³⁷ El anuncio fue hecho en la participación del presidente Fox en una sesión del Consejo Permanente de la OEA, en el marco de su visita de Estado a Washington.

³⁸ DGCS, DMI, SRE, Discurso de Vicente Fox ante la OEA...

³⁹ DGCS, SRE, “México se retira del Tratado...”

medida se tomó “en función de los intereses de México, y eso comprende que preferimos que no haya un acuerdo en ese sentido, en el que México esté comprometido”.⁴⁰

El TIAR no es un instrumento adecuado para enfrentar el terrorismo y las nuevas amenazas a la seguridad, puesto que, como se ha argumentado, son asuntos que no pueden ser combatidos con medios militares.

De acuerdo con la Cancillería 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 y a los responsables de darles apoyo o abrigo”. En opinión de México, el terrorismo sólo podrá erradicarse a través de un marco común de medidas, “y de conformidad con los propósitos y principios contenidos en la Carta de las Naciones Unidas y el derecho internacional, incluido el derecho humanitario y el respeto a los derechos humanos”.⁴¹

La Convención Interamericana contra el Terrorismo, aprobada por la Asamblea General de la OEA el 3 de junio de 2002, define los elementos para fortalecer la cooperación hemisférica en la materia; entre ellos destacan:

—Fortalecimiento de controles sobre recursos financieros (bancos, instituciones financieras, movimientos de dinero, establecimiento de unidades de inteligencia financiera).

⁴⁰ Conferencia de prensa ofrecida por la entonces vocera de la SRE, Gloria Abella, efectuada en el auditorio “Luis Padilla Nervo”, Tlatelolco, 12 de septiembre de 2002, en http://www.sre.gob.mx/comunicados/conferencias/confe_sep/c-03-09.htm. Se mantiene el título original de la fuente, aunque la conferencia de prensa fue dada por el embajador Gustavo Iruegas, entonces subsecretario para América Latina y el Caribe, acompañado por la vocera de la Cancillería.

⁴¹ Instituto Matías Romero (IMR), SRE, “Acciones en la Organización de las Naciones Unidas en el ámbito de temas globales. Terrorismo”, en IMR, SRE, Agenda de Política Exterior, en <http://www.sre.gob.mx/ape/fo6/terrorismo8.htm>.

—Cooperación e intercambio de información con el objeto de 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.

—Programas de cooperación técnica y capacitación para fortalecer las instituciones nacionales encargadas del cumplimiento de las obligaciones emanadas de la Convención.⁴²

Por otra parte, como ya se señaló, la reforma al sistema interamericano de seguridad también involucra a la JID, creada en 1942, en el marco de la segunda guerra mundial y ante el enemigo común, las potencias del eje nazi fascista. Fue concebida como un órgano asesor del sistema interamericano. Su mandato no surge de la OEA. Los delegados son miembros de las fuerzas armadas de la región; el presidente es un estadounidense. Está compuesta de cuatro órganos principales: el Consejo de Delegados, el Estado Mayor, el Colegio Interamericano de Defensa y la Secretaría.

En 1995, por mayoría de votos (con la oposición de México), se le dio una nueva misión: prestar asesoramiento a los mismos órganos de la OEA en asuntos de carácter militar, para contribuir al mantenimiento de la paz y la seguridad en el continente, con lo cual se abrió la posibilidad de que la JID fuese involucrada en actividades operativas.⁴³

Estados Unidos ha propuesto que la JID se amplíe y se reestructure, tenga un mandato claro para el asesoramiento técni-

⁴² OEA, Convención Interamericana contra el Terrorismo, aprobada en la primera sesión plenaria de la XXXII Asamblea General, celebrada el 3 de junio de 2002, AG/RES. 1840 (XXXII-O/02), en <http://www.oas.org/defaultesp.htm>.

⁴³ Sergio González Gálvez, "Hacia un nuevo concepto de seguridad hemisférica", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 54, junio de 1998, pp. 73-74 y 88-89.

co en materia de seguridad y defensa dentro de la estructura de la OEA, ayude al fomento de las relaciones entre los ámbitos civil y militar, contribuya al diálogo y la cooperación en torno a cuestiones de seguridad no tradicionales y responda a las preocupaciones específicas de los pequeños Estados insulares en la materia.⁴⁴

De acuerdo con el director de la JID en funciones en el año 2000, John Thompson, la Junta realiza actividades en cuatro áreas: preparación para desastres naturales y mitigación; desminado; medidas de fomento de la confianza y de la seguridad, y educación para la paz. También sugiere que el medio ambiente y la promoción de los derechos humanos podrían ser nuevos campos de su actividad.⁴⁵

Como ya se señaló, en las discusiones de la CSH, México ha señalado, por una parte, que las instituciones del sistema interamericano no tienen facultades residuales, ni pueden ejercer más atribuciones que las que se establecen expresamente en sus instrumentos constitutivos. Asimismo, se ve con preocupación que se quiera otorgar a la JID facultades para tratar asuntos que no son de su competencia. La Junta no está llamada a realizar actividades operacionales, como el mantenimiento de la paz y la seguridad ambiental. Por otra parte, México también ha señalado que no existe un vínculo jurídico claro entre la JID y la OEA.⁴⁶

⁴⁴ Consejo Permanente de la OEA, CSH, "Informe de la Presidencia", Reunión Especial de la Comisión de Seguridad Hemisférica: "Los nuevos enfoques..."

⁴⁵ *Id.*, "Informe de la Presidencia", Reunión Especial de la Comisión de Seguridad Hemisférica para continuar desarrollando los enfoques comunes más apropiados que permitan abordar los diversos aspectos de la seguridad internacional en el hemisferio, celebrada el 20 y 21 de marzo de 2000, OEA/Ser.G, CP/CSH-301/00, 8 de mayo 2000, en <http://www.oas.org/chs/spanish/ncsdoc%20infopresid.htm>, pp. 9-10.

⁴⁶ Estas posiciones fueron manejadas por el embajador mexicano ante la OEA, Claude Heller, en distintas partes de sus intervenciones ante la CSH, ya citadas,

Al igual que el TIAR, la JID no responde en la actualidad a los criterios de representatividad y legitimidad en la comunidad hemisférica. México ha expresado, además, que la Junta debería “transformarse para que su *modus operandi* sea democrático y refleje la genuina subordinación de los institutos armados en regímenes democráticos al poder civil”.⁴⁷ Para reforzar lo anterior, se señala: “la democratización de nuestras sociedades y la preeminencia del estado de derecho no son compatibles con instituciones que han funcionado como coto autónomo de las fuerzas armadas, al margen de la supervisión que deberían ejercer los gobiernos”. Además, las instituciones de seguridad hemisférica “no pueden ser más monopolio de ningún país”.⁴⁸

Por ello, bajo el gobierno anterior, México llegó incluso a expresar que en caso de justificarse su existencia, la JID debería responder a dos requisitos mínimos: a) las delegaciones gubernamentales deberían ser encabezadas por los representantes permanentes ante la Organización, con la asesoría de los expertos militares y técnicos que al efecto designen los Estados miembros, y b) las funciones de este órgano consultivo deben ser resultado del consenso y de la genuina participación de todos los Estados miembros de la Organización; en todo caso, tales funciones no podrían ser exclusivamente militares, dada la concepción multidimensional de la seguridad que se está adoptando.⁴⁹

del 29 de julio de 1999, 20 de marzo de 2000, 8 de mayo de 2000 y 25 de enero de 2001.

⁴⁷ OEA, Address by Ambassador Claude Heller, Permanent Representative of Mexico to the OAS at the Special Meeting of the Committee on Hemispheric Security...

⁴⁸ *Id.*, Intervención del embajador Claude Heller, representante permanente de México ante la OEA, en la Comisión de Seguridad Hemisférica..., p. 7.

⁴⁹ *Ibid.*, pp. 7-8.

Mantener las atribuciones exclusivas de la ONU en el ámbito del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales

Como ya se señaló, en la estrategia de seguridad para el hemisferio del gobierno de Clinton se planteó fortalecer y ampliar la cooperación de defensa de Estados Unidos con las naciones de América Latina. En el ámbito de las operaciones de mantenimiento de la paz internacional (OMP), propuso incrementar la interoperabilidad de equipo y doctrina, con el objeto de mejorar las capacidades para la acción combinada en este terreno, así como para responder mejor a las crisis humanitarias en el hemisferio.⁵⁰

Bajo el gobierno de Bush, este objetivo se atenuaría, aparentemente, 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 operaciones de mantenimiento de la paz alrededor del mundo. Cuestionó, asimismo, la falta de objetivos claros y realizables, de reglas favorables de involucramiento y estrategias definidas de salida.⁵¹ Sin embargo, lo que implica esta posición es que los poderes regionales deben asumir un papel preponderante en el mantenimiento de la seguridad de su zona, tanto en las OMP bajo el manto de la ONU como en las operaciones definidas fuera del mar-

⁵⁰ Department of Defense, *United States Security Strategy for the Americas*, Washington, Department of Defense, Office of the Secretary..., octubre de 2000.

⁵¹ Estos planteamientos se encuentran en la Plataforma Republicana: 2000 GOP Platform. Renewing America's Purpose. Together, en <http://www.foreignpolicy2000.org/convention/platform2000>. Los planteamientos de política exterior se desarrollan en el último apartado, titulado "Principled American Leadership".

co de Naciones Unidas; entre ellas, las realizadas por la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

En la Quinta Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, celebrada en noviembre de 2002 en Santiago de Chile, el secretario de Defensa de Estados Unidos, Donald H. Rumsfeld, plantea en su discurso la similitud de objetivos de esta reunión con los de la cumbre de la OTAN que se celebraría días después en Praga:

Todos estamos trabajando para consolidar el progreso democrático en nuestra región, para establecer prioridades militares en nuestras sociedades democráticas, para identificar y comprender mejor las nuevas amenazas del siglo 21, y para transformar nuestras capacidades militares para enfrentar individual y colectivamente esas amenazas emergentes.⁵²

Rumsfeld propone a los ministros de defensa del hemisferio dos iniciativas. La primera, “fortalecer la cooperación naval regional para fortalecer las capacidades operativas y de planificación, mejorar sistemas nacionales de comando y control, y mejorar el compartimiento de información regional”. Esto podría incluir la cooperación entre guardacostas, aduanas y fuerzas policíacas.

La segunda iniciativa se refiere a la mejora de las capacidades hemisféricas en el mantenimiento de la paz, ámbito en el cual afirma que algunos países de la región ya son líderes: “debemos explorar la posibilidad de integrar estas variadas capacidades especializadas en capacidades regionales más amplias, de forma que podamos participar mejor en operaciones de man-

⁵² US Department of State, International Information Programs, Statement by US Secretary of Defense, Donald H. Rumsfeld, Defense Ministerial of the Americas, Santiago, Chile, 19 de noviembre de 2002, en Washington File, “Transcript: Rumsfeld urges greater regional cooperation on security issues”, 19 de noviembre de 2002, en <http://www.usinfo.state.gov/cgi-bin/washfile/>.

tenimiento de la paz y estabilidad, dado que esto es claramente una creciente necesidad en el mundo”.⁵³

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 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 del artículo 131 de la Carta de la OEA.⁵⁴

El único pronunciamiento público del ex canciller Castañeda con relación a este tema se produjo al inicio de su gestión, en respuesta a la pregunta de un periodista en una conferencia de prensa. En síntesis, expresó lo siguiente: a) la entonces iniciativa para que México ocupara uno de los puestos no permanentes en el Consejo de Seguridad de la ONU no implicaría la participación del país en OMP, ya que ésta es una decisión voluntaria de los miembros de la Organización, pertenezcan o no al Consejo de Seguridad; b) México sí ha participado en OMP auspiciadas por la ONU, concretamente con el envío de un centenar de policías federales de caminos a la Misión de Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL), una vez que fueron firmados los acuerdos de paz de ese país en 1992 en Chapultepec;⁵⁵

⁵³ *Idem.*

⁵⁴ OEA, Address by Ambassador Claude Heller, Permanent Representative of Mexico to the OAS at the Special Meeting of the Committee on Hemispheric Security...

⁵⁵ La participación de México en la Misión de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL) se ciñó a los principios de la primera generación de operaciones de mantenimiento de la paz (OMP); entre ellos, previo cese al fuego, consentimiento de las partes involucradas y carácter no combatiente. La diferencia en-

c) México podría participar en futuras OMP “si se dan las condiciones, es decir, si podemos ser útiles, si creemos en la causa de la que se trate, si pensamos que el conflicto es importante para nosotros”, y d) lo último no necesariamente significa una participación militar y, si es así, no implica que ésta forzosamente sea armada, puesto que se puede aportar un contingente militar compuesto por ingenieros, médicos o enfermeras de ese ramo.⁵⁶

La perspectiva del Poder Legislativo mexicano sobre el tema se expresó en el marco de la visita a México del secretario general adjunto de las Naciones Unidas para Operaciones de Mantenimiento de la Paz, Jean-Marie Guéhenno, realizada los días 28 y 29 de noviembre de 2002. El funcionario se reunió con legisladores de las Comisiones Unidas de Relaciones Exteriores y de Defensa Nacional de la Cámara de Diputados, quienes le expresaron que “para México las OMP son un tema controversial ya que el postulado de no intervención es un principio capital e irrenunciable”.⁵⁷

Al respecto, cabe indicar que, como lo demuestra la experiencia salvadoreña, un aspecto esencial para el posible éxito de las OMP es el acuerdo entre las partes en conflicto para convocar su actuación, lo cual brinda a éstas legitimidad y viabilidad y, por tanto, no violan el principio de no intervención. En el

tre éstas y las OMP de segunda y tercera generación es desarrollada por Joel Hernández, “Las operaciones de paz de la ONU: del optimismo a la cautela”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 47, verano de 1995, pp. 117-138.

⁵⁶ DGCS, SRE, Transcripción de la conferencia de prensa del ex secretario de Relaciones Exteriores, Jorge G. Castañeda, efectuada en la sala Luis Padilla Nervo, en “La política exterior tendrá un papel más activo en la defensa y promoción de los intereses de todos los mexicanos”, comunicado de prensa núm. 001/01, Tlatelolco, DF, 3 de enero de 2001.

⁵⁷ La información al respecto es proporcionada por el diputado priista, Álvaro Vallarta Ceceña, en su editorial “Operaciones de paz”, *Reforma*, 2 de diciembre de 2002.

caso de la ONUSAL, además, la exitosa experiencia se insertó en el marco de un proceso de negociación en marcha.

Otro aspecto que subrayaron los legisladores mexicanos fue que esas operaciones no deben utilizarse como medidas coercitivas, es decir, como operaciones de imposición de la paz y no de mantenimiento de la paz.⁵⁸ Si México decidiera colaborar, como ya lo ha hecho, “no tendría necesariamente que ser con tropas”.

Mantener una estructura flexible dentro del sistema de seguridad hemisférica

Durante su gestión, el ex secretario Castañeda indicó que la estructura de seguridad del hemisferio descansa, fundamentalmente, en tres pilares: el TIAR, el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (que ha permanecido prácticamente sin vigor desde el momento en que se adoptó) y la Carta de la OEA. Esa estructura se ha enriquecido con nuevos instrumentos jurídicos, como el desarrollo de un nuevo sistema basado en reglas y normas que trascienden fronteras.

Para Castañeda, el cuerpo normativo contenido en las Cartas de la OEA y de la ONU, y en un gran número de mecanismos específicos de cooperación, pueden ser la base para hacer frente tanto a las amenazas tradicionales como a las denominadas nuevas o no tradicionales. Sin embargo, es necesario de-

⁵⁸ Las operaciones de imposición de la paz constituyen la tercera generación de las OMP, desplegadas bajo el capítulo VII de la Carta de la ONU, que permite recurrir al uso de la fuerza para mantener o restablecer la paz y seguridad internacionales, como sucedió en los casos de Somalia y Bosnia-Herzegovina. Su característica principal es el despliegue de operaciones sin seguir los principios de previo consentimiento de las partes interesadas y el carácter no combativo de las OMP. Véase J. Hernández, *op. cit.*, p. 122.

sarrollar esquemas y mecanismos que respondan a las necesidades actuales.⁵⁹

Desde la perspectiva de la Cancillería, no se trata de reducir horizontes sino de ampliarlos. En la Conferencia Especial de Seguridad, la profundización, adecuación o elaboración de instrumentos que correspondan a las necesidades emergentes de seguridad creará una nueva estructura que, dadas las diferentes preocupaciones de seguridad que existen en el hemisferio, no puede obligar al conjunto de naciones y, por tanto, debe ser flexible.

Lo importante es que cada país encuentre en el conjunto de instrumentos la posibilidad de acogerse a los que mejor correspondan a sus intereses y necesidades. Habrá unos que pongan mayor énfasis en su colaboración dentro de instrumentos que se refieran a amenazas tradicionales, y otros en las no tradicionales.

En la Conferencia Especial de Seguridad se deberán consolidar los avances del proceso de reforma del sistema de seguridad hemisférico, e impulsar con firmeza los criterios que cohesionen la concepción multidimensional de la seguridad y hagan prevalecer la perspectiva de cooperación que pueda contener el enfoque militarista.

⁵⁹ OEA, Intervención del secretario de Relaciones Exteriores de México, Jorge G. Castañeda, en el XXXII Periodo Ordinario de Sesiones de la Asamblea General...