

**HACIA UN NUEVO CONCEPTO DE SEGURIDAD HEMISFÉRICA:
los esquemas de seguridad en el Continente americano después de la guerra fría**

(documento adicional al presentado el 28 de enero de 1999 sobre este tema)

(presentado por el doctor Sergio González Gálvez)

La discusión sobre el alcance del concepto de seguridad y las posibles opciones a futuro, en el Continente americano después de la guerra fría, están estrechamente relacionadas con dos tipos de problemas. En primer término, el que se relaciona a la indisoluble liga en este tipo de temas, entre el ámbito global y el regional. En segundo lugar, la evaluación de las diferentes agendas de los distintos miembros de una región determinada, a partir de la cual, será posible determinar, hasta dónde integran entre ellos una real comunidad con identidad de propósitos en materia de seguridad, con temas y preocupaciones distintas en relación al resto de los miembros de la comunidad internacional. Son estas las dos preguntas básicas alrededor de las cuales formularé los comentarios siguientes.

REGIONALISMO Y GLOBALIDAD

¿Qué papel deben desempeñar las instancias regionales en el campo de la seguridad?

Este asunto, debatido ampliamente, debe encararse desde dos ángulos. Por una parte, a partir de la consideración de la naturaleza misma de los ámbitos de acción regional y la normatividad existente al respecto en la actualidad. Por la otra, desde la perspectiva que da la consideración, tanto de los desarrollos alcanzados en la tecnología militar como del surgimiento de lo que ha dado en llamarse “nuevos temas” en la discusión político-estratégica internacional. Ha sido esta, de hecho, una pregunta crucial en la historia, no sólo en el contexto de las relaciones internacionales de América Latina y del Continente americano en general —área del mundo donde el regionalismo cuenta con una considerable tradición— sino en la creación de un concepto más global. Normar y dar una justificación satisfactoria del regionalismo, fuera de una óptica de esferas de influencia, de las viejas o nuevas superpotencias, ha sido un objetivo buscado sin mucho éxito.

Sin pretender revisar en forma exhaustiva las formas que este objetivo ha asumido en los períodos históricos más significativos, cabe hacer referencia al significativo “cambio de período” que marcó el de la Segunda Guerra Mundial, cuando el tema se convirtió en un asunto fundamental de las negociaciones que llevaron a la creación de la Organización de las Naciones Unidas. Las decisiones incorporadas en la *Carta* que establece la Organización reflejan un compromiso entre el deber-ser del derecho internacional, encarnado en principios tales como la igualdad jurídica de los Estados y la realidad de una distribución asimétrica de poder en el escenario mundial.

FUNCIONES DE LAS INSTANCIAS REGIONALES EN EL CAMPO DE LA SEGURIDAD

En el campo que más directamente nos interesa, se reconocieron las instancias regionales, dentro de un marco en el que se aspira a que la organización internacional tenga el monopolio del poder decisorio del uso de la fuerza, traducido en funciones específicas en el

campo de la seguridad. Entre ellas destacan dos fundamentales referidas, por una parte, a las amenazas a la seguridad, provenientes de países dentro de la propia región, y por la otra, a aquellas, cuyo origen está en las acciones de terceros estados o grupos de Estados. La primera se refiere a la resolución de los conflictos que puedan darse entre los miembros de una “comunidad” en términos de seguridad expresada en la existencia de un arreglo regional particular. La segunda destaca la responsabilidad de apoyar la defensa colectiva de todos los miembros en relación a otros Estados o grupos de Estados.

América Latina tuvo un papel crucial en lograr el reconocimiento de las funciones que los arreglos regionales pueden desempeñar en el ámbito de la seguridad. Sin embargo, el desarrollo mismo de los acontecimientos internacionales en la posguerra, planteó una serie de problemas para la región que llevaron a varios países a cuestionar la conveniencia de seguir manteniendo tal énfasis.

Ante el peligro de que se impongan soluciones, sean unilaterales o colectivas, a alguna de las partes involucradas en una controversia entre Estados americanos, algunos gobiernos, el de México entre ellos, han subrayado que el papel de los foros regionales no pueden afectar en forma alguna el derecho soberano de llevar una controversia al ámbito universal, otros, sin embargo han defendido la prioridad al menos en el tiempo de tales instancias. En la práctica, ha resultado imposible resolver este desacuerdo desde una óptica estrictamente jurídica. En consecuencia, han sido las cambiantes realidades de la división del poder internacional, expresadas en la naturaleza oligárquica no sólo de la distribución de las capacidades militares existentes, sino también de los mecanismos de decisión imperantes en órganos tales como el Consejo de Seguridad de la ONU, los que han resuelto, por lo pronto, este debate, si bien adelantamos que esa situación tiene necesariamente que cambiar en un corto plazo.

Esta primera función de las jurisdicciones regionales de seguridad ha resultado más operativa cuando el conflicto se ha dado entre miembros del sistema de peso militar relativamente menor y siempre que en él, no se dé una participación directa de la superpotencia continental.

También el tema de la legítima defensa colectiva ha despertado a través del tiempo una discusión considerable, centrada alrededor de dos cuestiones. En primer término, la identificación de lo que debe considerarse como una amenaza a la “seguridad colectiva”. Durante la posguerra, en el Continente americano, se pretendió frecuentemente dar una respuesta muy amplia a esta pregunta, según la cual se intentó, en ocasiones, cubrir hasta cambio en la vida política interna de países latinoamericanos. Esta interpretación, a la que durante los peores momentos de la “guerra fría” se oponían sólo un pequeño grupo de países, México entre ellos, lamentablemente sigue existiendo, mezclada hoy en la práctica ilegal de tratar de adoptar medidas coercitivas a propósito de una supuesta defensa y promoción de la democracia. El doble impacto de la disminución en la percepción, de amenazas extraregionales, después del fin de la guerra fría, por una parte y el desuso en que han caído nociones como la del “pluralismo ideológico”, puede contribuir a darle hoy un peso significativo a esa tendencia. Sin embargo y a pesar de la importancia en sí que estas cuestiones puedan tener, no resulta obvio que la heterogeneidad política o ideológica en sí misma pueda constituir una amenaza a la seguridad del sistema.

El segundo tema a discusión alrededor de la legítima defensa colectiva se centra con mayor precisión en la determinación del tipo de actividades que pueden emprenderse con ese objetivo en mente. La preocupación central en ese caso se refiere a la necesidad de evitar que las mismas puedan dejar de ser instrumentos de defensa, para transformarse en mecanismos de acción coercitiva.

Sumados estos tipos de problemas a los anteriormente comentados, referidos a la definición misma de lo que puede ser considerada como una amenaza a la seguridad, han llevado a algunos países americanos a revisar abiertamente el enfoque regionalista. En consecuencia, no existe hoy, de hecho, un consenso continental respecto de la vigencia de las funciones específicas de ese tipo de instancias. La división precisa de responsabilidades entre las instancias regional y global en el campo de la seguridad, sigue siendo motivo de controversia y fuente de desacuerdos entre los integrantes de la pretendida comunidad de seguridad americana. Ni la solución pacífica de controversias ni la legítima defensa colectiva generan hoy en la región el mismo tipo de respuesta que llevó, hace más de 45 años, al grupo latinoamericano a lograr la incorporación en la Carta de San Francisco del concepto mismo de los arreglos regionales de seguridad.

A las dudas que se plantean hoy, por lo que se refiere al papel de lo regional en la esfera de la seguridad internacional, se agregan otro tipo de consideraciones. Me refiero a la incorporación en una supuesta nueva agenda de temas tales como la degradación ambiental hasta el narcotráfico, pasando por los flujos migratorios; este fenómeno opera también en contra de la relevancia de una óptica regionalista pues se trata de situaciones que con diferentes características afectan a la mayoría de los miembros de la comunidad internacional.

¿CUÁL PODRÍA SER LA EXTENSIÓN Y ALCANCE DEL CONCEPTO DE COMUNIDAD DE SEGURIDAD?

En nuestro Continente, la cuestión de la cuestión entre globalismo y regionalismo ha estado asociada íntimamente con otro problema, me refiero al de su extensión real, la forma y aun el contenido específicos de la comunidad de seguridad que pretende articular tal regionalismo. La discusión tiene dos vertientes. La más conocida se define en la pregunta de hasta dónde Estados Unidos de América puede ser considerado como miembro de una comunidad de seguridad natural con los países de América Latina. Existe hoy, sin embargo, un segundo tipo de cuestionamiento, relacionado con la relevancia práctica de considerar al conjunto de los países latinoamericanos bajo esta óptica, es decir, la interrogante de si en este tema, como en otros muchos, América Latina tiene identidad de propósitos.

Panamericanismo y Pan-Latinoamericanismo son las dos corrientes de opinión analizadas en sus dimensiones más generales por los dos teóricos, la mayoría de los cuales han expresado dudas respecto a la relevancia de querer incorporar en una sola “comunidad de seguridad” tanto a la superpotencia como el conjunto de los países de América Latina. En la práctica, la evolución misma del sistema regional de seguridad ha planteado un cierto tipo de compromiso o *modus operandi* ya que la superpotencia ha sido identificada en diferentes instancias como un socio ante amenazas extracontinentales y como una fuente de potenciales amenazas de seguridad para el resto de los miembros del sistema. En este sentido, entre los objetivos más importantes de los países de América Latina, al respecto, está, no sólo la defensa de la comunidad sino la definición de reglas precisas basadas en principios generales de conducta como el de no intervención en los asuntos internos y externos de los Estados.

No sólo el debate a nivel doctrinario, sino también el comportamiento internacional de los países de la región han reflejado los problemas a que puede llevar la tensión —aun no resuelta claramente— entre las funciones de socio y potencial amenaza que simultáneamente pueden atribuirse a la superpotencia. A inicios de los años 60, la llamada crisis de los cohetes en relación con Cuba aclaró algunos de esos dilemas. Constituyó prácticamente el único ejemplo del empleo de los mecanismos de seguridad regionales para dar una respuesta, o si se prefiere, multilateralizar una respuesta a una situación percibida como amenaza de seguridad de origen realmente extracontinental. Al mismo tiempo, se confirmó para los países de América Latina, la posibilidad de verse arrastrados en una confrontación global como resultado de la pertenencia de uno solo de los miembros de su sistema a un conjunto de esquemas y compromisos de seguridad de

cobertura geográfica mucho más amplia. La crisis dio como resultado un impulso definitivo a la preferencia que revelarían las acciones latinoamericanas durante el resto de la década: aislarse de las dimensiones más potencialmente disruptivas de la confrontación entre las superpotencias.

Entre las acciones latinoamericanas en las que tal objetivo se plasmó, destaca la iniciativa que llevaría a la elaboración del *Tratado para la proscripción de las armas nucleares en la América Latina*, más conocido como *Tratado de Tlatelolco*. Sin embargo, debemos recordar que la relación de ese instrumento internacional con Estados Unidos de América no fue al comienzo sencilla. Por una parte, no puede decirse que fuese contrario a sus intereses ya que contribuía a impedir que los norteamericanos enfrentasen una situación paralela a la que tenía la Unión Soviética rodeada de instalaciones nucleares enemigas en su perímetro más inmediato. Por la otra, imponía límites en determinadas esferas del comportamiento norteamericano, destacadamente en el tránsito de armas nucleares en la zona de aplicación del *Tratado*. Lo realmente significativo para el problema que estamos discutiendo, sin embargo, era que la naturaleza misma, no interamericana, sino latinoamericana de una de las iniciativas más significativas emprendidas por nuestros países en el campo de la seguridad hemisférica, tocaba nuevamente el problema de la extensión real de la comunidad de seguridad en el Continente.

Esta temática continúa presente en la discusión latinoamericana hasta en las recientes iniciativas para la creación de una zona de paz y cooperación del Atlántico Sur, en la cual se comparten algunas de las características que inspiraron el *Tratado de Tlatelolco*. Representa una medida preventiva dirigida a aislar a la subregión de reales o potenciales conflictos con otros miembros del sistema internacional. Es el resultado de una iniciativa latinoamericana a la que en este caso se han sumado países del África Occidental. Por último, como lo ha anotado Georges Lazamier, representa un intento de buscar seguridad a través de instrumentos políticos o legales y no a través del incremento en las fuerzas militares o en alianzas de ese tipo. Constituye un ejemplo, según el mismo autor, de cómo los países mayores de América del Sur han optado claramente por ser los sujetos de su propia concepción de seguridad y no socios menores de alianzas de seguridad diseñadas por otros países, para los que América Latina es secundaria en una eventual confrontación.

En alguna medida, esto reflejaba el hecho de que durante los años 80, la cuestión de la extensión real de la comunidad de seguridad en el Hemisferio cobró una renovada vigencia. Independientemente de las dificultades que el origen mismo del conflicto despertó respecto a cualquier esfuerzo que el resto de los países de la región pudiesen desempeñar en favor de Argentina, durante la Guerra de las Malvinas, la actitud de otros miembros de la comunidad continental puso en duda la credibilidad del compromiso de defensa colectiva, lo que condujo a una revisión significativa de la realidad del regionalismo en América, y al lanzamiento de una serie de propuestas tendientes a constituir instancias estrictamente latinoamericanas, aun en temas como el de la seguridad. En el curso de los años siguientes, las diferencias en la perspectiva respecto a la mejor forma de encarar la crisis centroamericana agudizaron la percepción de la existencia de limitados puntos de contacto real entre Estados Unidos y América Latina en este tipo de temáticas.

Las dificultades surgidas con ese motivo llevaron a autores sudamericanos, como el ex Canciller peruano General Mercado Jarrín, a sugerir que la única forma en que los gobiernos de América del Sur podían desarrollar su propia agenda en el campo de la seguridad sería aislándose de la agenda norteamericana. América del Sur, se señalaba, tiene una agenda de seguridad propia cuyo tratamiento no debe de ser “contaminado” por las diferencias que pueden existir con Estados Unidos en temas que este país pueda definir como prioritarios. En la práctica, esto implicaba separarse significativamente de los problemas de los otros países latinoamericanos del norte del Hemisferio. A medida que la crisis financiera de los países del sur del Continente hacía más importante para ellos el desarrollar una relación exenta de fricciones con Estados Unidos, esa corriente de pensamiento se fue haciendo más clara e influyente. Se planteaba así una nueva pregunta: ¿Hasta dónde existe una agenda de seguridad compartida, ya no por Estados Unidos y América Latina, sino entre los propios países latinoamericanos? La revisión de las

agendas dominantes para cada uno de ellos en este campo permite identificar áreas de posible discrepancia como campos de potencial identificación.

LAS AGENDAS DE SEGURIDAD DE LOS DISTINTOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA

Resulta muy difícil no reconocer que históricamente han existido diferencias significativas en las agendas de seguridad de los distintos países de la región. En lo que hoy se conoce como la Cuenca del Caribe, el carácter de las acciones de la superpotencia ha tenido históricamente un contenido más inmediato y concreto. Sus intervenciones militares directas, de hecho, se han concentrado en esta área, definida por ellos tanto como un mediterráneo, o mar interior, o como zona básica del “imperativo categórico” de su seguridad nacional. No ha habido, en la práctica, un contrapeso real ante esta definición que no sea el de los esfuerzos a veces sin efecto alguno, por definir una normatividad internacional que obligue también a los Estados Unidos de América.

La situación en América del Sur ha sido claramente distinta. Ahí, la competencia entre los distintos aspirantes al *status* de potencia regional se ha sumado a la preocupación por normar las acciones de la superpotencia. Conflictos fronterizos y territoriales —presentes también de manera más latente en el norte del Hemisferio— se han expresado aquí de manera más directa en diversos momentos, como lo ha hecho también la carrera armamentista y el desarrollo de capacidades militares significativas.

Son estos los temas fundamentales de lo que podríamos tal vez llamar la agenda tradicional de la seguridad en cada una de estas áreas. Según fue señalado líneas arriba, la presencia inmediata de la superpotencia, en el norte del Hemisferio, ha constituido el factor fundamental en la definición de esta agenda para los países latinoamericanos del área. Esto, sin embargo, no quiere decir que las confrontaciones entre ellos no hayan jugado también un papel significativo, los conflictos entre diversos países latinoamericanos han constituido un elemento de primera importancia en esta evaluación. Sin embargo, han sido manejables como fue señalado en la primera sección de este documento, dentro de los mecanismos de solución de controversias existentes en el plano regional. Cuba también fue identificada como una amenaza real por parte de diversos Estados del área, independientemente de las dimensiones globales que involucraban a la superpotencia. La necesidad de contribuir a la culminación del proceso de pacificación centroamericana y a la promoción de una transición pacífica en Cuba constituyen los temas de seguridad más significativos en esta subregión.

También en América del Sur siguen latentes problemas de límites que, sin duda alguna, complican la agenda regional, lo cual refuerza el criterio de que no existe una coincidencia plena en las agendas de seguridad dominantes en ambas partes del Hemisferio latinoamericano, pero aun entre los propios países de la América Latina. Qué decir, sin embargo, por lo que se refiere a la llamada “nueva agenda” existe una tendencia bastante extendida hoy entre los países desarrollados a centrar la atención en una serie de temas globales tales como el narcotráfico, la migración o aun la contaminación ambiental, a los que se llega en ocasiones a vincular, ya no sólo con la discusión político-diplomática internacional, sino aun con el debate sobre las nuevas dimensiones de la seguridad en el mundo de la “guerra fría”. Algunos de esos temas, destacadamente el narcotráfico, atraviesan a la región de norte a sur y, plantean, amenazas reales a los países que de una forma u otra entran a formar parte de la red transnacional vinculada con el tráfico de estupefacientes. Están así abiertas las coincidencias y posibilidades de cooperación que podrían explorarse sobre todo en lo que respecta a la necesidad de definir las formas más adecuadas de enfrentar a un enemigo real y común, un estricto respecto a los intereses de los países latinoamericanos, ante la clara tendencia a la unilateralidad y a la aplicación extraterritorial de legislaciones nacionales.

No es el énfasis en los llamados “nuevos temas”, desde la óptica de la seguridad, una corriente de pensamiento que se limite completamente a los desarrollos que tienen lugar entre los países más avanzados. Aun entre los propios países latinoamericanos esos planteamientos han mostrado cierta aceptación. Mencionamos ya, páginas arriba, el caso de la promoción democrática. Representa este un buen ejemplo de

la tendencia a plantear la discusión de problemas importantes y reales y de objetivos válidos y relevantes. El objetivo de política es claramente loable. Los argumentos que se emplean, sin embargo, no resultan del todo convincentes. Van desde el valor intrínseco de las prácticas democráticas, hasta el supuesto de que los enfrentamientos internacionales son menos probables bajo tal tipo de régimen. La legalidad de cubrir tanto este tipo de situaciones como las acciones colectivas bajo el manto de una supuesta legítima defensa colectiva es, sin embargo, claramente cuestionable.

La nueva agenda presenta así, tanto posibilidades como obstáculos para la conformación de una agenda de seguridad plenamente compartida entre los países del Hemisferio. La discusión de la naturaleza misma de lo regional en este contexto, que nos ha llevado de la exploración de las diferencias existentes entre Estados Unidos y América Latina, hasta la consideración de las agendas de seguridad de los propios países latinoamericanos, constituye el prerequisite indispensable de una discusión sobre cualquier esquema de seguridad posible para nuestro Hemisferio en el contexto del ámbito creado por el fin de la “guerra fría”.

AUTOCONTROL EN LA ADQUISICIÓN DE ARMAS CONVENCIONALES OFENSIVAS

Sometemos a su consideración la necesidad de mantener un equilibrio militar en el Continente, con la meta de controlar y limitar los armamentos, evitando que sospechas entre vecinos o países con intereses opuestos, en un determinado momento, pudiera encadenar un conflicto armado. Estos acuerdos o tratados podrían tener como objetivo, por una parte, limitar la transferencia y la adquisición de ciertas armas convencionales de carácter ofensivo que son extremadamente costosas, tales como por ejemplo los aviones supersónicos del tipo bombardero, los proyectiles teledirigidos, y por el otro, ampliar las prohibiciones en el uso de las armas llamadas en el derecho humanitario internacional, como “de efectos extremadamente crueles o indiscriminados”. Sabemos lo difícil de esa tarea, y su irremediable conexión con las negociaciones comerciales sobre desarme. Sin embargo, mantenemos a pesar de eso el carácter prioritario de esta tarea. América Latina debería ser una zona de paz y ese tipo de codificación sería un paso hacia esa meta.

La gran mayoría de los países en desarrollo o con limitado potencial militar, han encontrado o deberían encontrar en el establecimiento de organismos internacionales responsabilizados de obtener la paz internacional, una estupenda opción a la clásica teoría que sostiene la necesidad de desarrollar un poder militar para proteger la soberanía de cada Estado. Sin embargo, sabemos que el proceso de creación de un poder político central a nivel internacional que pueda imponer la paz, cuando sea necesario, es muy lento y que, en el juego de fuerzas, siguen siendo los poderosos militarmente, los que en determinadas circunstancias pueden imponer su opinión.

CRITERIOS PARA NORMAR LAS RELACIONES DE LA OEA CON LA JUNTA INTERAMERICANA DE DEFENSA

La cooperación para la seguridad hemisférica ha sido una constante en la actuación internacional de México, de ahí que nuestro país participe activamente en diversos organismos internacionales; es miembro fundador de la Junta Interamericana de Defensa y Estado parte del *Tratado interamericano de asistencia recíproca*. Esfuerzos surgidos de la necesidad de hacer efectivas las aspiraciones de seguridad, paz y tranquilidad de los pueblos americanos, como un requisito para alcanzar mejores niveles de bienestar y convivencia.

No estamos cerrados a los cambios que acontecen en el ámbito internacional, pero enfrentamos esos cambios, convencidos de la validez de los principios que han regido tradicionalmente nuestra conducta internacional.

En este marco, estimamos oportuno ratificar que consideramos a la Junta Interamericana de Defensa

un carácter estrictamente consultivo y que las posibles operaciones del mantenimiento de la paz que llegaran a plantearse sólo pueden considerarse, en estricta observancia de la *Carta de la OEA*, del *TIAR* y de la *Carta de la ONU*; tomando en cuenta que el sistema interamericano, por su carácter, no puede ser concebido como un sistema de carácter coercitivo.

Por otra parte, la Junta Interamericana de Defensa sólo debe de actuar, en los casos en los que el órgano correspondiente de la OEA se lo solicite y, siempre y cuando, la acción que se le pida esté fundada en derecho.

Como consecuencia de lo anterior, estimamos necesario utilizar este foro para confirmar nuestro firme rechazo a la creación de fuerzas militares regionales permanentes o *ad hoc* con cualquier motivo que se pretenda establecerlas, por estimar que esa decisión es contraria al espíritu y la letra de los instrumentos básicos del Sistema Interamericano aun en vigor.

* * *