

Tras casi una década de olvido, el análisis de la seguridad hemisférica ha pasado al primer plano de las preocupaciones de los especialistas de toda la región. Este renovado interés, producto en buena medida de la recomposición hegemónica de los Estados Unidos y su ominosa doctrina de "guerra preventiva", pero también del surgimiento de amenazas globales como el terrorismo y una poco disimulada carrera armamentista entre las potencias intermedias, ha generado una fecunda producción académica a la cual se suma este notable libro editado por María Cristina Rosas. La obra es importante por cuatro razones principales: su rigurosidad conceptual; la amplia variedad de casos que analiza; su innovadora aproximación al debate en torno a la privatización de la seguridad pública; y por su nada despreciable capacidad de propuesta, característica esta última no siempre presente en obras de esta naturaleza. Es una obra indispensable para entender la coyuntura actual de seguridad y más allá, un esfuerzo colectivo de gran coherencia heurística que está llamado a convertirse en referencia obligada para el estudio de la (in) seguridad de nuestro continente.

LUIS GUILLERMO SOLÍS
Catedrático de historia y ciencias políticas
Universidad de Costa Rica

Con posterioridad al 11 de septiembre, la discusión sobre la seguridad en el hemisferio, ha estudiado la tensión entre el desarrollo de los conceptos alternativos, ejemplificados por la confirmación de las "nuevas amenazas" y el carácter multidimensional de la agenda que consensó la Conferencia Especial sobre Seguridad, en concordancia con el avance de la seguridad democrática y/o la seguridad humana, y el peso que la irrupción del terrorismo ha colocado en la temas militares, además de la tendencia a la *seguritización* de asuntos sociales, así como en un retorno a los entendimientos estrechos de la seguridad nacional. Estos temas son retomados en este libro, pero añadiendo otras dimensiones particularmente útiles, a más de considerar problemáticas subregionales del hemisferio, se da un cruce comparativo con estudios sobre Europa, Asia e inclusive Oceanía y se añaden estudios sobre dimensiones menos trabajadas, como la seguridad privada y la seguridad ambiental.

De esta forma María Cristina Rosas, quien ya ha generado una respetable bibliografía sobre el tema, añade un volumen que sirve para entender mejor la discusión sobre la seguridad en la arena internacional.

GABRIEL AGUILERA PERALTA
Vicepresidente del Centro de Estudios
Estratégicos Regionales
Ex Viceministro de Relaciones Exteriores
de Guatemala



9 789703 216260
ISBN 970-32-1626-9

Seguridad hemisférica e inseguridad global




Seguridad hemisférica e inseguridad global: entre la cooperación interamericana y la guerra preventiva

María Cristina Rosas
(Coordinadora)

Prólogo de Gabriel Gaspar

SLA

Editorial de
Canadá



María Cristina Rosas (México, 1965) es profesora e investigadora en el Centro de Estudios en Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), institución donde obtuvo los doctorados en Relaciones Internacionales y Estudios Latinoamericanos. Posee también estudios de especialización en la Universidad de Uppsala, Suecia; en la Universidad Nacional de la Defensa, Estados Unidos; y la Universidad de las Naciones Unidas, Tokio, Japón, entre otras. Perteneció al Sistema Nacional de Investigadores (SNI). Es autora de numerosos libros sobre las relaciones económicas y políticas internacionales, siendo el más reciente *Irak: el año que vivimos en peligro* (Universidad Nacional Autónoma de México/Editorial Quimera, 2004). Ha fungido como consultora del gobierno mexicano, del sector privado y de organismos internacionales en temas de economía y política globales. En 1993, 1995 y 1998 recibió el Premio en Investigación Económica "Maestro Jesús Silva Herzog", otorgado por el Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, y en 1999 fue galardonada con la Distinción Universidad Nacional para Jóvenes Académicos. Es columnista en la revista *Siempre!* y en *La Revista Peninsular*. Correo electrónico: mcrosas@correo.unam.mx

**SEGURIDAD HEMISFÉRICA E INSEGURIDAD GLOBAL:
ENTRE LA COOPERACIÓN INTERAMERICANA
Y LA GUERRA PREVENTIVA**

María Cristina Rosas
(Coordinadora)

Prólogo de
Gabriel Gaspar



Embajada de
Canada

**SEGURIDAD HEMISFÉRICA E INSEGURIDAD GLOBAL:
ENTRE LA COOPERACIÓN INTERAMERICANA
Y LA GUERRA PREVENTIVA**

**María Cristina Rosas
(Coordinadora)**

**Prólogo de
Gabriel Gaspar**

**Alyson Bailes
Félix Besio**

**José de Jesús Borjón
Andrew Cottey**

**Leonardo Curzio
Maurice Cusson**

**Mario Duarte Villarelo
Guillermo J. R. Garduño Valero**

**Enrique Gomáriz
Ana Teresa Gutiérrez del Cid**

Peter Hakim

**Gustavo Iruegas
José Luis León**

Pablo Mariñez

Javier Oliva Posada

José Luis Piñeyro

María Cristina Rosas

Marcelo Saín

Mario Santos Caamal

Christopher Spearin

Carlos Uscanga

Hilda Varela

Edmundo Vargas Carreño

Derek Woolner

(Coautores)

Seguridad hemisférica e inseguridad global: entre la cooperación interamericana y la guerra preventiva.

Copyright © María Cristina Rosas (coordinadora), 2004.

© Alyson Bailes, 2004.
© José de Jesús Borjón, 2004.
© Leonardo Curzio, 2004.
© Mario Duarte Villareño, 2004.
© Enrique Gomáriz, 2004.
© Peter Hakim, 2004.
© José Luis León, 2004.
© Javier Oliva Posada, 2004.
© María Cristina Rosas, 2004.
© Mario Santos Caamal, 2004.
© Carlos Uscanga, 2004.
© Edmundo Vargas Carreño, 2004.

© Félix Besio, 2004.
© Andrew Cottey, 2004.
© Maurice Cusson, 2004.
© Guillermo J. R. Garduño Valero, 2004.
© Ana Teresa Gutiérrez del Cid, 2004.
© Gustavo Inuegas, 2004.
© Pablo Mariñez, 2004.
© José Luis Piñeyro, 2004.
© Marcelo Saín, 2004.
© Christopher Spearin, 2004.
© Hilda Varela, 2004.
© Derek Woolner, 2004.

Derechos reservados conforme a la ley.



Universidad Nacional Autónoma de México
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
Circuito Exterior Mario de la Cueva
Ciudad Universitaria
México, D. F.
04510 México

ISBN 970-32-1626-9

Impreso y hecho en México.
Printed and Bound in Mexico.
Imprimé et fabriqué au Mexique.

Primera edición, agosto de 2004.

Diseño de portada:
Javier Díaz Ochoa

Cuidado de la edición:
Domingo Cabrera Velázquez

Este libro se publica con el apoyo del Ministerio de Asuntos Exteriores de Canadá.

This book is published with the assistance of Foreign Affairs Canada.

La publication de ce livre a été possible avec l'aide des Affaires étrangères Canada.

Esta publicación no puede ser reproducida ni en todo ni en parte, ni registrada en, o transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electro-óptico, por fotocopia o cualquier otro sin el permiso previo por escrito de (l) (los) autor (es) y de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Embajada de
Canadá

Embajada de Canadá
Schiller 529
Colonia Polanco
México, D. F.
11560 México

ÍNDICE

Índice de siglas	15
Prefacio	23
Presentación	25
Prólogo de Gabriel Gaspar	29

Las paradojas de la seguridad
María Cristina Rosas

Introducción	37
Obsesión por la seguridad	38
Seguridad, riesgo y crimen	39
Seguridad, universalidad y exclusión social	41
Seguridad y Estado penal	42
Seguridad, certidumbre y ansiedad	45
Seguridad y libertad	46
Seguridad: ¿un bien público?	48
Conclusiones	50
Bibliografía	52

Criterios generales para la formulación de
un concepto de seguridad nacional
Mario Santos Caamal

Introducción	55
Las prioridades del Estado-nación	56
El Estado-nación y la globalización	59
Seguridad interna, seguridad externa y seguridad estratégica	60
¿Seguridad internacional?	61
Conclusiones	63

Epistemología y semántica de la seguridad nacional
Guillermo J. R. Garduño Valero

Introducción	65
La construcción del objeto	66
Los campos del poder nacional	68
El nuevo entorno	71

La construcción de un concepto de seguridad nacional	72
Crítica a la doctrina de la seguridad nacional de México	75
Semántica e historicidad del concepto	77
Significados en torno a la seguridad nacional	81
Corrientes en torno a la seguridad	85
Periodización de las doctrinas de la seguridad nacional	86
Conclusiones	89
Bibliografía	90

La seguridad nacional de México: conceptos y ¿consensos?
Gustavo Iruegas

Introducción	93
Seguridad nacional <i>versus</i> seguridad hemisférica	94
Seguridad regional e inseguridad internacional	95
Importancia de la Conferencia Especial sobre Seguridad de la OEA	96
Conclusiones	97

Seguridad nacional e inseguridad internacional
Javier Oliva Posada

Introducción	99
Aproximación al contexto y al concepto de seguridad nacional	101
Historia, control político y seguridad nacional	103
Aproximación documental sobre la seguridad nacional de México	105
Conclusiones	106
Bibliografía	107

La seguridad internacional y el debate sobre la participación de México en las operaciones de mantenimiento de la paz de la Organización de las Naciones Unidas
María Cristina Rosas

Introducción	109
OMPs: definición y contexto cambiante	110
Las OMPs en la posguerra fría	115
América Latina y las OMPs	119
¿Debe México participar en OMPs?	123
Conclusiones	125
Bibliografía	126

Los tres planos de la seguridad: la nacional, la bilateral y la hemisférica
Leonardo Curzio

Introducción	129
El plano interno	131
El plano bilateral	138
El plano hemisférico	139
Conclusiones	143
Bibliografía	145

Seguridad hemisférica: continuidades y cambios
José Luis Piñeyro

Introducción	147
Seguridad hemisférica en la posguerra fría: estrategias y tácticas	150
Seguridad hemisférica post 11 de septiembre de 2001: ubicación temporal, espacial y conceptual	152
Conclusiones	159
Bibliografía	162

La seguridad hemisférica en su enfoque multidimensional
Félix Besio

Introducción	165
Seguridad: ¿revisión o reestructuración?	166
Aportes desde el continente	170
Lo multidimensional, lo complejo y la seguridad	171
El estado de seguridad desde la multidimensionalidad compleja	173
Conclusiones	177
Bibliografía	179

La seguridad nacional y el desarrollo del crimen organizado
José Jesús Borjón

Introducción	181
El concepto de seguridad nacional	182
La adopción del concepto de seguridad nacional	183
Relación entre crimen organizado y seguridad nacional	186
Propuestas para un cambio de rumbo	188

La ruta del crimen organizado	189
Medidas para la seguridad hemisférica: la OEA	190
Conclusiones	192
Bibliografía	193

**La doctrina de la seguridad democrática y el impacto
paradigmático de la crisis global
Enrique Gomáriz**

Introducción	195
El concepto de la seguridad humana	196
La doctrina de la seguridad democrática	203
El impacto paradigmático del 11 de septiembre y la crisis de Irak	212
Conclusiones	219
Bibliografía	221

**Seguridad hemisférica y seguridad regional en el Gran Caribe
Pablo Mariñez**

Introducción	225
El debate sobre la seguridad en el Gran Caribe	227
Esfuerzos subregionales para elaborar una agenda de seguridad multilateral	235
El enfoque multidimensional de la seguridad en el Caribe anglófono	240
Participación del Gran Caribe en las acciones militares en Irak	246
Conclusiones	248
Bibliografía	250

**Argentina frente a la seguridad hemisférica
Marcelo Fabián Saín**

Introducción	253
Las nuevas relaciones civil-militares en Argentina. Nuevos parámetros legales e institucionales de la defensa y la seguridad	258
La construcción de la subordinación castrense al poder civil	265
Un nuevo clima de seguridad regional	269
Distensión y cooperación regional en materia de seguridad	273
Los lineamientos de defensa nacional en el cono sur	277
Las nuevas problemáticas de la seguridad en la región y en Argentina.	
La región entre la indiferencia y la unilateralidad estadounidense	281

Las nuevas problemáticas en el cono sur y Argentina	283
La Conferencia Especial sobre Seguridad de la OEA	287
Conclusiones	291
Bibliografía	291

**Seguridad ambiental hemisférica: apuntes para la reflexión
Mario Duarte Villarelo**

Introducción	295
Las amenazas a la seguridad ambiental y su potencial de conflicto	297
El continente americano como aglutinante ejemplar	299
La Organización de los Estados Americanos y otros instrumentos jurídicos	303
Los planes de desarrollo e integración continental a mediano y largo plazos	304
Conclusiones	305
Bibliografía	306

**El Tratado de Tlatelolco, el desarme y la no-proliferación
nuclear en América Latina y el Caribe
Edmundo Vargas Carreño**

Introducción	309
Los Estados extra-continetales, las potencias nucleares y el Tratado de Tlatelolco	314
Medidas que pueden contribuir al desarme y a la no-proliferación nuclear	316
El reforzamiento del Tratado sobre la No-Proliferación de las Armas Nucleares	317
La universalidad del Tratado de la Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares	318
La necesidad del surgimiento de una norma imperativa de derecho internacional (<i>jus cogens</i>) prohibiendo el uso o la amenaza del uso de las armas nucleares	319
El fortalecimiento de sistemas de control, salvaguardas y verificación nucleares	320
La preocupación por la posibilidad de uso de las armas nucleares por parte de terroristas	323

La necesidad de regular el transporte de material radiactivo y los desechos nucleares	324
Las zonas libres de armas nucleares	325
Las actuales ZLANs	327
El ámbito geográfico de las ZLANs	328
La contribución de las ZLANs al proceso de no proliferación nuclear y a la seguridad internacional	329
La cooperación y la coordinación entre las ZLANs	330
Conclusiones	331

La política de seguridad de Estados Unidos
Peter Hakim

Introducción	333
¿Cuál es la política de seguridad de Estados Unidos?	333
¿Qué espera entonces EEUU de América Latina en materia de seguridad?	336
¿Cómo afecta la nueva agenda de seguridad de EEUU a América Latina de manera más general?	338
Conclusiones	339

Canadá y las compañías internacionales de seguridad privada.
Intereses y reglamentaciones a desarrollar
Christopher Spearin

Introducción	341
Canadá y las CMP	343
Ley, normas cambiantes y vergüenzas	346
La promoción de la seguridad humana	349
Naciones Unidas: actividad y regulación	352
Etapas y requisitos para una normatividad potencial	354
Aspectos a considerar en la elaboración de las normas	360
Conclusiones	365
Bibliografía	366

¿Puede la seguridad privada generar un bien público?
Maurice Cusson

Introducción	369
La eficacia preventiva de algunas iniciativas privadas	370

¿En qué condiciones la televigilancia es eficaz?	371
La seguridad privada como bien público	374
Conclusiones	376

Cooperación regional: ¿un modelo europeo?
Nuevas preguntas en tiempos de la ampliación,
la división y el cambio constitucional europeos
Alyson Bailes

Introducción	377
Desafíos al <i>status quo</i>	379
¿Qué significa esto para el regionalismo?	381
Europa y otras regiones	384
Conclusiones	384

La cooperación en materia de seguridad regional:
la experiencia europea
Andrew Cottey

Introducción	387
El contexto histórico	388
La cooperación tradicional de seguridad político-militar	390
La integración europea: seguridad por otros medios	393
Las nuevas agendas de seguridad	395
Conclusiones	400
Bibliografía	402

La seguridad nacional de Rusia
Ana Teresa Gutiérrez del Cid

Introducción	405
El lugar de Rusia en la geopolítica contemporánea	406
Situación económica	407
Rusia y las demandas de Occidente	407
La doctrina de la multipolaridad	408
La seguridad nacional de Rusia después del 11 de septiembre	410
Putin y el factor militar	414
La estrategia de Rusia	415
Naciones Unidas: la nueva guerra	419

La supuesta venta de armas rusas a Irak y el curso de las relaciones ruso-estadunidenses	421
Conclusiones	422
Bibliografía	424

Los límites de la seguridad colectiva en Asia-Pacífico

Carlos Uscanga

Introducción	427
Corea del Norte como problema	428
Seguridad colectiva <i>vis-à-vis</i> redes emergentes	430
Conclusiones	433

La agenda de seguridad en Asia-Pacífico. Escenarios del conflicto entre Estados Unidos y Corea del Norte

José Luis León

Introducción	437
Del odio al amor y de nuevo al odio: raíces y situación actual del problema	438
Los límites de la fuerza: posibles y eventuales costos de un conflicto militar	443
Cuatro escenarios para el conflicto Estados Unidos-Corea del Norte	448
Conclusiones	452
Bibliografía	453

Seguridad en Oceanía en la era del terrorismo global y la hegemonía de la superpotencia

Derek Woolner

Introducción	457
El ambiente de seguridad en Oceanía	459
El concepto de seguridad	461
El 'nuevo' ambiente de seguridad	465
La 'nueva' nueva política de seguridad	467
Conclusiones	471
Bibliografía	472

La seguridad regional en el África subsahariana en el siglo XXI

Hilda Varela

Introducción	475
El Estado poscolonial en crisis	476
La seguridad regional durante la guerra fría	478
La seguridad regional durante la posguerra fría	480
Los cambios en el equilibrio de poder	482
La redefinición de la posición estratégica del África subsahariana	485
Terrorismo internacional y seguridad regional en el África subsahariana	486
Conclusiones	488
Bibliografía	489

León, José Luis (coordinador) (1999), *El nuevo sistema internacional. Una visión desde México*, México, Fondo de Cultura Económica/Secretaría de Relaciones Exteriores.

Merino, Mauricio (2003), *La transición votada*, México, Fondo de Cultura Económica.

Organización de los Estados Americanos, <http://www.oas.org>

Piñeyro, José Luis (1998), "El narcotráfico y la seguridad nacional de México: cambios, críticas y propuestas", en *Revista de Administración Pública*, Núm. 98.

Poder Ejecutivo Federal (2003), *Anexo estadístico del Tercer Informe de Gobierno*. México, Poder Ejecutivo Federal.

Rosas, María Cristina (coordinadora) (2003), *Cooperación y conflicto en las Américas. Seguridad hemisférica: un largo y sinuoso camino*, México, Universidad Nacional Autónoma de México/CHDS.

Rozental, Andrés (1993), *La política exterior de México en la era de la modernidad*, México, Fondo de Cultura Económica.

Sartori, Giovanni (1993), *La democracia después del comunismo*, Madrid, Alianza.

Trejo Reyes, Saúl (Octubre 1987), "México perspectivas de crecimiento y deuda externa" en *Comercio Exterior*.

Valdés, José Luis (2002), "La política exterior de México bajo un régimen democrático", en *Anuario de la división de estudios internacionales y Humanidades*, Núm. 2, México, UQR.

Vázquez, Rafael (coordinador) (2002), *La política exterior de México bajo un régimen democrático*, México, Plaza y Valdés/UQR.

Zelikow, Philip (Spring 2003), "The transformation of national security" en *The National Interest*, Núm.79.

SEGURIDAD HEMISFÉRICA: CONTINUIDADES Y CAMBIOS

José Luis Piñeyro*

Introducción

Después de los devastadores atentados terroristas del 11 de septiembre del 2001, el tema de la seguridad mundial y en particular de la seguridad hemisférica, o sea, del continente americano, ha aparecido de forma recurrente en notas y artículos periodísticos, programas televisivos, declaraciones gubernamentales y seminarios académicos, entre otros medios de socialización. Llama la atención la desmemoria histórica con que por lo general se aborda el tema, es decir, parece ser que todos los problemas comenzaron o se agudizaron a partir de la fatídica fecha mencionada. Antes, el área latinoamericana era secundaria y hoy es de primordial importancia para los intereses de seguridad nacional de Estados Unidos. Esa es, al menos, la impresión que dejan dichos medios.

Lo cierto es que la conducta de la potencia nortea guarda más actitudes de continuidad que de ruptura hacia América Latina. Esto es, su clase política gubernamental y la clase económica dominante desde siempre han concebido el continente latinoamericano como su área de influencia exclusiva. Ello se evidencia desde la doctrina Monroe lanzada en 1823 por el presidente estadounidense del mismo apellido donde se reivindicaba aquello de "América para los americanos" (frente a las pretensiones político territoriales de las potencias europeas de la época) pasando por el postulado del Destino Manifiesto proclamado en 1840 que reivindicaba que "el pueblo" estadounidense tenía la misión político religiosa de civilizar a los pueblos bárbaros del sur de su frontera, hasta las versiones más recientes del

* Profesor e investigador del Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Azcapotzalco. Correo electrónico: JLPineyro@aol.com

supuesto choque de civilizaciones elaboradas en la posguerra fría a mediados de los años 90 del siglo pasado.

Lo cierto es que desde siempre la potencia imperial ha tenido planes económicos, políticos y militares para cada nación, región y todo el continente, de acuerdo al grado de importancia que cada país o zona pueda tener según la cercanía o lejanía geográfica; los intereses comerciales, de inversión directa e indirecta y de recursos naturales y humanos -e incluso intereses y valores político morales. O sea, el accionar imperialista no puede entenderse solo por motivaciones materiales, sino también, por la disputa por la supremacía ideológica frente a ideas y valores ajenos a la llamada civilización "occidental". El mal ejemplo de conducta de un país grande o pequeño, cercano o lejano, con o sin inversiones estadounidenses y recursos naturales estratégicos, no puede ser tolerado anteayer como lo mostró la invasión a la minúscula isla de Granada, ayer con el Panamá torrijista, hoy con la Venezuela de Chávez y ayer y hoy con la pequeña Cuba asediada.

Todo lo anterior no significa que la planeación estratégica estadounidense no contenga información de inteligencia deficiente, errores de cálculo en las correlaciones de fuerza sociales al tomar decisiones, subestimación de situaciones reales apreciadas como potenciales, como resulta del todo claro con el actual caso de Irak, o bien, confrontaciones entre el Departamento de Estado y el Departamento de Defensa y entre las agencias de espionaje civiles y las militares respecto a qué estrategia y tácticas impulsar en una coyuntura normal o de crisis (Gray y Manwaring, 1998). Por ejemplo, ¿qué hacer con el general Manuel Noriega en Panamá? Asesinarlo a tiros, se dice que proponía la Agencia Central de Inteligencia (CIA) o bien envenenarlo; secuestrarlo planteaba el Departamento de Estado; invadir y secuestrarlo por ser supuesto o real narcotraficante argumentaba el Departamento de Defensa, etcétera. Lo real, es que, de cualquier forma había que eliminarlo de la escena política panameña y centroamericana puesto que era un mal ejemplo regional y el Canal de Panamá era una zona de transporte interoceánico estratégica así como otras instalaciones militares de la potencia nortea.

Situaciones obvias como las señaladas, no eran tan claras para analistas intencionados o ingenuos que previo a la invasión militar estadounidense a Panamá, señalaban que había un "empantanamiento total" en el proceso de toma de las decisiones por parte de los departamentos y órganos de seguridad nacional del vecino país del norte. Con otras palabras, ayer el general Noriega primero fue un confiable y amistoso confidente de la CIA y después se convirtió en un deleznable narcotraficante y cruel dictador del pueblo panameño. Igual sucedió con Osama Ben Laden, primero catalogado como "luchador por la libertad" en la guerra antisoviética en Afganistán de acuerdo al Presidente Reagan, y hoy, es el peor terrorista a escala mundial según el Presidente Bush Jr.

Tampoco lo hasta ahora expuesto significa que la Unión Americana es un ente omnipotente y omnipresente, responsable único de todos los problemas y crisis pasadas, presentes y futuras. Aliados y responsables también existen en el interior de cada país. No se pretende estimular posiciones complacientes o derrotistas sino más bien destacar la complejidad del tema de la seguridad hemisférica.

Podríamos señalar múltiples trabajos de investigación de corte teórico (Orozco, 1996; Orozco, 2001), histórico (Selser, 1994, 1997, 2001; Clintock, 1993), o coyuntural (Dieterich, 2002) que reafirman todo lo anteriormente planteado, pero, no viene al caso dado que no es el objetivo central del presente ensayo. Sin embargo, sí queremos dejar asentados varios aspectos. Primero, que sin duda son más las continuidades que los cambios en la conducta estadounidense en su trato con América Latina, punto de partida analítico primordial. Segundo, la seguridad hemisférica no es un tema o problema nuevo en la agenda de las relaciones interamericanas: ha existido como tal aunque bajo diversos nombres. Tercero, el carácter realista de corte político-militar del ejercicio del poder imperial sobre Latinoamérica, no significa subestimar el debate que debe darse en el otro plano de dicho ejercicio, el político diplomático, pero, sin caer en ingenuidades o tergiversaciones de los nexos interamericanos y de los proyectos de dominación estadounidenses y sus fuerzas de apoyo interno lideradas por las élites transnacionalizadas.

Las cosas son tan así de descarnadas en política internacional que un estudio clásico señala el doble accionar de los Estados Unidos durante la primera mitad del siglo pasado y a no dudar del resto del mismo y del actual. Allí se muestra, cómo la potencia imperial por un lado, recurría a la vía político diplomática encabezada por el Departamento de Estado para ensanchar y afianzar el panamericanismo a través de reuniones de cancilleres, firma de tratados, etcétera, y por el otro lado, simultáneamente desarrollaba planes de intervención o invasión militar a cargo del Departamento de Defensa, entonces conocido como de Guerra (Chile, 1979; Chile, 1980). Doble accionar y doble moral como indica la visión pragmática y realista del poder al margen de consideraciones morales reales, los héroes de hoy pueden ser los peores enemigos del mañana según lo dicten los intereses de seguridad nacional del momento.

En resumen, al examinar la problemática de la seguridad hemisférica, no cabe caer en ingenuidades analíticas pero tampoco en la desconfianza permanente o bien en actitudes pesimistas o conformistas de que no hay opciones más que el panamericanismo a ultranza, o bien en un latinornericanismo idealizado que subestime el imperio, con gobiernos neoliberales en el poder y con un determinado estado de ánimo y organización política de las naciones y en especial de los sectores populares.

Seguridad hemisférica en la posguerra fría: estrategias y tácticas

El largo periodo de 1946 a 1989, conocido como la época de la guerra fría fue superado a partir de la autoderrota/desaparición del enemigo (la URSS y su zona de influencia, Europa Oriental) que articulaba dicha estrategia. La desaparición planteó la necesidad de ubicar nuevas amenazas o enemigos para la seguridad nacional estadounidense y el hemisferio occidental, pero no es sólo la eliminación del coloso soviético y de sus aliados europeos lo que llevó a la delimitación de nuevos adversarios, sino situaciones bastante concretas que conviene enumerar.

A la paulatina erosión del bloque soviético de 1989 a 1991 habría que agregar la pacificación militar y electoral-política de 1989 a 1996 en Centroamérica: Panamá fue "democratizada" en 1989 mediante la invasión militar de EEUU; Nicaragua se "estabilizó" en 1990 con la derrota electoral sandinista; El Salvador concertó una negociación final entre guerrilla y gobierno en 1995 y Guatemala inició un proceso similar al anterior que culminó en 1996. Esto es, el enemigo Castro-sandinista-soviético desaparece del escenario centroamericano después de más de una década de asedio de Washington. La cuarta y última estrategia de la guerra fría, la guerra de baja intensidad impulsada por Ronald Reagan y George Bush padre de 1981 a 1992, había dado magníficos y contundentes resultados (Benítez Manaut y Piñeyro, 1990: 120-135). Por otra parte, Cuba con la eliminación del trato comercial preferencial soviético y el mayor cerco económico-diplomático de Estados Unidos, deja de ser una amenaza creíble. México y América del Sur iniciaron la transición política—"democrática" bajo la dirección de gobiernos civiles aliados a Washington. No existe así, en el horizonte, amenaza o enemigo extracontinental o continental (gobiernos hostiles o inestables o movimientos guerrilleros) que atenten contra los intereses de seguridad nacional de EEUU.

Comienza, bajo el clima continental bosquejado, el planteo de la seguridad hemisférica de la posguerra fría en Estados Unidos, el cual podemos resumir en la estrategia que podemos llamar de las cuatro "D" mayúsculas (U. S. Department of Defense, 1995: 11; Fauriol, 1995; Libicki, July 1995). La primera "D" es la desmilitarización de las fuerzas armadas y la reducción de las industrias bélicas pues ante la desaparición de las amenazas externas, las numerosas milicias representan innecesarios y enormes costos económicos y políticos. La reducción de efectivos castrenses y de presupuesto permitirá canalizar los recursos liberados hacia programas de desarrollo económico-social. A su vez, esto reducirá el poder militar dado la histórica tendencia al golpismo, disminuyendo así las posibilidades de inestabilidad política. La segunda "D" es el desarme, entendido como forma de negociación con los

numerosos grupos guerrilleros, y del control del tráfico ilegal de armas abastecedor de terroristas y narcotraficantes, lo cual permitirá el fortalecimiento de los gobiernos civiles surgidos: bien de guerras internas (Centroamérica), o en lucha contra el narcoterrorismo (Colombia, Perú y Bolivia), o bien de dictaduras castrenses como fue el caso del cono sur.

La tercera "D" la representa el desarrollo económico concebido como apertura comercial del mercado nacional al internacional, eliminación de interferencias burocráticas y fiscales del Estado así como de la propiedad de empresas estatales y paraestatales. La última "D" es la democracia representativa como "final feliz" de todo lo anterior, sin más interferencias de regímenes políticos populistas y corporativos, ahora, basados en un supuesto libre mercado político de partidos que ofertan programas y ciudadanos que demandan bienes y servicios a cambio de dar votos en elecciones libres y transparentes. Impecable resulta la lógica formal o aparente del planteo general descrito: ningún civil o militar moderno y democrático se opondría a la racionalización extrema en el uso de los recursos económicos escasos (y más frente a la persistente crisis internacional) para la consecución de las cuatro "D" de la estrategia de posguerra fría.

El problema de fondo de toda la estrategia nombrada, es que no modifica un milímetro la política económica neoliberal auspiciada por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) puesto que esta política implica una sistemática contracción salarial; una reducción del gasto público en vivienda, salud, educación, aumento de la desindustrialización y monopolización con los efectos de un mayor desempleo, criminalidad y pobreza. Difícilmente sobre un piso estructural tan frágil puede consolidarse una verdadera democracia integral y un desarrollo económico autosustentable, el continuo desarme antiguerrillero y la desmilitarización como objetivos de mediano y largo plazos.

A finales del 2003, el armamentismo resurgió en distintos países sudamericanos, el tráfico de armas aumentó, el narcotráfico se extendió por naciones y territorios hasta hace poco tiempo libres del mismo. Los ex guerrilleros centroamericanos buscan opciones en los diversos ámbitos del crimen organizado y la economía informal, las crisis económico-financieras se propagan y la democracia electoral-parlamentaria de "muchas elecciones y poca democracia", cansa y se resquebraja y aparecen opciones de gobiernos populistas en Venezuela, con el ex coronel Hugo Chávez, en Brasil con el ex obrero Inacio *Lula da Silva* y en Ecuador con el ex coronel Lucio Gutiérrez, pero también aparecen muy molestos e intranquillos los beneficiarios de la democracia más formal que real, el Banco Mundial, el FMI, los Estados Unidos y sus aliados internos en cada uno de esos países.

Las amenazas a los objetivos de la estrategia de seguridad hemisférica de posguerra fría son:

- ✓ el terrorismo transnacional (Piñeyro, octubre-noviembre 1996: 49-58),
- ✓ el narcotráfico internacional,
- ✓ los éxodos masivos y los desastres ecológicos, y
- ✓ los movimientos fundamentalistas de diversa índole.

Los medios o tácticas para combatir a tales peligros son para los dos primeros: mayor cooperación y asistencia militar-policíaca de Estados Unidos vía intercambio de información, adiestramiento, equipo bélico y tecnológico y manobras militares conjuntas; la tercera amenaza se conjurará a través de operaciones "humanitarias" como la realizada en Haití dada la violación de los derechos humanos, la situación de hambruna, el éxodo de haitianos a EEUU y la necesidad de restaurar la "democracia de mercado". El último peligro será contrarrestado mediante programas de desarrollo económico-social y fortalecimiento de la "democracia de mercado", antidotos ambos aplicados a fundamentalismos étnicos, raciales, religiosos, militares.⁴⁷

Seguridad hemisférica post 11 de septiembre de 2001: ubicación temporal, espacial y conceptual

Hoy, abordar el tema de la seguridad hemisférica requiere de una serie de precisiones de tipo múltiple dado que dicha seguridad es amplísima, contradictoria y dinámica. Amplísima, dado su carácter multidimensional, pues comprende problemas económicos, políticos, sociales, medioambientales y militares. Contradictoria, dado que el supuesto nuevo orden mundial de posguerra fría iniciado a principios de los años 90, de hecho, lo han caracterizado múltiples pequeñas guerras, millones de muertos y heridos, millones de refugiados e inmigrantes desplazados, aumento de la venta de armamento convencional y químico bacteriológicas y del crimen organizado (Elcock, 2001).⁴⁸ Lo realmente existente es un nuevo desorden

⁴⁷ No es casual que el fundamentalismo militar encabezado por el coronel Hugo Chávez de Venezuela, es decir, anti-estadunidense y anti-monopólico sea presentado así por el Pentágono: "Dos veces en 1992, elementos reaccionarios de los militares intentaron golpes de Estado en Venezuela, una de las democracias constitucionales más sólidas de la región". La oposición de ciertos sectores castrenses venezolanos al proyecto neoliberal o de libre mercado recibió la condena inmediata (U. S. Department of Defense, *Op. cit.*: 11).

⁴⁸ Desde 1999 el jefe de inteligencia canadiense señalaba datos al respecto, los cuales seguramente hoy han cambiado cuantitativa y cualitativamente:

5, 5 millones de personas—la mayoría de ellas no combatientes—murieron en 93 conflictos de todo tipo durante los primeros cinco años de esta década, y para 1998 había 199 conflictos violentos sin resolverse por todo el mundo... los refugiados registrados son 13 566 000 y se calcula que hay entre 25 y 30 millones de desplazados dentro de sus propios países.

mundial.⁴⁹ Después de los actos macro terroristas del 11 de septiembre 2001 se pretende instaurar un nuevo orden mundial donde la guerra planetaria antiterrorista sólo provoca de hecho un mayor desequilibrio sistémico internacional.

Lo dinámico de la seguridad obedece a que sobre todo después del 11 de septiembre se empieza a conformar un sistema de alianzas y contra alianzas entre diversos países antes catalogados como enemigos o al menos no aliados de los Estados Unidos, por ejemplo, ante la proximidad de la guerra de Washington contra Afganistán, la potencia mundial estableció acuerdos o pactos con los gobiernos de Pakistán, Malasia, Indonesia, Kazajistán, Kirgizistán, Tayikistán, Uzbekistán y Turkmenistán. Todos, por diversas razones no eran considerados aliados confiables, pero, unos a cambio de ayuda económica o militar accedieron a prestar sus territorios para instalar bases militares en la guerra contra Afganistán, otros, ofrecieron todas las seguridades de control sobre sus poblaciones de origen musulmán (Rosas, 2002).

También cabe destacar los diversos roces con la Unión Europea en particular con Francia y Alemania, donde Inglaterra, aliado histórico de Estados Unidos, no hace frente común con sus socios europeos, o bien subsisten diferencias con potencias nucleares de diversa capacidad como China, India y Rusia, o con el nuevo "eje del mal", Irán, Irak y Corea del Norte. Este último país recién puso en cuestionamiento la doctrina Bush de seguridad nacional al denunciar el Tratado de No-Proliferación de Armas Nucleares y al amenazar con continuar con el desarrollo de su programa nuclear. Para América del Sur se ha pretendido hacer una burda comparación al afirmar que los nuevos gobiernos de Brasil y Ecuador y el de Venezuela conforman el nuevo "eje del mal." Lo que sucede es que el nuevo Presidente de Brasil ha dicho que su gobierno tiene la intención clara de revivir el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) con la devastada Argentina, Uruguay y Paraguay, iniciativa que se contrapone a los planes de EEUU de expansión geoeconómica y geopolítica proyectados por el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

El conjunto de características mencionadas pueden ser sintetizadas como el predominio de la inestabilidad sistémica internacional y la impredecibilidad de los procesos y sucesos mundiales.

⁴⁹ Mucho más allá de la visión totalmente ideologizada diseminada por los gobiernos de Bush padre y Clinton que insistían en el fortalecimiento paulatino de un nuevo orden mundial, un texto colectivo elaborado por académicos civiles y militares estadounidenses arrojaba reflexiones en el sentido contrario a fines de la década de los años 90.

Si partimos de estas dos premisas clave, un esquema nuevo de seguridad hemisférica puede construirse a partir de la concepción tradicional refrendada a las viejas-nuevas amenazas como son el terrorismo multinacional, el narcotráfico transnacional, el crimen organizado, las migraciones masivas, los desastres ecológicos, las hambrunas, la violación amplia de los derechos humanos, la explosión de movimientos fundamentalistas de corte étnico, racial, religioso, militar así como sus respectivas tácticas para contrarrestar dichas amenazas como son la cooperación intergubernamental vía intercambio de información, entrenamiento, armamento entre los cuerpos policíacos-militares, o bien con programas de control poblacional y de ayuda alimentaria o también a través de operaciones humanitarias de mantenimiento de la paz, según las diversas gradaciones de las mismas (*peace keeping*, *peace making*, *peace enforcement* y *peace building*) en orden ascendente en su componente militar y temporal.

Todas las amenazas aludidas y sus diversas tácticas, sin duda, están presentes en el hemisferio occidental. Sin embargo, bajo otra perspectiva analítica no tradicional y si integral o global, a dichas amenazas cabría agregar otras más como son la pobreza y el desempleo estructural, la creciente drogadicción infantil y juvenil, la expansiva delincuencia ocasional, el abstencionismo electoral o político. De estos fenómenos se nutren los viejos-nuevos retos o amenazas a la seguridad hemisférica al principio mencionados. No existe una causalidad mecánica entre los mismos como podría ser, causa, la pobreza generalizada, efecto, aumento del narcotráfico o aparición de la guerrilla. Empero, negar el carácter estructural y articulado de los fenómenos sociopolíticos nos lleva a soluciones sólo de política policíaco-militar preventivo-represivo, de política social preventiva y no curativa, de política antinarcóticos de control y regulación, no de prevención antiestupefacientes y de rehabilitación de drogadictos.

Una estrategia de seguridad hemisférica tradicional que solarmente incluya amenazas reales y potenciales para los Estados Unidos, implica descuidar los grandes problemas nacionales recién mencionados. Si bien es cierto que el comercio nacional e internacional, la inversión interna y externa requieren de estabilidad económica y política, el mantenimiento de tales objetivos no puede ni debe descansar en respuestas de corto plazo, o peor aún, en soluciones a sangre y fuego.

Respuestas sociopolíticas integrales de mediano y largo plazo devienen impostergables, si la apuesta estratégica es una seguridad hemisférica basada en una gobernabilidad democrática, participativa políticamente y redistributiva de la riqueza y el ingreso en el plano económico. Apostar sólo a una seguridad hemisférica tradicional, es como plantear a nivel nacional, el defender únicamente el estado de derecho y la institucionalidad y legalidad integrantes del mismo, pero, si ello implica un estado de derecho estático,

significa mantener la injusta distribución del ingreso y de la riqueza imperantes. Esto deslegitima las instituciones del Estado y las organizaciones del gobierno nacional. Legalidad sí, pero, con legitimidad participativa y no sólo electoral ritual.

Introducir a la agenda de seguridad hemisférica la multiplicidad de problemas nombrados (con obvia jerarquización de los mismos, con dotación presupuestal preferencial y con orientación político-social y no político-militar) requiere voluntad de liderazgo de los gobiernos e impulso colectivo de los sectores y clases sociales mayoritarios de las naciones latinoamericanas.

Con todos los errores propios y los inventados, los actuales gobiernos de Venezuela (*Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 2000), Brasil y Ecuador pretenden redistribuir la tierra, combatir la pobreza, el analfabetismo y el hambre e impulsar otro tipo de relación entre gobernantes y gobernados, dándole a las instituciones del Estado un contenido social y político diferentes. También tales gobiernos pretenden impulsar una integración económico-comercial y político-militar que incentive el desarrollo económico-social y no el simple crecimiento económico.

La integración internacional que no favorece dicho desarrollo, es como una seguridad hemisférica que a nivel interno, sólo ofrece seguridad pública a los ciudadanos en su persona y a sus pocas o muchas propiedades, mas no ofrece seguridad social, alimentaria ni energética. A nivel externo, una seguridad hemisférica que sólo protege los intereses nacionales privados en detrimento de los intereses nacionales públicos, sólo controla y suprime momentáneamente el narcotráfico, el terrorismo, el crimen organizado y las migraciones, pero no los soluciona. Al poco tiempo reaparecen vigorizadas y más extendidas social y geográficamente hablando, en el continente americano.

Respecto a las repercusiones de la situación mundial en la seguridad hemisférica, la guerra anglo-estadunidense contra Irak es por demás ilustrativa. Los escenarios de una guerra contra Irak corta o larga, (rápida ocupación territorial anglo-estadunidense y pacificación o bien ocupación pero con resistencia social y guerrillera sistemática) perfilan un rejuego de alianzas y contra alianzas de países petroleros como Rusia y no petroleros como Argentina, Brasil o Japón, así como de potencias como la Unión Americana y no potencias como México. Sobre todo, allí se reconfirma aquéllo planteado al principio: la inestabilidad e impredecibilidad del sistema internacional e igualmente la amplitud, complejidad y dinamismo del mismo como datos básicos que impactan tendencialmente a la seguridad hemisférica y la seguridad nacional de cada país del continente americano y del subcontinente latinoamericano.

Ahora bien, hechas las breves anotaciones de corte temporal y espacial,

cabe destacar que el concepto clave para analizar la seguridad hemisférica es el de la multidimensionalidad. Este quiere decir que cada Estado-nación tiene preocupaciones y enfrenta retos y amenazas diversas y amenazas nuevas que comprenden aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales, según establece la Declaración de Bridgetown aprobada por todos los Ministros de Relaciones Exteriores y Jefes de Delegación de los países del continente americano.

Lo anterior significa varias cuestiones. Primeramente, existen diversos grados de desarrollo económico social entre las naciones latinoamericanas y de éstas frente a economías desarrolladas como Canadá y Estados Unidos. Por tanto, son distintas las necesidades sociales a satisfacer, los objetivos nacionales a conseguir y los intereses nacionales a defender. Amenazas o desafíos tradicionales como el narcotráfico no son lo mismo para México y Colombia, sedes productoras de drogas naturales y sintéticas y de tránsito de las mismas, que para Argentina y Chile que lo son sólo de tránsito y reciclado de dinero. Para los primeros países son amenazas, para los segundos retos a las respectivas seguridades nacionales. Amenazas o retos no tradicionales o nuevos como la pobreza extrema o enfermedades como el síndrome de inmunodeficiencia adquirida (SIDA), no lo son para las economías desarrolladas antes nombradas y sí lo son para México y Brasil, o bien los desastres naturales para ciertas pequeñas islas del Caribe. El terrorismo transnacional como nueva/vieja amenaza no lo es para toda América Latina y sí lo es para Estados Unidos.

La segunda cuestión relacionada con el carácter multidimensional de la seguridad continental es que cada Estado se reserva el derecho soberano de identificar y jerarquizar los retos o amenazas a la seguridad nacional y los medios o tácticas para enfrentar o combatirlas con base en sus propias capacidades, o en alianza con otros Estados de la región. La última cuestión implícita en el concepto de multidimensionalidad es que ante la ausencia de una amenaza militar extracontinental o amenazas internas de corte armado, la solución a los problemas políticos y sociales no debe recaer en respuestas policiaco-militares sino de desarrollo económico.

No existe bajo la perspectiva anterior, la seguridad hemisférica, sino una multiplicidad de seguridades nacionales y subregionales como la centroamericana y la andina. Sí existe tal seguridad entendida como el conjunto de medidas de cooperación y coordinación frente a situaciones de emergencia como amplios desastres naturales, extendidas hambrunas o actos mega terroristas de acuerdo a los principios de solidaridad continental y de respeto a la soberanía nacional respectiva.

Durante y después de la Conferencia Especial sobre Seguridad se debería recurrir a tres indicadores básicos para evaluar la seriedad o no del compromiso estadounidense con la multidimensionalidad. Primero, la

legalidad, es decir, leer el contenido del documento acordado por los Estados participantes en la Conferencia Especial sobre Seguridad. Esto se puede quedar en la mera retórica o formalismo legal. Segundo, aun siendo declaración de avanzada, hay que observar la institucionalidad, esto es, que organismos de la Organización de los Estados Americanos (OEA) la impulsen a nivel político y la apoyen presupuestalmente en foros como la Comisión Interamericana para el Control en el Abuso de Drogas (CICAD) y el Comité Interamericano contra el Terrorismo (CIT), o, la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y el Consejo Interamericano de Desarrollo Integral (CIDI) (Bermúdez, 2003: 5).⁶⁰ Tercero, de suceder esto, apreciar la legitimidad entendida como un aumento y fortalecimiento de la aceptación del sistema interamericano por parte de los Estados-nación del continente americano. Esta secuencia sería la mejor forma de evaluar y fortalecer la seguridad hemisférica y la seguridad nacional de Estados Unidos.

Desde otra perspectiva y a manera de resumen, podemos señalar que se han perfilado diversas posiciones académicas frente a la concepción de seguridad hemisférica. También existen distintos vaticinios sobre las posibles repercusiones futuras de la Conferencia Especial sobre Seguridad para las relaciones interamericanas. Por una parte, algunos analistas y diplomáticos mexicanos (*La Jornada*, 26 de octubre de 2003; *El Independiente*, 26 de octubre de 2003) sostienen que la introducción del concepto de la multidimensionalidad (aspectos económicos, políticos, sociales, ambientales y de salud), para entender y gestionar la seguridad hemisférica, es un avance, dado que elimina o restringe el enfoque antiterrorista y antidrogas que Estados Unidos pretendería impulsar después de esa conferencia. Por ello, se argumenta que un enfoque amplio de la seguridad hemisférica daría mayor margen de acción a cada Estado del continente para que definiera sus preocupaciones, desafíos y amenazas a la seguridad nacional de acuerdo con su poder nacional y las necesidades sociales de su proyecto de desarrollo económico así como a los compromisos internacionales, basados en la solidaridad continental frente a retos o amenazas comunes (narcotráfico, tráfico ilegal de armas y personas) o propios de otros Estados (como el terrorismo transnacional o la delincuencia profesional, entre otros), pero

⁶⁰ Hasta hoy existe un clarísimo predominio de las instancias dedicadas al combate al narcotráfico y al terrorismo como lo señala Lilia Bermúdez al apuntar que

Resulta relevante que sólo 4 de las 117 resoluciones adoptadas por la Asamblea General (de la OEA) desde 1991 sobre temas de seguridad contengan párrafos resolutivos referidos a intensificar los esfuerzos colectivos y la acción cooperativa contra la pobreza crítica a fin de ayudar a reducir las desigualdades económicas y sociales del hemisferio, fortaleciendo así la promoción y consolidación de la democracia en la región (Bermúdez, *Ibid.*).

ambas decisiones estatales sustentadas en el respeto a la soberanía política y territorial nacional y en la cooperación y coordinación interestatal y gubernamental, e igualmente en los diversos organismos del sistema interamericano conformado por la OEA.

La posición contraria a la anterior, es aquella que sostiene que la amplitud de la seguridad hemisférica multidimensional (corrupción, seguridad cibernética, desastres naturales y humanos, etcétera) abre la puerta de nar en par para que el "hermano mayor" pretenda fortalecer a la Junta Interamericana de Defensa (JID), bajo el argumento de que el terrorismo transnacional es una amenaza a su seguridad nacional y a la hemisférica, o bien, que la JID puede efectuar no sólo acciones antiterroristas sino también de salvamento y rescate frente a grandes desastres naturales o humanos en países aliados. Ronda el fantasma de que Estados Unidos proponga de nueva cuenta, como en otras ocasiones, la creación de una fuerza militar interamericana, fantasma que se considera bastante real, valga la expresión. Por otro lado, se sostiene que en un momento crítico específico, la potencia norteamericana puede argumentar que un gobierno es, por ejemplo, un "narcogobierno" al amparo de la seguridad hemisférica multidimensional. Recordemos que vivimos en América Latina un clima de relativa inestabilidad política en Colombia, Bolivia y Venezuela, con gobiernos en este último país y en Brasil, Ecuador y Argentina, que si bien no son considerados enemigos, no son aliados predilectos de Estados Unidos.

Además, arguyen quienes se identifican con esta posición crítica, que la multidimensionalidad no sólo es una "shopping list" o lista de supermercado que combina "chile con manteca", sino que tampoco establece una clara diferenciación, entre cuáles son situaciones socio-políticas que constituyen retos o vulnerabilidades y cuándo son amenazas a la seguridad hemisférica. No existe, asimismo, una definición de cuáles son y cuáles no son los componentes principales de la multidimensionalidad. No hay tampoco una diferenciación entre desafíos y amenazas e igualmente de los medios o tácticas para enfrentarlos.⁵¹ Se dice que discutir a fondo y con seriedad todos estos aspectos resulta ineludible e impostergable. Incluso, dentro de la posición reseñada, algunos analistas afirman que la militarización es de una parte, la contrapartida estructural de iniciativas estadounidenses de corte geopolítico y geoeconómico para vigorizar o impulsar el Plan Colombia, el Plan Puebla-Panamá (PPP) y el ALCA y de otra, se busca legitimar de nuevo la participación de las fuerzas armadas y las corporaciones policíacas en el

⁵¹ Esta es parte de la argumentación de la ex embajadora mexicana Carmen Moreno Toscano planteada en varios artículos periodísticos (*El Independiente*, 11 y 18 de septiembre, 10 y 22 de octubre del 2003).

ámbito interno de cada Estado-nación latinoamericano (Fazio, 6 y 20 de octubre y 3 de noviembre de 2003).

Lo cierto es que, como apuntamos en el primer apartado, históricamente, el coloso del norte siempre ha actuado en las relaciones con Latinoamérica en dos niveles: de forma encubierta, mediante planes militares de emergencia para cada país o región del subcontinente, elaborados normalmente por el Departamento de Defensa y los organismos de inteligencia castrense y, también de forma abierta y diplomática en la OEA a través del Departamento de Estado y diversas agencias civiles de espionaje, o bien, a través de una combinación de ambos departamentos.

Militarizar la agenda de seguridad hemisférica es un posible peligro resultante de la Conferencia. Otro peligro es que todo quede a nivel formal protocolario y que Estados Unidos acepte la multidimensionalidad, pero siga actuando unilateralmente mediante la desestabilización múltiple de gobiernos que considere se oponen a su concepción de seguridad hemisférica, la cual abarca no sólo aspectos militares sino también comerciales, de inversión, tecnológicos, entre otros, o peor aún, recurra a la guerra preventiva como sucedió hace poco con Afganistán e Irak. Panamá como nación invadida por Estados Unidos en 1989 no queda tan lejos en el tiempo y el espacio geográfico.

Actuar de forma unilateral a futuro por parte de la potencia imperial, cuando la mayoría de las evidencias apuntan que las amenazas no son principalmente externas y militares, que no cuestionan la integridad de los Estados y que no se solucionan con respuestas militares, solo mostraría dos cosas: que la Unión Americana es la principal contribuyente a la inestabilidad de la seguridad hemisférica y que la mejor forma de lograr la seguridad pasa por una visión pro latinoamericana (Rojas Aravena, 19 de septiembre del 2003) y no por una panamericana.

Conclusiones

El documento final de la Conferencia Especial sobre Seguridad acordado el 28 de octubre del 2003 contiene acuerdos sustanciales y algunos desacuerdos. Entre los primeros está el refrendo al multilateralismo representado por el sistema de las Naciones Unidas y la OEA tanto para la solución pacífica de conflictos interestatales como para los internos así como también el recurso a la cooperación y solidaridad continentales con pleno respeto a la soberanía política y territorial respectiva, a fin de mantener la paz como condición central para conservar la democracia e impulsar el desarrollo económico en las Américas.

El segundo acuerdo es el carácter multidimensional de la seguridad hemisférica, entendida como la autonomía para que cada Estado defina y

jerarquice los retos y amenazas a su seguridad nacional y los medios para enfrentarlos de forma individual o en libre asociación con otros Estados del continente.

Los desacuerdos con Estados Unidos fueron cuatro aspectos básicos. Uno es que este país no concibe a América como una zona libre de minas terrestres antipersonales y el otro diferendo fue el no aceptar tomar medidas para reducir los efectos negativos del cambio climático. Otro más fue que no se definió la relación institucional y jurídica de la JID con la OEA tanto en términos de su funcionamiento interno (que los órganos de la misma tengan mayor representatividad política pues hasta ahora el Presidente de la junta siempre ha sido un general estadounidense y nunca de ningún otro Estado miembro de la OEA) como de sus funciones, las cuales América Latina sostiene que deben ser de asesoría en términos militares y de defensa y no operativas.

Una red de organizaciones civiles, la *International Action on Small Arms* así como *Oxfam* y Amnistía Internacional, insistieron en que si bien el documento final aludido plantea que América Latina debe ser una zona libre de armas de destrucción en masa como las químico-biológicas, no se incluyó a otras armas que causan un gran número de muertos al año: las armas de fuego ligeras suministradas a través del mercado legal de la Unión Americana e ilegal en México y el continente latinoamericano.⁵²

Ahora bien, un documento académico colectivo plantea aquello que señalamos respecto a que los acuerdos de la reunión hemisférica queden a nivel formal:

El peor escenario sería uno en el que, una vez transcurrida la citada conferencia, los debates sobre la seguridad-nacional, regional e internacional- cesaran (Rosas y Márquez, 2003: 11).

Esta es una posibilidad bastante factible, sin embargo, otra posibilidad complementaria, más bien realista es que Estados Unidos siga actuando de forma pragmática y realista al menos en el plano militar.

⁵² Para México se asienta que

Si partimos que el 80 por ciento del flujo de armas que entran, tienen su origen en el sur de California, Texas y Florida, y que las armas decomisadas por autoridades mexicanas, entre 1993 y 1995, fueron de casi cinco mil al año y que su número aumentó a más de 10 mil al año, debemos considerar que son urgentes las medidas para combatirlo (Moreno Toscano, 26 de septiembre del 2003).

En Latinoamérica se calcula que existen más de un millón de armas ligeras sin registrar, y que el tráfico ilegal desde Estados Unidos continúa hacia el sur de su frontera (Galán, 26 de octubre del 2003).

Es decir, en los últimos cinco años la asistencia y la presencia castrense estadounidense en Latinoamérica se ha manifestado mediante el suministro de equipo bélico y adiestramiento e instalación de bases. Un dato reciente sobre el entrenamiento destaca que durante el 2002, se capacitaron un total de 13 076 soldados, de los cuales 6 mil 477 fueron colombianos y 600 mexicanos (Cason y Brooks, 23 de septiembre de 2003). De igual manera se informa que han desplegado los *Forward Operating Locations* o Centros Operativos de Avanzada (COA) en Ecuador, El Salvador y las islas de Aruba y Curaçao (Carlsen, septiembre 3, 2003), las cuales son pequeñas pistas aéreas situadas estratégicamente para recolectar información de inteligencia aeroespacial, permitir el aterrizaje de aviones de combate, de carga y de tropas de la fuerza aérea expedicionaria y cubrir una amplísima región de América del Sur. A todo esto hay que agregar los más de tres mil millones de dólares de ayuda económica, principalmente militar, de orientación contraguerrillera para el Plan Colombia de 1999 a 2003.

En el plano teórico y político, el complemento a lo anterior se manifiesta a través de la iniciativa de la *soberanía efectiva* planteada por la delegación estadounidense en la V Reunión de Ministros de la Defensa celebrada en noviembre del 2002 (Secretaría de Marina, 21 de enero de 2003: 10-12). Esta propuesta, si bien en principio acepta la soberanía política territorial de los Estados latinoamericanos, planteaba que Latinoamérica es un amplísimo territorio donde la presencia del terrorismo, el narcotráfico y el crimen organizado pueden rebasar la capacidad de respuesta soberana de un Estado latinoamericano. Frente a esta situación de emergencia, se requiere aplicar la doctrina de la *soberanía efectiva* para mantener la estabilidad política en tal espacio nacional. El problema central es ¿qué Estado va a decidir cuándo y cómo actuar de manera "efectiva" en una coyuntura crítica? Obviamente el actor estatal sería la Unión Americana.

A nivel más general, la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (CIISE), plantea la soberanía responsable de los Estados (de dar seguridad humana, ante los ciudadanos y la comunidad internacional y de rendir cuentas por sus actos y omisiones) como sustituto parcial a la soberanía nacional y estatal. Esto es:

No se transfiere ni se diluye la soberanía estatal pero necesariamente se le redefine: se pasa de la soberanía como control a la soberanía como responsabilidad, tanto en las funciones internas como en las obligaciones externas (Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, 2001: 14).

Bajo el manto del otorgamiento o no de la seguridad humana por parte del Estado y su responsabilidad con la comunidad internacional a través de

Naciones Unidas, se puede gestar otra forma de intervencionismo a nombre de la etérea comunidad mundial, que hoy por hoy Estados Unidos se arroga el "derecho" de representar en y fuera de las Naciones Unidas. Por cierto, siguiendo la lógica de la soberanía responsable, el gobierno de Bush y EEUU son perfectamente irresponsables pues no han rendido cuentas reales a sus ciudadanos ni a la comunidad internacional del por qué de las aventuras e invasiones militares a Afganistán e Irak.

En resumen, lo más probable es que la seguridad hemisférica con el gobierno de Bush y posiblemente con cualquier otro, se siga moviendo a nivel unilateral en la toma de decisiones predecibles (proteccionismo comercial, venta de armamento, etcétera) o de crisis como iniciativas de desestabilización o invasión, combinado con acuerdos bilaterales, por ejemplo, comerciales (como parece ser la táctica después del fracaso de la reunión de la Organización Mundial del Comercio en Cancún) o militares como antes señalamos, y multilaterales en la medida en que necesite tener cierto grado de legitimidad en sus acciones diplomáticas, económicas y militares como hoy lo demuestra cotidianamente la inestable situación de post guerra en Irak.

América Latina la única forma que tiene como contrapeso relativo al hegemonismo EEUU es que actúe como bloque lo más sólido posible para que cuando la potencia decida o "disponga" diplomática, comercial o militarmente, el subcontinente proponga desde una posición de fuerza que permita negociar realmente los problemas de seguridad nacional y de seguridad hemisférica.

Bibliografía

- Benítez Manaut, Raúl y José Luis Piñeyro (1990), "Centroamérica: concepciones de seguridad nacional en su entorno", en Eduardo Gitli (coord.) *Centroamérica: los desafíos, los intereses, las realidades*, México, Editorial Gernika.
- Bermúdez, Lilia (2003), *El debate sobre la seguridad hemisférica*, ponencia presentada en el Seminario Internacional "El Debate Subregional sobre Seguridad Hemisférica", CISAN/UNAM/Wilson Center.
- Carlson, Laura (2003), "Militarizing the Americas", en *The Americas This Week*.
- Cason, Jim y David Brooks (23 de septiembre del 2003), "EU capacitó en 2002 a más soldados de AL que de otras regiones del orbe: triplicó en seis años la asistencia militar para la zona", en *La Jornada*.
- Child, John (1980), *Unequal Alliance: The Interamerican Military System, 1938-1978*, Colorado, Westview Press.

- ____ (1979), "From 'Color' to 'Rainbow': U.S. Strategic Planning for Latin America: 1919-1945" en *Journal of Interamerican and World Affairs*, No. 2.
- Clintock, Michael (1993), *Instruments of Statecraft: U.S. Guerrilla Warfare, Counterinsurgency, Counterterrorism, 1940-1990*, New York, Pantheon Books.
- Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (2001), *La responsabilidad de proteger*, Brussels, ICISS.
- Dieterich, Heinz (coord.) (2002), *Afganistán: guerra, terrorismo y seguridad internacional en el siglo XXI*, México, Editorial Quimera.
- Elcock, Ward Pittfield (2001), "Perspectiva general de seguridad pública y seguridad nacional" en *Revista de Administración Pública*. No.101.
- El Independiente*, (26 de octubre del 2003).
- ____ (22 de octubre del 2003).
- ____ (10 de octubre del 2003).
- ____ (18 de septiembre del 2003).
- ____ (11 de septiembre del 2003).
- Fauriol, George (1995), "Thinking about U.S. Defense Policy in Latin America", en Erik Kjonnerod (editor), *Hemispheric Security in transition: adjusting to the post 1995 environment*, Washington D.C., The Institute for National Strategic Studies, The National Defense University.
- Fazio, Carlos (3 de noviembre de 2003), "De imperios y camotes", en *La Jornada*.
- ____ (20 de octubre de 2003), "Seguridad y militarización", en *La Jornada*.
- ____ (6 de octubre del 2003), "¿Seguridad o dominación?", en *La Jornada*.
- Galán, José (26 de octubre de 2003), "Armas ligeras, problema excluido de la reunión de seguridad hemisférica: la violencia que generan consume más de 14 % del PIB regional" en *La Jornada*.
- Gray, Anthony y Maxwell Manwaring (1998), "Panama: Operation Just Cause", en Robert Oakley y Michale Dziedzic (editors), *Policing the New World Disorder: Peace Operations and Public Security*, Washington D. C., National Defense University Press.
- La Jornada* (26 de octubre del 2003).
- Libicki, Martin (July 1995) "The Next Enemy", *Strategic Forum*, Institute for National Strategic Studies, Number 35.
- Moreno Toscano, Carmen (16 de septiembre del 2003). "Pistolas, ametralladoras, misiles portátiles: armas pequeñas o ligeras ponen en riesgo la seguridad", en *El Independiente*.
- Orozco, José Luis (2001), *De teólogos, pragmáticos y geopolíticos: aproximación al globalismo norteamericano*, Barcelona, UNAM/Gedisa.
- ____ (1996), "El pensamiento político estadounidense" en Rafael Fernández de Castro (comp.), *¿Qué son los Estados Unidos?*, México, ITAM/Mc Graw Hill.

Piñeyro, José Luis (octubre-noviembre 1996), "Terrorismo, seguridad nacional y democracia en México", *Crónica Legislativa*, año V, Nueva Época, núm. 11.

Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales (2002), "Los retos del Estado Nacional".

Rojas Aravena, Francisco (19 de septiembre del 2003), *Hacia una comunidad de seguridad: la construcción de consensos hacia la Conferencia Especial de Seguridad*, ponencia presentada en el Seminario Internacional "El debate subregional sobre seguridad hemisférica", Wilson Center-CISAN/UNAM.

Rosas, María Cristina y Manuel Márquez (coordinadores) (2003), *México: rumbo a la conferencia especial sobre seguridad de la OEA. Recomendaciones*, México, UNAM/FCPYS.

Rosas, María Cristina (2002), "¿Cuánto cambió el mundo después del 11 de septiembre?", en María Cristina Rosas (coordinadora), *Cuando el destino nos alcance... Terrorismo, democracia y seguridad*, México, Universidad Nacional Autónoma de México/Australian National University/Editorial Quimera.

Secretaría de Marina (21 de enero de 2003), *Hacia un nuevo esquema de seguridad hemisférica con un enfoque multidimensional*, ponencia presentada en el foro de discusión académica sobre seguridad hemisférica.

Selser, Gregorio (1994, 1997 y 2001), *Cronología de las intervenciones extranjeras en América Latina: 1776-1848. Tomo I; Cronología de las intervenciones extranjeras 1849-1898. Tomo II; Cronología de las intervenciones extranjeras 1899-1945. Tomo III*, México, CIICH UNAM/UAM X/ UOM.

U. S. Department of Defense (September 1995), *United States Security Strategy for the Americas*, Washington D. C., Office of International Security Affairs.

LA SEGURIDAD HEMISFÉRICA EN SU ENFOQUE MULTIDIMENSIONAL

Félix Besio*

Introducción

Nos hemos propuesto tratar el tema de la seguridad hemisférica desde una perspectiva multidimensional pero, a su vez, compleja. Para la realización de este trabajo, se parte de una definición muy general de seguridad. A esa idea básica sobre seguridad se le irán añadiendo elementos conceptuales extraídos de diferentes fuentes académicas. Entonces iremos viendo cómo a aquellas antiguas acepciones sobre la seguridad que la consideran como algo netamente militar, se le irán agregando dimensiones económicas y sociales. La seguridad irá cambiando, llegando a un nivel cada vez más totalizador, sin dejar de lado la necesidad de regular —normativa y conceptualmente— esa idea de totalidad, para evitar la *seguritización* de la sociedad.

El concepto de seguridad —que será problematizado en tanto su viabilidad de ser alcanzable en el mundo de hoy— nos llevará a trabajar sobre la idea de las amenazas, sean nuevas o viejas, las que serán articuladas, fundamentalmente, con las percepciones de la ciudadanía en referencia a las mismas. Y será en ese análisis en donde se analizará conceptualmente la existencia de la clásica separación entre las cuestiones relacionadas con la seguridad intra y extra-estatal, lo que será un elemento clave a ser

* Félix Besio es Licenciado en Ciencia Política, por la Universidad de la República Oriental del Uruguay. Asimismo, es egresado del Centro de Altos Estudios Nacionales del Ministerio de la Defensa Nacional, en donde se desempeña, en la actualidad, como asesor docente. Correo electrónico: fabe@adinet.com.uy