

Los tres planos de la seguridad: el nacional, el bilateral y el hemisférico

En los últimos años, la seguridad en sus múltiples acepciones ha sido objeto de incansables polémicas en los ámbitos académico y político de México. Es natural e incluso saludable que el debate se haya prolongado puesto que el país ha vivido transformaciones políticas, económicas, comerciales y culturales que obligan a replantear, como lo vimos en el capítulo anterior, los fundamentos del concepto de seguridad nacional acuñado en el último tramo de los gobiernos del PRI.

Además de las transformaciones internas, que han sido muchas y de gran envergadura, debemos hacernos cargo de los cambios profundos en el escenario internacional. Es un lugar común afirmar que el paisaje estratégico en el que se desenvuelve México se ha modificado en muchas ocasiones —y de manera dramática— en los últimos lustros. Pero no por común es menos cierta esta afirmación. Sin pretender ser exhaustivos, vale la pena recordar que hemos vivido cuatro contextos internacionales que plantearon desafíos y problemas muy diferentes.

El primero es el dominado por la crisis de la deuda externa en los primeros años de los ochenta. La bancarrota de países como México en 1982 generó diferentes grados de tensión en las relaciones Norte-Sur. México y Brasil demostraban que la principal vulnerabilidad era su dependencia del ahorro externo para financiar su desarrollo.¹ Una vez resuelta la parte álgida, en las postrimerías de

¹ Sobre el tema de la deuda mexicana se generó un aluvión de artículos en las revistas especializadas. A título de ejemplo véase Saúl Trejo Reyes, “México: perspectivas de crecimiento y deuda

la década surgía un desafío de proporciones enormes: el colapso del mundo socialista.

Con la caída del muro de Berlín la estructura bipolar de las relaciones internacionales se transformó en un mundo unipolar dominado ideológica, política, económica y militarmente por Estados Unidos. La fractura Norte-Sur perdía peso y la Este-Oeste se vaciaba de contenido.² El juego de la soberanía relativa, buscando el equilibrio entre las potencias, se agotó como opción para las naciones del tercer mundo. Estados Unidos, ganador indiscutible de la guerra fría, proclamaba su programa para el siglo XXI: economía de mercado, democracia liberal³ y el impulso de la globalización comercial como gran proyecto planetario.⁴

Para un país como México el efecto de estos cambios fue enorme. Como ya apuntábamos, nuestra nación se adaptó a la globalización de una manera casi inmediata con la firma del TLCAN en 1994, pero los temas como seguridad, política exterior y su papel en el mundo quedaban anclados en gran medida a matrices doctrinarias del pasado.⁵

Después vino el periodo llamado de la “narcotización de la agenda de seguridad”. El combate a las drogas se convertía en el asunto principal de las relaciones de México con su vecino.⁶ Y, finalmente, llegamos al periodo más reciente, en el cual la economía, la democracia, la globalización y las drogas han sido

externa”, *Comercio Exterior*, no. 10 (octubre de 1987). Para un enfoque más amplio y crítico de la problemática de la deuda externa en los países del tercer mundo puede consultarse Susan George, *Jusqu’au cou. Enquête sur la dette du tiers monde* (París: La Découverte, 1988).

² Una lectura interesante y sistemática sobre el nuevo orden mundial puede encontrarse en Carlos Alonso Zaldívar, *Variaciones sobre un mundo en cambio* (Madrid: Alianza, 1996). Una lectura desde México sobre este mismo tema está en José Luis León, coord., *El nuevo sistema internacional. Una visión desde México* (México: FCE-SRE, 1999).

³ Las implicaciones que la caída del comunismo tuvo en la teoría y práctica de la democracia son analizadas por Giovanni Sartori, *La democracia después del comunismo* (Madrid: Alianza, 1993).

⁴ El texto que marcó época fue el de Francis Fukuyama, *El fin de la historia y el último hombre* (Barcelona: Planeta, 1992).

⁵ La política exterior de Carlos Salinas de Gortari está resumida en Andrés Rozental, *La política exterior de México en la era de la modernidad* (México: FCE, 1993). Un balance interesante y muy completo de la política exterior de la administración de Ernesto Zedillo (1994-2000) puede encontrarse en Humberto Garza y Susana Chacón, coords., *Entre la globalización y la dependencia* (México: El Colegio de México-ITESM, 2002).

⁶ Sobre este tema puede verse a José Luis Piñeyro, “El narcotráfico y la seguridad nacional de México: cambios, críticas y propuestas”, *Revista de Administración Pública*, no. 98, INAP (1998).

desplazados a un segundo plano en el programa de acción de la potencia para ser sustituido por el terrorismo.

El debate estratégico se ha estrechado de manera brutal tras los atentados del 11 de septiembre de 2001. El terrorismo relegó todas las asignaturas pendientes de las anteriores coyunturas y obligó, por la vía de los hechos, a un alineamiento con el paradigma de la seguridad impuesto por la potencia hegemónica.⁷

A todos estos cambios se debe añadir el intento de México por contribuir a la edificación de un nuevo sistema interamericano de seguridad, con base en medidas de confianza y defensa. Al anunciar su retiro del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) en septiembre de 2001 y ofrecerse en 2003 como sede de la Conferencia Especial sobre Seguridad de la OEA, México abrió la posibilidad de discutir la vertiente hemisférica de la seguridad. Infortunadamente, como veremos más adelante, los avances fueron mínimos en ese sentido.

La discusión sobre la seguridad debe considerar tres grandes planos que se condicionan mutuamente, aunque es necesario analizarlos por separado debido a sus especificidades: el interno, el bilateral con Estados Unidos y el hemisférico. Nos detendremos en cada uno de estos puntos.

La ubicación de México en el mundo

México, como se apuntaba al inicio, ha experimentado en los últimos veinte años transformaciones radicales en materia política, económica y demográfica, cambios estructurales que no se han visto necesariamente reflejados en la actualización de nuestras doctrinas de seguridad ni en la redefinición de nuestro papel en el mundo.

México ha transitado a la democracia a través de una serie de reformas electorales.⁸ Cabe señalar que esta transformación no ha afectado necesariamente a todas las instituciones de gobierno de la república, y buena parte de las doctri-

⁷ Véase el conjunto de artículos sobre este asunto publicados en la influyente revista parisina *Le débat. Histoire, politique, société*, no. 125 (mayo-agosto de 2003).

⁸ Mauricio Merino, *La transición votada* (México: FCE, 2003).

nas que alientan su funcionamiento siguen nutriéndose de principios y discursos que no han sido actualizados al mismo tiempo ni con la misma intensidad que tuvieron los cambios en la escena electoral. Dicho de otra manera, un país moderno en el ámbito electoral tiene en su seno instituciones propias de un contexto nacional e internacional superados.

La democratización de México ha sido colosal pero tal vez no sea la transformación más profunda experimentada en los años más recientes. En los ámbitos económico y demográfico se observan cambios estructurales que, por definición, han incidido en la historicidad del país, que no es otra cosa que la capacidad de construirse como sujeto histórico e integrante de un sistema internacional.

En el lapso de dos décadas México pasó de impulsar una estrategia de desarrollo basada en el mercado interno y en una matriz estado-céntrica a convertirse en un país con vocación exportadora. En otras palabras, en un plazo relativamente breve hemos pasado de ser una economía basada en el proteccionismo comercial a ser una de las más abiertas del planeta aunque dominada por un claro proceso de integración a la economía estadounidense. Hoy por hoy, buena parte de nuestra estabilidad y nuestros empleos dependen del funcionamiento de esa economía.

Tampoco debe soslayarse la dinámica demográfica, pues ofrece elementos muy claros de análisis. En treinta años (1970-2000) México duplicó su población y una buena parte de ella emigró a sus grandes ciudades o a Estados Unidos. El mercado de trabajo tiene una lógica que involucra a los dos países y pone en funcionamiento una vasta red que opera de manera simultánea en ambos lados de la frontera.

Transformaciones de este calado suponen cambios en la formulación de los intereses nacionales. Es evidente que priorizar la problemática de los migrantes es fundamental para el gobierno mexicano, aunque no ha conseguido hasta el momento dar pasos sustantivos en esta materia. La “frontera viva” es una prioridad política y moral del país.

Las cifras de la migración y el comercio revelan el grado de integración que hoy existe entre los dos países. En números redondos, México tiene una quinta parte de sus nacionales viviendo en el extranjero, lo que lo hace un país transnacionalizado en un sentido económico y demográfico.

A pesar de la contundencia de las estadísticas, no se han podido sentar las bases para que la relación bilateral avance hacia esquemas más institucionalizados. Desde la figura de los “vecinos distantes” hasta la metáfora del “oso y el puercoespín” planteada por Davidow,⁹ la relación avanza de manera inexorable, aunque en ambos lados de la frontera haya sectores que pretendan ignorarlo. No es razonable hacer caso omiso de las mutaciones internas y externas que México ha sufrido manteniendo una política exterior y una doctrina de seguridad propias de la guerra fría y del desarrollo estabilizador, es necesario llevar el tema a una discusión amplia y explorar nuevas vías.

Pese a las transformaciones estructurales, un sector mayoritario de la clase política se resiste a hacer cambios en política exterior y en las doctrinas básicas de la seguridad nacional y es que el asunto tiene una raigambre ideológica muy fuerte que todavía genera consenso en un amplio sector de la población. En tiempos del presidente Luis Echeverría (1970-1976) los principios de política exterior se elevaron a rango bíblico:

La doctrina internacional de nuestro país es irrenunciable. Resume una prologada batalla por su independencia y se inspira en el mandato de la Constitución de 1917. Antepone la defensa de la soberanía y de los atributos que de ella dimanen a cualquier consideración circunstancial, sólo en apariencia pragmática. La libre disposición de los recursos naturales, el sometimiento del capital extranjero y la facultad de imponer a las corporaciones transnacionales las normas de derecho interno, constituyen la esencia misma de la carta que México propuso a la comunidad de naciones. En el respeto de dichos principios ha de fundarse, asimismo, el entendimiento perdurable entre países hermanos del continente, celosos de su autonomía.¹⁰

El discurso de los años setenta conserva una potencia que es absurdo minimizar. Por citar un ejemplo, en 2003 uno de los líderes emblemáticos de la iz-

⁹ Véase Jeffrey Davidow, *El oso y el puercoespin* (México: Grijalbo, 2003).

¹⁰ Luis Echeverría, “Mensaje dirigido a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión solicitando permiso para ausentarse, 3/07/74”, en Manuel Tello, *Política exterior de México 1970-1974* (México: FCE, 1975), 26.

quiera mexicana, Cuauhtémoc Cárdenas, consciente de la nueva realidad que vive el país pedía:

La recuperación de una política exterior de dignidad y soberanía apegada al mandato constitucional, que permita revisar los acuerdos internacionales para tornarlos equitativos y que ponga fin a claudicaciones y a la subordinación a intereses extranjeros, defienda y promueva los derechos de los mexicanos del exterior y se oriente a la integración política y económica de la comunidad latinoamericana de naciones.¹¹

Si tomamos de manera literal esta formulación, las estructuras económica y demográfica deben ir por un lado, y la política exterior debe volver a un pasado mítico, haciendo caso omiso de la geografía y volcándonos hacia la comunidad latinoamericana de naciones. La concepción profunda de una parte de la elite de lo que debe ser la política exterior se reconstruye desde el espacio de la epopeya antiestadunidense y la necesidad de marcar más distancia con América del Norte.

Como bien ha señalado José Luis Valdés,

la política exterior no es inamovible, como no lo es la realidad que circunda las decisiones estratégicas que se toman en defensa de intereses nacionales; se da el caso de que ésta tiene que modificar sus prioridades programáticas y de fondo en función de los cambios históricos... El precio de la efectividad de una política exterior es ejercer una vigilancia sobre los cambios permanentes que ocurren en la escena mundial...¹²

México sigue prisionero de la circunstancia de no lograr hacer coincidir su realidad económica y demográfica con el discurso nacionalista de política exterior profundamente arraigado en la clase política y en buena parte de nuestro cuerpo diplomático.

¹¹ Cuauhtémoc Cárdenas, "La marcha del 27: objetivos y tareas", *La Jornada*, 28 de noviembre de 2003.

¹² José Luis Valdés Ugalde, "La política exterior de México bajo un régimen democrático", *Anuario de la División de Estudios Internacionales y Humanidades*, no. 2, UQR (2002), 203-204.

Uno de los fenómenos regresivos de la administración de Vicente Fox, tras el fracaso de su intento de actualizar la política exterior,¹³ fue buscar reemplazar la falta de acuerdos para avanzar en las grandes reformas internas, desde la fiscal hasta la del Estado, con un consenso en la política exterior, eliminando toda posibilidad de un genuino debate para renovar esta última.¹⁴

Al término de la administración Fox no había una idea clara del papel de México en el mundo. El nacionalismo revolucionario que cohesiona al PRI y al PRD resulta anacrónico para una potencia exportadora, pero sigue siendo el eje dominante del discurso de ambos partidos.

Tenemos un problema de eje articulador en nuestra política exterior porque la retórica patriótica la divorcia de la economía. Tratar de compatibilizar estas dos esferas es una de las prioridades del nuevo siglo.

Es evidente que la economía es uno de los motores más poderosos de las relaciones entre países, por lo tanto, la construcción de los intereses nacionales tiene como fundamento, en la mayoría de los países y en casi todos los periodos históricos el sistema económico. En este sentido, México vive un periodo de gran ambigüedad, pues define sus intereses comerciales y económicos de manera separada y, a veces, opuesta de su política exterior.

El eje soberanista de la política exterior ha minimizado la posibilidad de reconocer —y por lo tanto definir una estrategia para atenderlo de manera consistente y con el respaldo político y social— su espacio de atención prioritario. Hay sectores que siguen apoyando la idea de convertir a México en un líder de Latinoamérica, otros lo prefieren como una potencia regional, algunos más como país intermedio que aproveche el multilateralismo para reducir las asimetrías que lo separan de su vecino. Pocos se atreven a formular sin ambages que el eje norteamericano es —por determinismo geográfico, económico y demográfico— el prioritario para México.

¹³ Hay balances interesantes sobre la política exterior de Vicente Fox en sus primeros años. Véase por ejemplo, Rafael Vázquez, coord., *La política exterior de México bajo un régimen democrático* (México: Plaza y Valdés-UQR, 2002). También puede consultarse a Rafael Fernández de Castro, coord., *Cambio y continuidad en la política exterior de México* (México: Ariel, 2002).

¹⁴ Esta tesis ha sido desarrollada por José Luis Valdés, "La política exterior ...", 203-210.

Esta confusión, debemos reconocerlo, no es una excepción. Todos los países con la posibilidad de múltiples pertenencias enfrentan en algún momento ese dilema. El Reino Unido, por ejemplo, lo experimentó con sus titubeos europeístas y el desarrollo de la *Commonwealth*. El gran tema no es que haya o no dilemas, todos los países en mayor o menor medida los han enfrentado, lo importante es establecer cuándo hay que pronunciarse por un eje y trabajar para que esta decisión sea abrazada por la mayoría.

La relación bilateral

Las relaciones entre México y Estados Unidos son de una enorme complejidad y tienen muchos componentes. No existe en ninguna parte del mundo una frontera con tal dinamismo y conflictividad como la compartida por ambos países. No obstante, desde 2001 las relaciones bilaterales han sido dominadas por la estrategia antiterrorista estadounidense. Muchos de los puntos de la agenda bilateral han sido relegados a tercer o cuarto plano.

Es conveniente subrayar que la estrategia de seguridad del coloso del norte tiene dos componentes. En el plano bilateral, el más importante, está dominada por los lineamientos de la National Strategy Homeland Security. En el plano multilateral, la doctrina de acción preventiva es el elemento más visible de la concepción de seguridad de la Casa Blanca.¹⁵

México ha cooperado de manera intensa e irrestricta con el perímetro de seguridad de Estados Unidos.¹⁶ Las reuniones entre el secretario de Seguridad Interna y el de Gobernación de México han sido frecuentes y existe una línea

¹⁵ Puede encontrarse una descripción y una apología de la estrategia de seguridad de George W. Bush en Philip Zelikow, "The Transformation of National Security", *The National Interest*, no. 79 (primavera de 2003). Para leer una crítica interesante a aspectos de esta doctrina, véase Madeleine Albright, "La guerra equivocada", *Foreign Affairs en español* 3, no.4 (septiembre-octubre de 2003).

¹⁶ Véase el enfoque crítico que ofrece Alejandro Dávila Flores, "Smart borders y seguridad nacional después del 11 de septiembre ¿tomando decisiones inteligentes?", en María Cristina Rosas, coord., *Terrorismo, democracia y seguridad* (México: UNAM-Australian National University, 2002).

directa de comunicación que se activa en caso de una emergencia. México ha interiorizado y asumido como propios los controles más severos de las fronteras y el seguimiento de extranjeros que ingresan al territorio nacional, especialmente los de las nacionalidades llamadas “restringidas”, es decir, aquéllas que están sujetas a controles más profundos por parte de los agentes migratorios y fronterizos. Además, ha aceptado y apoyado el concepto de fronteras inteligentes, para intentar hacer compatibles los más elevados estándares de seguridad con el movimiento eficaz de personas y mercancías. Ha puesto en operación todos los controles impuestos a la aviación civil por la autoridad estadounidense como si fuera un programa propio. Con motivo de la guerra con Irak se puso en marcha el operativo llamado *Centinela* que movilizó a varios miles de efectivos de las fuerzas de seguridad.¹⁷ Otra de las facetas de esta cooperación es la participación de los gobiernos federal y de Sonora en simulacros de ataques terroristas, como el celebrado en noviembre de 2003 en la frontera Sonora-Arizona. En resumen, en el plano bilateral la cooperación ha sido fluida.

En el plano multilateral, sin embargo, ha habido discrepancias, especialmente en el tratamiento del caso Irak. A pesar de las presiones explícitas o implícitas, durante su estancia en el Consejo de Seguridad de la ONU (2001-2003) México gozó de un relativo grado de autonomía que llevó a fricciones con la potencia hegemónica, aunque sin poner en riesgo la tan importante cooperación bilateral. México puede sacar mayor provecho de esta nueva situación porque el determinismo geográfico nos hace indispensables en la ecuación de seguridad de Norteamérica; este asunto lo desarrollaremos en el siguiente capítulo.

Aunque no existe una formulación explícita, en la práctica el concepto de seguridad nacional se ha acoplado a los lineamientos exigidos por la relación bilateral. Sin embargo, en un plano más amplio, como el de la seguridad hemisférica, sigue habiendo una gran distancia entre las preocupaciones reales, la conceptualización y las instituciones hemisféricas encargadas de la seguridad. Para México la posibilidad de hacer las veces de puente entre las dos Américas y entre

¹⁷ Véase el documento relativo a la conferencia de prensa de los secretarios de Gobernación, de México, y de Defensa, de Estados Unidos, del 18 de marzo de 2003, en <www.gobernacion.gob.mx/templetas/boletin.php>.

los países más ricos y los menos favorecidos del hemisferio pasaba por desarrollar un nuevo esquema de la seguridad hemisférica, asunto por el que apostó el gobierno de Fox con resultados pobres.

La seguridad hemisférica

La revisión del sistema hemisférico de seguridad y defensa era una tarea pendiente desde la conclusión de la guerra fría. El fin del enfrentamiento Este-Oeste liberó muchas de las tensiones que sufrían los países americanos. Las naciones convulsionadas por guerras fratricidas (salvo Colombia, que merece un análisis particular) y graves conflictos internos empezaron a encontrar fórmulas de reconciliación más o menos exitosas.

Si en décadas anteriores las pugnas se daban por imponer un modelo político y económico alternativo al capitalismo, desde los primeros años de los noventa el régimen democrático y representativo de gobierno así como la economía de mercado se convirtieron en los referentes fundamentales de construcción y modernización de las sociedades latinoamericanas y del Caribe. Ideológica y políticamente el competidor del capitalismo era el gran derrotado; el “fantasma del comunismo” dejaba de ser una amenaza para el hemisferio. En consecuencia, la seguridad del continente debía replantearse a la luz del nuevo escenario internacional.

Desde entonces y hasta la última conferencia monográfica de la OEA convocada en octubre de 2003, se ha avanzado con el método de sobreponer conceptos, ideas y preocupaciones a las existentes para atender las problemáticas emergentes, pero no se ha progresado en la creación de un concepto y una doctrina novedosos de seguridad hemisférica. En la declaración de la OEA sobre el tema de la seguridad tenemos un reflejo de las preocupaciones de los diversos países, pero no se logró precisar un denominador común que definiera de manera específica la problemática de la seguridad en un sentido colectivo. En el texto aprobado en México dominó el afán —loable, por lo demás— de que todos los países se sintieran representados gracias a una serie de puntos que diplomáticamente salvaron la reunión, pero para efectos de una genuina renovación del sistema interamericano de seguridad se quedaron a mitad del camino.

En diversas reuniones continentales, anteriores a la de 2003, el tema de la seguridad se presentaba con cierto acento de urgencia. Se planteaba como impostergable revisar los temas relativos a medidas de fomento de la confianza y la seguridad para tener un continente plenamente seguro.¹⁸ Finalmente, en cada uno de los foros los países de la región iban planteando sus enfoques sobre nuevas y viejas amenazas por enfrentar en el hemisferio y se fue construyendo un concepto multidimensional y flexible que, como antes se apuntaba, diplomáticamente resolvió la redacción de las declaraciones, pero operativamente dejó casi intacto el sistema de seguridad establecido desde la guerra fría y cuyo exponente más visible es el TIAR.

Si se revisan los antecedentes de la conferencia de México se podrá detectar que la Cumbre de las Américas celebrada en Quebec pidió a la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA la revisión de todas las asignaturas relacionadas con seguridad. Una etapa importante en este trabajo fue la llamada “Declaración de Bridgetown” que, como es sabido, reconoce

que las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad del hemisferio son de naturaleza diversa y alcance multidimensional y que el concepto y enfoques tradicionales deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales.¹⁹

La novedad respecto de la doctrina de la guerra fría es el alcance multidimensional del concepto, combinado con otro valor que se ha dado en nombrar *flexibilidad*. La arquitectura de seguridad del hemisferio aspira a ser flexible, y no podía ser de otra manera cuando se opta por un concepto universalizante. En resumen, un sistema multidimensional y flexible que respeta el derecho de cada Estado de identificar sus propias prioridades nacionales de seguridad.

¹⁸ El tema de la seguridad hemisférica fue revisado desde diversos puntos de vista que pueden consultarse en un libro reciente de María Cristina Rosas, coord., *Cooperación y conflicto en las Américas, seguridad hemisférica: un largo y sinuoso camino* (México: UNAM, 2002).

¹⁹ Véase la declaración en <http://www.oas.org/xxxiiga/espanol/documentos/docs_esp/agcg-doc15_02.htm>.

La plataforma del sistema de seguridad se basa en una serie de valores compartidos como la paz, el desarrollo integral, la justicia social, y en los de raigambre democrática, como el respeto, la promoción y defensa de los derechos humanos, la solidaridad, la cooperación y el respeto a la soberanía nacional. Todos son encomiables, pero no dejan de ser una generalidad cuando, como se verá a continuación, no se prevén acuerdos o resortes institucionales para promoverlos como un objetivo compartido.

Al ser tan amplio el espectro de cuestiones que se abordan en las declaraciones de Bridgetown y México, no se resuelve el meollo de un sistema internacional de seguridad, que es el común denominador, más que las particularidades de cada país. No existe (si dejamos de lado el contraterrorismo y el combate a las drogas, agendas impulsadas por Estados Unidos a escala planetaria) un conjunto de preocupaciones específicamente americanas que articulen la percepción de amenaza que puede tener un país como Haití (preocupado principalmente por la consolidación democrática o los desastres naturales) o Argentina y Brasil, más sensibles a los efectos de las modernas crisis financieras; Colombia, desgarrada por un conflicto interno o Estados Unidos, que se ha vuelto monotématico en asuntos de seguridad, aunque después del paso del huracán Katrina por Luisiana sea más receptivo a los desastres naturales como amenazas a la seguridad.

Las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad hemisférica que algunos países lograron incorporar a la declaración final, dando así un tono social y políticamente correcto a la declaración, incluyen problemas de salud, de distribución de la riqueza, de debilidad fiscal de los Estados, de ausencia de rendición de cuentas y de mecanismos de contraloría eficaces que requieren respuestas múltiples por parte de los gobiernos nacionales y, en algunos casos, de una refundación del pacto social. Algunas de ellas, es cierto, son de naturaleza transnacional y pueden demandar una cooperación hemisférica adecuada, pero es complicado seguir afirmando que son asuntos de seguridad, porque entonces ésta se convierte en un concepto polisémico, impecable en términos políticos, pero operativamente inservible para los nuevos propósitos.

Los Estados del hemisferio tienen diferentes perspectivas sobre las amenazas y prioridades a su seguridad, pero comparten una agenda de ventajas com-

parativas respecto de otras regiones del planeta. Una es la consolidación de la primera zona libre de armas nucleares. Existe el compromiso de hacer de las Américas una región sin armas biológicas, químicas y de minas antipersonales. Es de encomiarse el empeño de todos los gobiernos de la región, con excepción del estadounidense, por continuar realizando esfuerzos para limitar los gastos militares.

Un aspecto digno de valorarse es el reconocimiento de compatibilidad entre la gran alianza continental y los procesos de integración subregional y regional. Se reconoce que estos esquemas contribuyen a la estabilidad y la seguridad en la región. Se abre también una puerta para el desarrollo de instrumentos y estrategias apropiados dentro del sistema interamericano, dirigidos a abordar las preocupaciones especiales de seguridad de los pequeños Estados insulares del Caribe. Sin embargo, la arquitectura institucional de la guerra fría permanece como el principal andamiaje de la estructura continental.

En la declaración de 2003 se le inyectó oxígeno al TIAR —muchos observadores especializados la consideraron como una reliquia de la guerra fría, resucitada después de los atentados de septiembre de 2001. En la conferencia de ese año se reconoció “la importancia y utilidad que tienen para aquellos Estados[...] los instrumentos y acuerdos interamericanos tales como el TIAR y el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá),”²⁰ aunque dejaba la ventana abierta para salvar la cara del país anfitrión, que como ya se ha apuntado decidió abandonar el instrumento en septiembre de 2001, al reconocer las diferentes perspectivas de seguridad y los compromisos de los Estados miembros.

El terrorismo quedó como el problema central en la agenda hemisférica y algunos países aprovecharon para manifestar sus inquietudes sobre los efectos perversos de la cruzada antiterrorista estadounidense, por los excesos que se pueden cometer en su nombre. No es asunto menor que en la declaración figurara esa preocupación:

Refrendamos nuestro compromiso de luchar contra el terrorismo y su financiación con el pleno respeto al estado de derecho y al derecho internacional, incluidos el

²⁰ Véase OEA, “Declaración sobre seguridad en las Américas”, 28 de octubre de 2003, en <http://www.oas.org/documents/spa/DeclaracionSecurity_102803.asp>.

derecho internacional humanitario, el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional de los refugiados, la Convención Interamericana contra el Terrorismo y la resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas [...] En el marco jurídico referido en el párrafo anterior, fomentaremos en los países del Hemisferio la capacidad para prevenir, sancionar y eliminar el terrorismo. Fortaleceremos el Comité Interamericano contra el Terrorismo y la cooperación bilateral, subregional y hemisférica, a través del intercambio de información y la más amplia asistencia jurídica mutua para prevenir y reprimir la financiación del terrorismo; impedir la circulación internacional de terroristas, sin perjuicio de los compromisos internacionales aplicables al libre movimiento de personas y la facilitación del comercio; y asegurar el enjuiciamiento, de acuerdo con el derecho interno, de toda persona que participe en la planificación, preparación o comisión de actos de terrorismo y de aquellos que, directa o indirectamente, provean o recolecten fondos con la intención de que se utilicen, o a sabiendas de que serán utilizados, para cometer actos de terrorismo. Nos comprometemos a identificar y combatir las amenazas terroristas emergentes, cualquiera que sea su origen o motivación, tales como amenazas a la seguridad cibernética, el terrorismo biológico y amenazas a la infraestructura crítica.²¹

La redacción no deja lugar a dudas: preocupaba la enfermedad, pero también los métodos unilaterales y arbitrarios para combatirla.

Si en el combate al terrorismo se expresa esa preocupación por el unilateralismo, no sucede lo mismo con el emprendido contra las drogas. En estos tiempos se habla —para neutralizar ese flagelo— de una cultura de seguridad basada en la cooperación multilateral, en la responsabilidad compartida, la confianza mutua y el pleno respeto a la soberanía de los Estados como bases para hacer frente al problema. En este ámbito, los mecanismos de reconocimiento multilaterales se han revelado mucho más eficaces y políticamente más benignos que la polémica certificación. De hecho, la declaración hemisférica acoge con beneplácito las recomendaciones presentadas por la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas.

²¹ Tomado de los párrafos 22 y 23 de la citada “Declaración sobre seguridad...”.

El debate sobre la seguridad hemisférica tiene, como es natural, un componente social en la agenda del desarrollo, que contempla de manera predominante los siguientes temas: 1) la pobreza extrema y la exclusión social, 2) los desastres naturales y los de origen humano, 3) el VIH/SIDA, 4) el deterioro del medio ambiente, 5) La trata de personas y 6) Las crisis financieras.

Una vez más, la nueva arquitectura de la seguridad hemisférica quedó como un asunto pendiente. Instrumentos como el obsoleto TIAR apenas reciben una recomendación para que el Consejo Permanente, a través de la Comisión de Seguridad Hemisférica,

continúe el proceso de examen y evaluación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) y del Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá), así como de otros instrumentos hemisféricos vigentes en materia de seguridad colectiva y solución pacífica de controversias, teniendo en cuenta las realidades de la seguridad en el Hemisferio y la naturaleza distinta de las amenazas tradicionales y no tradicionales a la seguridad, así como los mecanismos de cooperación para hacerles frente[...]”²²

Y el segundo eterno pendiente, la clarificación de la Junta Interamericana de Defensa, quedó también como una tarea diferida: “Reiteramos la necesidad de aclarar la relación jurídica e institucional de la Junta Interamericana de Defensa (JID) con la OEA. Por ello, recomendamos que el Consejo Permanente, a través de la Comisión de Seguridad Hemisférica, concluya el análisis de la relación de la JID con la OEA.”²³

La paradoja continental

La paradoja americana reside en suponer que mientras menos amenazas directas se perciban en el paisaje estratégico, menos incentivos hay para discutir en pro-

²² *Ibid.*, párrafo 48.

²³ *Ibid.*, párrafo 49.

fundidad el concepto de seguridad. Si asumimos que no se vislumbran amenazas específicas que alteren significativamente los equilibrios regionales, como sí existen en el ámbito global ni tampoco se registran presiones extra continentales que evidencien la obsolescencia de las instituciones de seguridad hemisférica, es previsible que no opere el incentivo para dinamizar los trabajos sobre el replanteamiento de la seguridad bajo nuevas premisas.

Son cuatro las razones por las que estimamos que no habrá grandes avances. La primera, como ya lo señalábamos, es la respuesta del gobierno de Estados Unidos a los ataques terroristas de *Al Qaeda*. Washington se ha fortificado en un razonamiento “soberanista”,²⁴ lo que impide la edificación de un andamiaje conceptual y práctico que permita a otros países pactar una cooperación sustentada en la confianza mutua.

La segunda es la incapacidad de los países del hemisferio para apreciar los avances y las ventajas comparativas que tienen respecto de otras regiones. La seguridad es un bien que es valorado cuando se pierde. No parece importar demasiado pertenecer a un continente —con excepción de Estados Unidos— sin armas nucleares. Al mismo tiempo, no se da relieve a que en nuestro hemisferio no se contemplen amenazas a su integridad territorial por parte de enemigos externos ni se pondera la situación de que no se avizoren conflictos graves entre las naciones que lo conforman, sin embargo, en un mundo tan convulso esto no es poca cosa.

La tercera razón es que las naciones americanas han demostrado una incapacidad casi perpetua de buscar puntos de convergencia de las agendas discutidas en todo el hemisferio. Por ejemplo, la negociación sobre seguridad se maneja en plataformas diferentes de los temas comerciales, lo que hace difícil agregar intereses y conseguir mayor apoyo político de los ciudadanos al proceso de integración comercial.

²⁴ Es interesante leer el análisis de Woodward sobre la forma en que los diferentes miembros del gabinete del presidente Bush participan en las deliberaciones sobre la lucha antiterrorista. Llama la atención la posición de Condoleezza Rice, siempre enarbolando el interés estadounidense por sobre cualquier otra consideración multilateral. Bob Woodward, *Bush at War* (Nueva York: Simon & Schuster, 2002).

La cuarta y última es la inexistencia de un verdadero debate hemisférico. Salvo en Estados Unidos, y probablemente en Canadá, en el resto de los países no existe esa proyección. En América Latina se ha tendido a ver las cosas desde una perspectiva interna o limitada a la zona de influencia inmediata; además, es raro que en los círculos gubernamentales o incluso académicos se lea la realidad del mundo a través de un prisma hemisférico.

Dejemos la reacción soberanista a la que ya hemos dedicado un espacio y veamos con mayor detalle los puntos restantes.

La incapacidad de valorar nuestras ventajas

Con miras a integrar un *corpus* documental acerca del punto de vista que los miembros de la OEA tenían sobre el sistema de seguridad hemisférica, el organismo aplicó un cuestionario a los embajadores acreditados. Una de las opiniones más frecuentes en los documentos de la consulta es la valoración positiva del ambiente de seguridad que se vive en el continente.²⁵

A diferencia de Asia o de África, el americano es un continente relativamente pacífico. La paradoja hemisférica es que a pesar de que la mayoría de los países ha vivido un amplio proceso de democratización y de reconciliación nacional en los últimos años, no ha sido capaz de convertir estas ventajas comparativas en condiciones que permitan atender de una manera más eficaz los problemas de las sociedades nacionales.

En un plano más amplio podría decirse que los países de América no han aprovechado cabalmente el contexto de relativa tranquilidad para edificar mayor prosperidad, a pesar de que muchos recursos, antaño comprometidos en gasto militar, se han liberado para otros propósitos. Un ejemplo puede ser ilustrativo. Mientras que en 2000 Rusia seguía gastando 5.1 por ciento de su gasto público en defensa, países latinoamericanos más poblados como Brasil o México sólo distrajeron 1.7 y 0.5 por ciento, respectivamente. América Central, una de las re-

²⁵ Véase el artículo de Lilia Bermúdez, "Los retos del hemisferio en el ámbito de la seguridad", *Revista Mexicana de Política Exterior* no. 69, IMRED (2003).

giones más convulsas del globo hace dos décadas, ha reducido apreciablemente su gasto militar. El gasto público en defensa fue de 1 por ciento en el conjunto de los países del istmo al iniciar el nuevo siglo. Si comparamos las estadísticas con las de otras latitudes, veremos que el ahorro en recursos no destinados a la defensa es apreciable. Dadas sus condiciones políticas, Jordania, por ejemplo, gasta 7.7 por ciento de su presupuesto en defensa mientras Arabia Saudita supera 10 por ciento.²⁶

Por razones diversas, no se ha logrado articular un concepto de seguridad que pueda leerse en clave positiva, ligado a las ventajas comparativas de la región en esta materia. Podría agregarse a dichas ventajas el que a pesar de las diferencias raciales, religiosas y económicas que hay en el continente existe una comunión de valores políticos y económicos entre los países latinos y anglosajones. La hegemonía ideológica estadounidense sigue siendo muy amplia en prácticamente toda la región. Lo increíble es que lejos de ver estos elementos como positivos han tendido a ser considerados como parte del paisaje.

La articulación de las agendas

Es evidente que la agenda de seguridad de la guerra fría ha dado paso a nuevas temáticas como terrorismo, narcotráfico y el combate al crimen organizado. Estados Unidos presionó de una manera sistemática a través de mecanismos como la certificación para que todos los países abrazaran estos asuntos como los más importantes. La agenda de seguridad hemisférica pasaba de la ideología a las drogas en la década de los noventa.

De manera paralela, Estados Unidos impulsó una agenda ligada a cuestiones comerciales con el continente. En la primera etapa de los noventa se promovía el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, y hacia mediados ya se había hecho público el interés de contar con una zona de libre comercio en todo el hemisferio, el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

²⁶ Los datos son del Anuario *El estado del mundo 2005*, Madrid, Akal, 2005.

La agenda de seguridad y la comercial se han manejado separadamente sin capitalizar sinergias políticas que permitan ir tejiendo una red de intereses en común. Una especie de autismo diplomático ha impedido que los esfuerzos por conseguir mayores grados de seguridad puedan reforzarse con la eliminación de barreras comerciales y, a partir de estas dos agendas, avanzar en temas que podrían cohesionar económica y socialmente al hemisferio.

Lo sorprendente es que hay conciencia —en las esferas gubernamentales y diplomáticas— de la necesidad de plantear engarzadamente las diferentes agendas y no encajonarse en un concepto ligado a una amenaza tipificada como preponderante por la potencia, sea ésta el comunismo, el narcotráfico o más recientemente, el terrorismo.

Sin embargo, en la práctica no se han encontrado los canales adecuados para articular las diferentes agendas. En la cumbre de Madrid entre la Unión Europea y los países de América Latina y el Caribe, en 2002, el entonces presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso, mostró una sensibilidad enorme para aprovechar una coyuntura específica y así empujar su agenda. No es inútil recordar que mientras en México nos debatíamos sobre la posición a asumir ante el ataque terrorista del 11 de septiembre, el ex presidente brasileño aprovechaba el momento para invocar al TIAR. A un año de la crisis de las Torres gemelas Cardoso planteaba que la agenda del desarrollo estaba quedando sepultada por los temas de seguridad.

El que Cardoso haya expuesto el asunto en ese foro de americanos y europeos resultó de gran utilidad para todos los países de la región, porque se comprobó que los temas bilaterales y multilaterales habían sido desplazados por las preocupaciones que —legítimamente— despierta el terrorismo. El unilateralismo que ha caracterizado a la administración Bush ahogaba todos los temas que no se relacionaran de manera directa con el contraterrorismo. El efecto era doble porque provenía de un líder latinoamericano que no tuvo dudas ni titubeos para apoyar a Estados Unidos en el momento del desastre.

Otros países, como México —que por razones diversas no habían considerado la posibilidad de afirmar de manera clara que la obsesión antiterrorista de los estadounidenses no puede ser lo único que se considere en la agenda internacional— deben contribuir a vincular la agenda de seguridad con la del desarrollo

y por supuesto con la migratoria. Es ineficaz para los intereses nacionales de todos los países de América que la política de seguridad se limite a reforzar puestos fronterizos o a imponer un control de pasaportes más rígido.

La ausencia de una perspectiva hemisférica

Una última consideración, para terminar este capítulo, es la relacionada con los fundamentos culturales, económicos y políticos que le dan identidad al hemisferio. De entrada, cabría preguntarse si existe una perspectiva americana de la misma manera que hoy se habla de una europea.

La perspectiva europea es una construcción intelectual y política que edificaron después de la segunda guerra los líderes de Francia y Alemania, a la que se han venido agregando un mayor número de países. En América parece que estamos viviendo el proceso inverso. La identidad americana está cada vez más fragmentada: América del Norte se consolida como espacio comercial, pero no prospera en otros temas. América Central ha avanzado de manera apreciable en derribar barreras aduanales y es probablemente la región que más claramente ha desarrollado el sentido de pertenencia a instituciones supranacionales y hoy tiene un Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos (CAFTA). En América del Sur el fracaso económico de Argentina hizo naufragar temporalmente el proyecto de Mercosur y el ALCA se ve como una perspectiva lejana, sobre todo después de la Cumbre de las Américas celebrada en Mar del Plata. El pacto Andino se ha debilitado con la salida de Venezuela. Brasil consolida su liderazgo regional con muchas contradicciones.

El único país que ha mantenido una visión hemisférica tenue es Estados Unidos y en los últimos años la ha devaluado. Su atención a los problemas hemisféricos es comparativamente menor a lo que sucedía en otras épocas. El resto no ha tenido o no ha querido desarrollar una agenda de mayor compromiso con los demás países. México inició tímidamente el Plan Puebla-Panamá, que después se vio frenado por intrigas burocráticas e insuficiencias presupuestales. Cada país de América parece ensimismado en sus problemas internos. En Colombia y en Venezuela están atendiendo sus crisis de gobernabilidad.

Estados Unidos empuja su visión de seguridad y compromete a sus vecinos a desarrollar las fronteras inteligentes. En suma, cada nación está más ocupada en sus asuntos que en ampliar la cooperación en distintos ámbitos y en tratar de crear una plataforma de mayor entrelazamiento de intereses a nivel hemisférico.

Con estos elementos nacionales y globales es improbable que se registren avances importantes en los próximos años, por ello la atención se concentra en el plano bilateral que trataremos en el siguiente capítulo.