

CJI/doc.19/99

HACIA UN NUEVO CONCEPTO DE SEGURIDAD HEMISFÉRICA

(presentado por el doctor Sergio González Gálvez)

Uno de los efectos más dramáticos de los cambios políticos, económicos y tecnológicos que experimenta la sociedad internacional es que algunos de los puntos de referencia básicos del comportamiento internacional de las naciones se vuelven obsoletos a la luz de la nueva dinámica mundial.

La transición a una nueva era mundial obliga a las naciones a un replanteamiento o readecuación de sus respectivas políticas exteriores. Por ejemplo, aceptaremos que, en un mundo interdependiente, la noción del ámbito del dominio reservado de los Estados puede redefinirse. Sin embargo, también debe rechazarse el argumento simplista de que la globalización ha cancelado la vigencia del principio de no intervención de un Estado en los asuntos internos de otro. El replanteamiento de la política no implica la obsolescencia de los principios en que se sustenta.

Las profundas modificaciones que sufre el orden político-estratégico mundial se agrupan en una serie de complejos desarrollos. En primer lugar, destacan la disolución de los bloques ideológicos y, de manera más general, la cancelación de la competencia estratégico-militar entre las potencias. En segundo lugar, parece ya claro que el unipolarismo, producto del fin de la guerra fría, no es permanente: por un lado, la Unión Europea marca cada vez más su autonomía de criterio al enfrentar problemas internacionales; por el otro, empiezan a multiplicarse los países, en Asia, África y, desde luego, América Latina, que rechazan decisiones unilaterales sobre problemas que – consideran-deben ser resueltos por la comunidad internacional en su conjunto. En tercer lugar, parece evidente la necesidad de evaluar la vigencia de los esquemas de seguridad internacionales, algunos de los cuales rigen desde el final de la Segunda Guerra Mundial, para adaptarlos a las nuevas circunstancias: en el Continente americano, por ejemplo, es bien clara la necesidad de redefinir las amenazas a la seguridad como premisa a la reflexión sobre los cambios que ello conllevaría en las instituciones correspondientes.

Hacia una nueva visión de seguridad hemisférica

La discusión en materia de seguridad está estrechamente relacionada con dos grupos de problemas. En primer término, el que se refiere a la relación entre el enfoque global y el regional; en segundo, el relativo a la compatibilidad de las agendas de seguridad de los distintos miembros de una región determinada, a partir de la cual sea posible resolver hasta dónde conforman una “comunidad con identidad de propósitos en materia de seguridad”, con temas y preocupaciones comunes y, por consiguiente, propios de esa región y diferentes de los de otras regiones.

Actualmente, en el hemisferio americano se conjugan tendencias contradictorias. Por una parte, existen ciertos intentos –cuya factibilidad está aún en duda– hacia la creación de un espacio hemisférico; por la otra, surgen experiencias subregionales de interés económico, político y estratégico-militar. Dichas experiencias subregionales ponen en duda las posibilidades de éxito de un esfuerzo hemisférico, debido a las dificultades naturales para compatibilizar los intereses de los países latinoamericanos y caribeños con los de la superpotencia con la que comparten el hemisferio americano. Estas tendencias encontradas evidencian las dificultades que enfrentan los países que, como México, buscan ampliar sus vínculos con los

países de América en su conjunto: una política exterior que se centrara sólo en uno de los múltiples planos de interacción presentes en el hemisferio no podría responder a sus expectativas.

Ante este complejo conjunto de factores y realidades, los países de América deben plantearse la posibilidad de una agenda de acción con alcance plenamente hemisférico en temas de seguridad. En ella, la defensa de los intereses de cada uno adquiriría proyección y viabilidad en un doble contexto: por una parte, la articulación de estrategias a través de los esquemas y el prisma de la acción multilateral, tanto de contenido político-económico como estratégico-militar y, por la otra, la acción insoslayable de los vínculos bilaterales bajo una perspectiva de complementación mutua y siempre sujetos a los acuerdos internacionales en vigor.

Un reconocimiento básico

Una nueva visión de seguridad en el hemisferio debe partir de un reconocimiento básico: la seguridad no radica en la defensa del continente contra una amenaza extracontinental inexistente; radica en la defensa conjunta del derecho de cada país a construir su propio sistema político, basado en la voluntad de su pueblo, sin injerencias externas y garantizando la vigencia de la prohibición de la amenaza o el uso de la fuerza, la promoción del desarme y el control de armamentos, la necesidad de promover la solución pacífica de todas las controversias pendientes, la justicia social, el respeto a los derechos humanos y la lucha contra el narcotráfico, según los términos de los acuerdos en vigor para cada país. Estos criterios serán el marco en el que dicha defensa conjunta habrá de tener lugar. Una auténtica seguridad continental derivará del desarrollo de vínculos entre sus temas, los cuales serán producto de un diálogo regular y sistemático que permita y fomente la transparencia, una seguridad que no esté basada en el poderío militar o la fortificación de las fronteras, sino en la apertura, el diálogo y la negociación.

Una propuesta

Una nueva definición de seguridad en el hemisferio americano requeriría, además de lo señalado hasta ahora, varios puntos de acuerdo entre los países:

1. La seguridad regional debe ser un proceso esencialmente preventivo y no basarse en medidas coercitivas, excepto en última instancia y previa determinación de las hipótesis en las que se permitirían ese tipo de medidas.
2. La seguridad abarca aspectos estratégico-militares pero, sobre todo, aspectos económicos, políticos y sociales. La determinación sobre la problemática vinculada con estos últimos y la manera de enfrentarla tiene que encargarse a los órganos correspondientes de la OEA y basarse en la carta constitutiva y en las resoluciones pertinentes de ese organismo regional.
3. Las amenazas a la supervivencia de cada uno de los Estados-nación son, o pueden ser, diversas. Por ello, las concepciones, las políticas y las estrategias para enfrentarlas son, o pueden ser, diferentes. Así, la importancia de mantener intercambios frecuentes de puntos de vista en la búsqueda de elementos comunes en las estrategias debe ir aparejada con el respecto absoluto a la soberanía y la libertad de acción de los países involucrados.
4. En consecuencia, la posibilidad de acciones de cooperación internacional en materia de seguridad en la región implica el estricto cumplimiento de los acuerdos internacionales en vigor: la Carta de la ONU y la Carta de la OEA, especialmente.

Es claro que una definición de alcance hemisférico como la que se propone no podría coexistir con algunas tendencias actuales, como el intento de ciertos países para ampliar las facultades de la Junta Interamericana de Defensa (JID) o para lograr avances democráticos en el hemisferio a través de medidas coercitivas.

La seguridad hemisférica hoy

Las bases en las cuales se sustentaría el establecimiento de un nuevo concepto de seguridad hemisférica existen ya, como lo demuestran las medidas de fomento de la confianza y de la seguridad desarrolladas en América en el pasado reciente, las cuales, por cierto, deben ser complementadas. Sin embargo, también se enfrentan algunos obstáculos que derivan de una concepción equivocada de la seguridad, que puede minar dichas bases, logradas después de complejas negociaciones.

Medidas de confianza y de seguridad

Negociadas y aprobadas por todos los Estados miembros de la OEA en la Declaración de Santiago (1994), en la Declaración de Santiago (1995) y en la resolución 1409 (1996), las medidas de confianza y seguridad se plantearon como opciones sobre las que cada país puede optar libremente. El mérito de tratar de fortalecer los sistemas de seguridad a través de medidas de confianza deriva de la necesidad de tomar en cuenta la interacción normal entre los Estados, que no se limita al ámbito militar. Sin duda, esta interacción tiene como fin último propiciar el desarrollo económico, social y cultural de los pueblos, y promover la erradicación de la pobreza y cualquier forma de discriminación en la región.

La II Reunión Regional sobre Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad, que tuvo lugar en febrero de 1998 en El Salvador, planteó la posibilidad de extender la lista de medidas a ser ofrecidas como opciones a los Estados miembros de la OEA en áreas cruciales como el control del armamentismo, la solución pacífica de controversias y arreglos para la solución de los problemas limítrofes pendientes, además de nuevos esquemas para la lucha contra el narcotráfico que excluyan acciones operativas multilaterales.

Hacia un nuevo esquema de seguridad hemisférica

Un nuevo esquema de seguridad en el hemisferio americano implica varios cambios, en el concepto mismo de seguridad y en los convenios pertinentes:

1. La seguridad hemisférica deberá incluir el fortalecimiento de las instituciones democráticas, el pluralismo político y los mecanismos para asegurar la plena vigencia de los derechos humanos (a través de compromisos recíprocos), así como la fiel observancia de los principios de conducta incorporados en la Carta de la OEA; no uso de la fuerza, salvo en legítima defensa ante un ataque armado; no intervención directa o indirecta; prioridad a los esfuerzos para lograr relaciones económicas más justas entre las naciones.
2. La seguridad hemisférica deberá también incluir la aceptación de todos los Estados para buscar soluciones pacíficas, en plazos perentorios, a todos los problemas fronterizos pendientes entre los Estados de la región. Los mecanismos de solución de conflictos, en vigor, deberán ser fortalecidos; por ejemplo, a través de la ampliación de las fórmulas para la aplicación del Pacto de Bogotá sobre solución pacífica de controversias, mediante un proceso de enmiendas promovidas en su etapa inicial por los países parte de ese convenio.
3. La seguridad hemisférica deberá incluir la creación de una zona de paz en la región. La Carta de la OEA señala como propósito esencial la necesidad de “alcanzar una efectiva limitación de

armamentos convencionales que permita dedicar el mayor número de recursos al desarrollo”¹. Se trata, sin duda, de una tarea difícil. Pero es una tarea prioritaria en América y, en general, en el mundo; se gasta más en armas que en proteger la salud de los habitantes. El hemisferio americano debe ser una zona de paz para que los recursos que actualmente se desperdician en armas se destinen al desarrollo.

El acuerdo sobre este último tema –que tendrá que ser negociado por los países interesados, ya que ninguno tiene derecho de imponer controles a otro, salvo que existan resoluciones de organismos internacionales que así lo determinen–podría tener como objetivo delimitar la transferencia y la adquisición de ciertas armas convencionales de carácter ofensivo, extremadamente costosas, como aviones supersónicos del tipo bombardeo, navíos de gran calado y proyectiles teledirigidos de mediano y largo alcance. Podría, también, asegurar la aplicación en el continente de las prohibiciones sobre el uso de armas “de efectos extremadamente crueles o indiscriminados”, como se les llama en el derecho humanitario; el napalm, las minas antipersonal, las bombas de fragmentación, los explosivos airecombustible, los proyectiles que no pueden ser detectados en el cuerpo humano por rayos X, y los llamados proyectiles de alta velocidad que, por la inestabilidad de su trayectoria, producen en el cuerpo humano efectos similares o peores a los de las balas expansivas.

La tarea es difícil, dada su irremediable conexión con las negociaciones mundiales sobre el desarme, pero prioritaria.

4. La seguridad hemisférica deberá incorporar la obligación de promover una cultura de la paz; los programas educativos vinculados con esa promoción dirigidos a erradicar de las mentes toda forma de violencia e intolerancia.
5. Asimismo, la seguridad hemisférica deberá comprender un esfuerzo conjunto para llevar a la práctica una estrategia de defensa común frente al flagelo del narcotráfico. Dicha estrategia deberá incluir acciones contra el cultivo con fines ilegales, la producción, la venta, la demanda, el tráfico y la distribución ilícitos de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, incluidas las drogas sintéticas, e impedir la desviación de los precursores y las sustancias químicas esenciales que se utilizan en la producción ilícita de estupefacientes y sustancias sicotrópicas; deberá, también, fortalecer la lucha contra los delitos conexos al fenómeno; el lavado de dinero y el tráfico ilegal de armas, municiones y explosivos, entre otros. Esta estrategia conjunta, es evidente, parte del supuesto de que la seguridad es indivisible. Por ello, no cabría en ella ningún tipo de calificación unilateral de la acción de otros Estados.

Un nuevo concepto de seguridad hemisférica incluye aceptar que la defensa de la soberanía e integridad territorial de cada Estado debería estar basada en la acción de los organismos encargados de mantener la paz, que deben ser fortalecidos. Sólo por excepción y únicamente en los casos previstos en los instrumentos internacionales pertinentes, podría aceptarse como válida la opción militar para resolver el conflicto.

Es claro, sin embargo, que el proceso de creación de un poder político central a nivel internacional, que pueda imponer la paz cuando sea necesario, es muy lento. En el juego actual de fuerzas, los países

¹ Valga destacar aquí las dos iniciativas formuladas por el presidente Ernesto Zedillo, en 1996, en la Cumbre del Grupo de Río celebrada en Cochabamba. La primera ya ha culminado con la aprobación de una convención interamericana contra el tráfico ilícito de armas, municiones y explosivos; la segunda busca establecer criterios para llevar a la práctica un autocontrol de armamentos. La negociación sobre esa segunda iniciativa acaba de iniciarse en un grupo de expertos del Grupo de Río.

militarmente poderosos siguen siendo quienes, en determinadas circunstancias, pueden imponer su opinión. Esta situación ha debilitado siempre la acción de la ONU en el mantenimiento de la paz internacional.

Reflexiones finales

Carlos Rico –académico que incursiona con éxito en los laberintos de la diplomacia mexicana– ha señalado que hoy es frecuente la referencia a Europa como la “casa común” de todos los europeos; se pregunta si podemos hablar del continente americano como la “casa común” de todos los americanos. Considero que ésta es la pregunta que debe guiar nuestra reflexión con respecto a las vinculaciones que se establecen entre los diversos esfuerzos que, en el plano bilateral y multilateral, se llevan a cabo en el hemisferio.

En efecto, el hemisferio es nuestra “casa común”, pero no a la manera de un panamericanismo exclusivista, como el que ha existido en otro momento del desarrollo político hemisférico. Los países americanos han diversificado sus vínculos a lo largo de las últimas décadas; en la actualidad, el hemisferio ya no es, ni debe volver a ser, el único espacio para su acción política y económica internacional. “Casa común”, pero no espacio excluyente o exclusivo.

El nuevo mundo que surge será resultado de los cambios que tienen lugar en el ámbito político-estratégico y, de manera fundamental, de aquellos que han tenido lugar en la esfera de las relaciones económicas internacionales, al menos desde los inicios de la década de los sesenta. Hoy, la economía y la política constituyen dos facetas inseparables de una única realidad internacional; por ello, deben serlo también del comportamiento internacional de nuestros países; la complementación de lo político y lo económico, por una parte, y de lo universal y lo regional, por la otra, son los ejes que deben orientar la política exterior de las Américas.

A la luz de las consideraciones anteriores se propone la incorporación en el programa de trabajo del Comité Jurídico Interamericano el tema “Seguridad hemisférica”.

* * *