

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

"MEXICO FRENTE A LA NUEVA AGENDA DE SEGURIDAD
HEMISFERICA IMPULSADA POR LOS ESTADOS UNIDOS DE
AMERICA A PARTIR DE LOS ATENTADOS DEL 11 DE
SEPTIEMBRE DE 2001."

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN RELACIONES
INTERNACIONALES
P R E S E N T A ;
ROBERTO ARTURO LOPEZ VARGAS

ASESOR: DR. JOSE GERMAN CABRA YBARRA

MEXICO, D. F.

SEPTIEMBRE 2006





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS
POLÍTICAS Y SOCIALES**

**“MÉXICO FRENTE A LA NUEVA AGENDA DE
SEGURIDAD HEMISFÉRICA IMPULSADA POR LOS
ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA A PARTIR DE LOS
ATENTADOS DEL 11 DE SEPTIEMBRE DE 2001.”**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN RELACIONES
INTERNACIONALES
PRESENTA
ROBERTO ARTURO LÓPEZ VARGAS

ASESOR: DR. JOSÉ GERMÁN CABRA YBARRA

MÉXICO D.F., SEPTIEMBRE DE 2006

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo **recepional**.

NOMBRE: LIBERTO ARTURO
LÓPEZ VARGAS

FECHA: 1/09/06

FIRMA: 

A mis padres, Rocío y Arturo.

A Julio y Ana.

A mis abuelos, Roberto, Chelito y Ana.

A ti mi Consen, mi Lizet.

A mis amigos.

Gracias a la Universidad por permitirme ocupar un pequeño espacio en su gran historia.

Gracias a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales por abrirme cada uno de sus espacios.

Gracias padres por apoyarme sin reserva durante este largo tiempo y por darme lo más valioso que he podido recibir de ustedes: su amor incondicional. Sin él todo sería mucho más difícil.

Gracias hermanos, Julio y Ana, por estar aquí todos los días y por brindarme la mejor de sus ayudas: su respeto y tolerancia, pero sobre todo su cariño.

Gracias abuelos. A ti abuelo por dejar tan honda huella, mucho más clara cuando ya no te lo podía agradecer personalmente. A ti abuelita Chelo, por ser la mejor del mundo, por ser mi gran inspiración para terminar y por ser tan sólo una gran fuente de amor durante toda mi vida a tu lado, toda. A ti abuelita Anita, por dejar tan sólo muy buenos recuerdos y vivencias.

Gracias Consen (siempre deseé escribir estas líneas) por tanto trabajo, desvelos, correcciones y consejos. Por ser mi compañera en todos estos años. Por tu paciencia y aguante. Por

nunca decir que no Por tu amor incondicional que siempre me alentó aunque a veces no lo mereciera. Así como has llenado cada espacio de mi vida, cada pensamiento, cada momento, también has llenado cada página con un poco de ti. Esta tesis es más tuya que mía, así como mi vida, nuestra vida. Te amo linda. Gracias de verdad, Lizet.

Gracias a todos mis tíos, tías, primos y primas.

Gracias a Don Juan y Doña Adela por abrirme su casa y hasta su corazón.

Gracias a Andrés, Karina y Juan por aguantarme durante muchas horas y por compartir su casa.

Gracias a mis amigos y amigas:

Guillermo, Laura, Margarita, Adriana, Omar, Gabi (con todo y su pequeña Vale), Gabriel y Carmen.

Sin duda ustedes son lo mejor que conocí en esta Facultad y lo más valioso que aquí pude encontrar.

Gracias a todos mis profesores, en especial a:

Dr. Germán Cabra Ybarra. Su disponibilidad, paciencia y enseñanzas, más que otra cosa, hicieron posible este trabajo. Gracias por su gran vocación.

Sergio Colmenero, por aquello tan cierto de los bosques y las hojas.

**MÉXICO FRENTE A LA NUEVA AGENDA DE SEGURIDAD
HEMISFÉRICA IMPULSADA POR LOS ESTADOS UNIDOS DE
AMÉRICA A PARTIR DE LOS ATENTADOS DEL 11 DE
SEPTIEMBRE DE 2001.**

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.	1
CAPÍTULO 1. ANÁLISIS HISTÓRICO DE LA SEGURIDAD HEMISFÉRICA: 1823-1989	8
1.1 Origen y evolución de la Seguridad Hemisférica: 1823-1945.	9
1.2 Características de la Seguridad Hemisférica en el periodo 1945-1989.	19
1.2.1 Institucionalización de la Seguridad hemisférica.	21
1.2.2 Impacto de la Guerra Fría en la Seguridad hemisférica.	30
1.2.2.1 La intervención en Guatemala.	31
1.2.2.2 El caso cubano: su impacto en el ámbito de la seguridad hemisférica.	35
1.2.2.3 La crisis en la República Dominicana.	45
1.2.2.4 El sistema interamericano de seguridad a partir de la década de los 70: crisis y declive anunciados.	50
1.2.2.5 El conflicto centroamericano de los 80: el final de la crisis.	57
CAPÍTULO 2. LAS GRANDES COYUNTURAS DE LA SEGURIDAD HEMISFÉRICA: ENTRE EL FINAL DE LA GUERRA FRÍA Y LOS ATENTADOS TERRORISTAS DEL 11/09/01.	66
2.1 Impacto del final de la guerra fría en la seguridad hemisférica	67
2.2 El proceso de reconstrucción de la Seguridad Hemisférica durante la década de los noventa.	71
2.2.1 El debate internacional y su incidencia en la seguridad hemisférica.	72
2.2.2 El proceso de reconstrucción de la seguridad hemisférica: en el ámbito de la OEA.	74
2.2.2.1 La OEA y la promoción y defensa de la democracia en el continente: acciones en los 90. Los casos de Haití, Perú y Guatemala.	77
2.2.2.2 Creación de la Comisión Especial de Seguridad Hemisférica.	80
2.2.3 El proceso de reconstrucción de la seguridad hemisférica en el ámbito de los mecanismos informales.	85
2.3 Balance de la seguridad hemisférica en la posguerra fría 1989-2001.	93
2.4 La seguridad hemisférica tras los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001.	112
2.4.1 La redefinición de la agenda y estrategia de seguridad nacional en Estados Unidos y sus implicaciones para la seguridad hemisférica.	113

2.4.2 El proceso de reconstrucción de la seguridad hemisférica tras la crisis del 11 de septiembre de 2001.	118
2.4.3 La Conferencia Especial sobre Seguridad Hemisférica: ¿Punto de llegada ó de partida?.	122
CAPÍTULO 3.	
LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO EN EL ÁMBITO DE LA SEGURIDAD HEMISFÉRICA TRAS EL 11 DE SEPTIEMBRE DE 2001.	130
3.1 La política exterior: concepto y método de análisis.	130
3.1.1 Metodología de la política exterior.	136
3.2 Reseña histórica de la política exterior de México en el ámbito de la seguridad Hemisférica.	143
3.3 La seguridad hemisférica en el ámbito de la política exterior de México tras los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001.	185
3.4 Evaluación de la política exterior de México en el ámbito de la seguridad hemisférica.	200
Consideraciones finales	207
Fuentes Bibliográficas	224

INTRODUCCIÓN

Los tristemente célebres atentados a las torres gemelas de Nueva York en septiembre de 2001, han generado un enorme debate acerca de la nueva agenda de seguridad internacional y de seguridad hemisférica.

El 11 de septiembre marcó un cambio fundamental dentro de los temas de seguridad, sobre todo respecto a la consolidación de nuevas amenazas no estatales como el terrorismo, el cual se posicionó en el centro de la escena internacional de forma inesperada, impactando de manera importante también al ámbito regional en el caso del continente americano.

Históricamente, la seguridad hemisférica occidental se ha definido de forma vertical y por exclusión¹, es decir, se sigue la línea establecida por los Estados Unidos (EEUU) y se desechan las propuestas del resto de los países. Estas características en el diseño y formulación de la agenda tomaron forma durante la guerra fría, cuando a través del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) y de otros mecanismos bilaterales de cooperación militar, ésta estuvo centrada en la lucha contra el comunismo. Obviamente, éste era un tema que preocupaba enormemente a la Unión Americana más no así al resto de los países del hemisferio, los cuales no tuvieron otra alternativa, más que plegarse a esta agenda y responder de la mejor manera a las expectativas estadounidenses.

Toda esta alineación del resto de los países del continente, generó que buena parte de sus recursos presupuestarios se destinaran al reforzamiento de los elementos de la defensa nacional (fundamentalmente el ejército) en detrimento de otros fines últimos de su política exterior como el bienestar de sus nacionales.

Por otra parte, si bien el fin de la guerra fría hizo necesario un cambio en la agenda de seguridad hemisférica debido a las nuevas circunstancias del sistema internacional, la articulación y la determinación de la misma, siguió el mismo camino que durante la confrontación Este/Oeste.

De esta forma, la agenda de seguridad hemisférica de la década de los noventa únicamente significó la sustitución de la amenaza comunista por la cuestión del tráfico de estupefacientes, el cual pasó a ocupar el centro de la preocupación del gobierno de los EEUU en materia de seguridad nacional. Obviamente esta situación se reflejó en el resto

¹ Rosas María Cristina (coord.). *Cooperación y conflicto en las Américas. Seguridad hemisférica: un largo y sinuoso camino*. México, UNAM-FCPyS, 2003, p. 31

de los países del continente americano, quienes nuevamente dejaron de lado asuntos de mayor prioridad para ellos, como el incremento de la pobreza, la degradación ambiental, los flujos migratorios y las severas crisis económicas.

A partir de las consideraciones anteriores podemos observar que, al presentarse los atentados en las torres gemelas y al Pentágono el 11 de Septiembre de 2001, la exclusión y la verticalidad en el diseño y formulación de la agenda de seguridad hemisférica se agravaron, debido a que el gobierno de Washington elevó su nivel de exigencia en torno a la cooperación en la lucha contra el terrorismo entre los países latinoamericanos y caribeños, lo cual significó una nueva alineación de estas naciones hacia los intereses y preocupaciones norteamericanas.

Esta nueva agenda de seguridad hemisférica, impulsada por el gobierno de George W. Bush, busca centrar de forma exclusiva, los esfuerzos de todos los países del continente americano, en la lucha contra la nueva amenaza a los intereses de ese país, el *terrorismo*, lo cual significa un enorme desplazamiento de recursos financieros, humanos y tecnológicos hacia dicho fin.

Esta situación, por otra parte, también implica que otros enfoques de la seguridad hemisférica impulsados por otras naciones, tales como la seguridad humana², la seguridad cooperativa³, la seguridad democrática⁴ y la seguridad integral⁵, puedan ser soslayados y postergados de forma indefinida, perjudicando enormemente los intereses de dichos países, entre los cuales se encuentra México quien sustenta el enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica. En síntesis, en el caso de los EEUU, esta nueva agenda implica la securitización y militarización de la misma, lo que marcaría un

² Este concepto, propuesto desde Canadá y respaldado por el Chile durante la década de los noventa, se refiere a la creación y mantenimiento de circunstancias propicias para la reducción de riesgo e incertidumbre, permitiendo la realización de la dignidad de las personas o dignidad humana. Nef. Jorge. "Seguridad humana y vulnerabilidad mutua" en Rojas Aravena Francisco, *Seguridad humana, prevención de conflictos y paz*, Chile. FLACSO-Chile/UNESCO, 2002, p.30

³ El concepto de seguridad cooperativa ha derivado de los esfuerzos realizados por Brasil, Argentina, Chile y Uruguay a fin de establecer y desarrollar un esquema de cooperación sub-regional en el ámbito sudamericano a partir del impulso a las Medidas de Confianza Mutua y esquemas de transparencia en sus políticas de defensa fundamentados en los denominados "Libros Blancos" entre otros acuerdos que son abordados en el capítulo II de esta investigación.

⁴ Este concepto contenido en el Acuerdo Marco de Seguridad Democrática de 1995 propone un esquema de seguridad colectiva en el que establece una clara relación entre la seguridad interna, la seguridad humana y la seguridad compartida entre los países miembros que busca consolidar el proceso de paz iniciado durante la primera mitad de la década de los noventa.

⁵ Algunos países, entre ellos México, han señalado la necesidad de establecer un concepto de seguridad hemisférica estrechamente ligado al concepto multidimensional en el que se reconozcan los enfoques y agendas de las distintas sub-regiones.

regreso a la concepción tradicional de la seguridad, opuesta a la concepción multidimensional de buena parte del resto de los países del continente.

Esta concepción amplia o multidimensional de la seguridad en el resto del continente, tiene sus carices y especificidades dependiendo de la región o del país del que se trate.

En este sentido podemos distinguir tres concepciones diversas, mismas que, como característica común, reflejan la necesidad de un cambio en la vieja o tradicional concepción de seguridad nacional y hemisférica que, como ya señalamos, EEUU intenta retomar a partir de los atentados terroristas de septiembre de 2001 y que privó durante el periodo de la guerra fría. A grandes rasgos estas concepciones son:

- Concepción centroamericana de la seguridad. Esta concepción se encuentra plasmada en el Acuerdo Marco de Seguridad Democrática firmado en 1995 por los gobiernos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, en el cual se establece una clara combinación entre la seguridad Interna, la seguridad humana y la seguridad compartida, por lo que podemos señalar que presenta un esquema totalmente nuevo de seguridad nacional y regional, aunque como se verá más adelante, ha sido difícil de llevar a la práctica debido a una gran multiplicidad de factores.
- Concepción canadiense de la seguridad. En este caso, Canadá ha desarrollado el concepto de la *Seguridad Humana*, el cual se refiere sobre todo, a la búsqueda de la protección de los derechos humanos y del bienestar de los individuos como objetivo central de la seguridad. Es importante señalar que esta perspectiva de la seguridad también se ha difundido en América del Sur y Centroamérica.
- Concepción del Cono Sur acerca de la seguridad. Entendiendo por Cono Sur a la subregión conformada por Argentina, Chile, Brasil, y Uruguay, observamos que bajo el esquema del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la búsqueda de la unificación de medidas de seguridad, esta subregión ha impulsado una concepción amplia de la seguridad, la cual abarca tanto temas de defensa como de seguridad humana y seguridad cooperativa, dando prioridad a esta última.

Como podemos observar, dentro de estas concepciones no se encuentran algunas regiones y países, fundamentalmente, la región andina y la del Caribe, lo cual se debe,

principalmente, a que no tienen una política clara en materia de seguridad debido a la multiplicidad de problemáticas, en el primer caso, y a la diversidad de enfoques y tratamientos, en el segundo.

Igualmente, si bien México no figura en ninguna de estas concepciones alternativas de seguridad, a partir del actual gobierno se ha dado un importante impulso al enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica, aunque obviamente no podemos hablar de una doctrina o propuesta mexicana sobre la materia que permita satisfacer los intereses nacionales.

En este sentido, la posición de México ha sido de carácter ambiguo. Por un lado ha pugnado en diversos foros interamericanos, por la necesidad de incluir nuevos temas en la agenda de seguridad hemisférica aparte de los tradicionales o referidos a cuestiones militares, tales como la pobreza extrema en el continente, los movimientos sociales, la prevención de desastres naturales, la lucha contra problemáticas de salud como el SIDA y cuestiones de protección al ambiente. Sin embargo, como ya se señaló, México no ha estructurado una propuesta integral de seguridad continental en la que si bien se contemple el enfoque multidimensional, también se establezcan elementos que doten de operatividad a un nuevo esquema de seguridad.

Por otra parte, ante su salida del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca en septiembre de 2002, se esperaba que México lanzara una nueva propuesta en materia de seguridad hemisférica tendente a privilegiar una concepción amplia en esta materia, lo cual hasta el momento no ha ocurrido ya que, a lo largo de las reuniones previas a la Conferencia Especial sobre Seguridad Hemisférica de la Organización de Estados Americanos (OEA), y en dicha reunión, celebrada en este país en octubre de 2003, sólo se establecieron acuerdos que enfatizan un enfoque multidimensional que si bien son importantes para la redefinición de la seguridad continental, no son suficientes para conformar un nuevo esquema de seguridad hemisférica.

Sin duda, de todas las instituciones y compromisos existentes en el continente, la OEA constituye el foro más incluyente por lo que está llamado a ser el instrumento a través del cual se coordinen los esfuerzos para generar un diálogo y se busquen consensos que permitan conciliar la gran diversidad de concepciones sobre la seguridad hemisférica que privan entre los distintos países de América, y que ya hemos esbozado.

Por esta razón, el proceso iniciado en esta organización desde 1991 con la creación de la Comisión Especial de Seguridad Hemisférica y concretado con la Conferencia Especial sobre Seguridad de 2003, constituye una parte fundamental en la

búsqueda de una concepción común sobre la seguridad hemisférica, la cual no por ser única, tiene que ser excluyente, ya que como se señaló anteriormente, la mayoría de los países del continente acordaron en la Declaración final de la Conferencia Especial sobre seguridad hemisférica, una concepción amplia de la seguridad que se enfoque a la consideración de distintas amenazas, y estableció el derecho de cada Estado a identificar sus propias prioridades nacionales de seguridad y definir las estrategias, planes y acciones para hacer frente a dichas amenazas.

Si bien la adopción de dicha declaración ha resultado un paso importante en el debate en torno a la seguridad colectiva entre los países miembros de la OEA, el futuro de este ámbito de las relaciones interamericanas no parece estar libre de obstáculos debido a la trascendencia propia del tema, así como por las reticencias de varios países por llegar a compromisos que puedan repetir experiencias del pasado.

Por su parte nuestro país, a diferencia de la experiencia de gobiernos anteriores al final de la guerra fría, no ha establecido una política exterior en el ámbito de la seguridad hemisférica, con lo que genera dudas acerca de la existencia de una concepción mexicana sobre la materia o sobre la dirección de la misma, lo cual adquiere mayor importancia debido a su estrecha relación con los Estados Unidos y sus intentos tendientes a establecer medidas unilaterales de corte militar en el escenario internacional.

Adicionalmente a la importancia derivada de esta estrecha relación con los Estados Unidos, la posición de México debe ser establecida con claridad en función de sus propias problemáticas en materia de seguridad, las cuales van más allá del terrorismo y abarcan cuestiones de muy diversa índole como el narcotráfico, el resguardo de recursos naturales estratégicos y la extrema pobreza. En este sentido, resulta fundamental que una postura clara y definida de nuestro país sea planteada en el marco de este nuevo ambiente regional, pero sobre todo como una acción fundamental para el logro de sus fines de política exterior en materia de seguridad.

Por todo lo anteriormente expuesto se procederá, en primer lugar, a establecer el concepto de seguridad hemisférica a fin de determinar su origen, el contexto en el que surgió y la forma en que se desarrolló durante la guerra fría, destacando casos como el de Guatemala en 1954; Cuba entre 1962-1964; República Dominicana en 1965 y la crisis Centroamericana durante la década de los ochenta.

Este primer acercamiento al concepto seguridad hemisférica lo consideramos muy importante debido a que nos permitirá observar cuales fueron sus características durante un largo periodo histórico, enfatizando la forma en que se estructuraba la agenda y los

fines que perseguía, todo esto con la finalidad de definir claramente lo que llamamos "vieja o tradicional concepción de la seguridad hemisférica" y el papel que en ella jugaron los Estados Unidos.

En el capítulo II, se analiza la seguridad hemisférica a partir de lo que denominamos "dos grandes coyunturas":

1. En primer lugar, el final de la guerra fría y su impacto en la evolución de la seguridad continental durante la década de los noventa.
2. En segundo lugar, el efecto de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos, fundamentalmente a raíz de la lucha global contra el terrorismo impulsada desde la Casa Blanca.

A partir de este segundo apartado, podremos analizar la forma en que el final del enfrentamiento bipolar contribuyó a crear un nuevo contexto para el rediseño de la seguridad en el continente, tanto en el seno de la OEA, como a partir de nuevos espacios de diálogo y negociación como el Grupo de Río, el proceso de Cumbres de las Américas y las Conferencias de Ministros de Defensa.

En segundo lugar nos enfocaremos al análisis del impacto de los atentados terroristas a Nueva York y Washington en el 2001, en la concepción de la Seguridad Hemisférica, sobre todo desde la perspectiva norteamericana y sus consecuencias para el resto del continente, en general sobre la visión amplia de la seguridad que se venía manejando en el resto del continente, en particular el caso de México y de forma secundaria en otras regiones que cambiaron su concepción a raíz del fin de la guerra fría. Este segundo apartado es fundamental para entender el tránsito entre la vieja o tradicional concepción de Seguridad Hemisférica y la nueva concepción (que como veremos no es totalmente nueva en su estructuración aunque sí en sus contenidos) a partir de los actos terroristas en EEUU.

En el tercer capítulo, examinaremos la política exterior de México en materia de seguridad hemisférica en el periodo 2001-2005, a raíz precisamente de los atentados terroristas a las torres gemelas.

Para ello partiremos del planteamiento del concepto y método de análisis de la política exterior, con base en el cual se realizará un breve estudio de la política exterior de México durante el periodo 1947-2000 a fin de determinar las diferencias centrales sobre la materia, respecto del actual gobierno. En el último apartado del tercer capítulo, se aborda la política exterior de México desde el 11 de septiembre de 2001 hasta noviembre de 2005 de acuerdo con cada una de las etapas que conforman el método de análisis de la

política exterior a fin de determinar la existencia o no de la misma, así como su efectividad a partir de la satisfacción del interés nacional.

CAPÍTULO I. ANÁLISIS HISTÓRICO DE LA SEGURIDAD HEMISFÉRICA: 1823-1989

Si bien el término de *seguridad hemisférica* hace su aparición como tal en el escenario de las relaciones internacionales, durante el desarrollo de la Segunda Guerra Mundial (SGM), las primeras referencias a la seguridad colectiva del continente americano surgen a la par de la denominada Doctrina Monroe en 1823. Esta situación, como se explicará a lo largo de este capítulo, incide de forma definitiva en la evolución de la seguridad hemisférica durante los siglos XIX y XX.

Debido a que la seguridad hemisférica se encuentra plenamente inscrita en el marco de las relaciones EEUU-AL, no es sino hasta finales de la década de los 20 y principios de los 30, en que se inicia la construcción de los pilares que años más tarde darán forma a un esquema de seguridad colectiva en el continente americano, a través del reconocimiento del principio de no intervención por parte del gobierno norteamericano, y del principio de solidaridad continental por parte de los países latinoamericanos y caribeños.

Como se detallará a lo largo de este capítulo, la Segunda Guerra Mundial se constituye como el gran factor que hace posibles los primeros acercamientos formales entre los distintos actores del continente en materia de seguridad colectiva, ante la amenaza que representaban las acciones de las potencias del Eje, fundamentalmente para la seguridad nacional norteamericana.

Esta misma motivación (la necesidad de salvaguardar la seguridad nacional de los EEUU) dará pie a que, una vez concluida la conflagración mundial en 1945, y de cara a lo que se perfilaba como un enfrentamiento de grandes dimensiones entre la URSS y los EEUU, se inicie lo que se ha denominado como "la institucionalización de la seguridad hemisférica" en dos planos: el primero, multilateral a través de la firma del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) en 1947 y la creación de la Organización de Estados Americanos (OEA) en 1948; el segundo, bilateral, a partir de los denominados Programas de Ayuda Militar impulsados desde Washington desde 1952.

En este sentido, este primer capítulo también ahonda en el análisis de cada una de las crisis suscitadas en el ámbito de la seguridad hemisférica durante el periodo de la Guerra Fría, destacando los casos de Guatemala en 1954, Cuba en 1962 y República Dominicana en 1965. Cada una de estas crisis, configura las dos características esenciales de la seguridad colectiva en el continente americano durante el periodo que corre de 1945 a 1989: la verticalidad y la exclusión.

En el último apartado de este capítulo, se analiza el declive del sistema interamericano de seguridad iniciado durante los últimos años de la década de los sesenta y que encontraría su fase terminal en la crisis centroamericana de los años ochenta, empalmándose prácticamente con el final de la Guerra Fría y con ésta, de un periodo decisivo en la historia de la seguridad hemisférica.

1.1 Origen y evolución de la seguridad hemisférica: 1823-1945

Seguridad hemisférica es un concepto que fue acuñado en los EEUU en plena Segunda Guerra Mundial, a través de sus planes de defensa nacional. Dicho concepto estaba referido a la necesidad de ese país por asegurarse la defensa continental como un elemento clave para su seguridad nacional.

Sin embargo, a pesar de surgir como tal hasta 1939, encuentra sus bases en una concepción muy particular del continente americano que se remonta hasta 1823, año en que fue proclamada la Doctrina Monroe y en la que, por primera vez, el gobierno norteamericano expresó su preocupación por la seguridad de las naciones del continente debido a la estrecha relación que ésta tenía con su propia seguridad.

El presidente James Monroe en su mensaje del 2 de diciembre de 1823 ante el congreso, expresó dicha percepción en los siguientes términos:

...los continentes americanos, por las condiciones de libertad e independencia que han asumido y mantenido, no deben ser considerados de hoy en adelante, como entidades sometidas a una colonización futura por parte de cualquier potencia europea...

...debemos considerar cualquier esfuerzo que éstas (potencias aliadas) hagan para extender su sistema a cualquier parte de este hemisferio como peligroso para nuestra paz y seguridad. No nos hemos inmiscuido, ni lo haremos, en las colonias o dependencias que ya poseen algunas naciones europeas. Pero tratándose de los gobiernos que han declarado y mantenido su independencia y la cual hemos reconocido al considerar lo justo de sus principios, no podríamos contemplar la intervención de ninguna potencia europea que tendiera a oprimirlos, o a controlar de cualquier otro modo su

destino, sino como una demostración de sentimientos poco amistosos hacia los Estados Unidos.

Es imposible que las potencias aliadas extiendan su sistema político a cualquier parte del continente americano sin poner en peligro nuestra paz y felicidad; nadie puede creer tampoco, que nuestros hermanos del sur lo adoptaran por ellos mismos, de buen grado. Por consiguiente no nos es posible contemplar con indiferencia cualquier forma de intromisión.⁶

A partir de esta declaración, los EEUU dejaban en claro que el continente americano era su área de influencia y en ella actuarían cuando sus intereses vitales fueran amenazados.

Por su parte, entre los nacientes estados latinoamericanos esta declaración tuvo una acogida fría y hasta cierto punto escéptica. Hechos posteriores llevarían a distintos países de la región a confirmar que sólo se trataba de una declaración unilateral y no obligante pues inmediatamente los propios EEUU mostraron evasivas hacia distintos gobiernos de América Latina (AL) respecto de la posibilidad de que dicho país les ofreciera protección frente a una eventual agresión de la Santa Alianza o a aliarse con ellos.⁷

Tan solo diez años después de que fuera proclamada dicha doctrina se iniciaron una serie de violaciones a la misma por parte de potencias europeas con la invasión de las Islas Malvinas en 1833 por parte de la Gran Bretaña. A ésta, siguieron otras ocho violaciones flagrantes durante las siguientes tres décadas entre las que destacan por su gravedad, la intervención conjunta franco-británica en la región de la Plata de 1845 a 1849; la violación por parte de Gran Bretaña de los acuerdos con España respecto del territorio de Belice, la ocupación de Veracruz en 1838; la reocupación del territorio dominicano llevada a cabo por España en 1862 y la invasión de Francia, Inglaterra y España a México, en ese mismo año.

Todas estas claras violaciones a la Doctrina Monroe evidenciaron lo que varios países latinoamericanos sospechaban desde el momento en que fue proclamada: no significaba

⁶ Velasco, Jesús (comp.) *Estados Unidos, Documentos de su historia política*, Tomo I. México. Instituto Mora, 1988, pp. 356-357

⁷ En ocasión de una solicitud del gobierno de Colombia para que los Estados Unidos formaran una alianza para salvar a América de las calamidades del despotismo europeo, este último respondió a través de su Secretario de Estado Adams que su país no podría oponerse con las armas a la Santa Alianza sin previo entendimiento con aquellas potencias europeas que se vieran involucradas en tal acción. Moreno Pino Ismael. *Origen y evolución del Sistema Interamericano*, México. S.R.E., 1977, p. 59.

que los norteamericanos saldrían en su defensa en el momento en que se vieran amenazados por potencias o poderes extranjeros sino simplemente era una declaración unilateral que buscaba salvaguardar la seguridad de dicho país, sobre todo frente a las amenazantes potencias europeas.

Incluso, conforme fue pasando el tiempo y se fue consolidando el poderío norteamericano en el continente, esta doctrina cambió a través de distintos corolarios⁸ y se fue adaptando a las circunstancias, tanto internas de los Estados Unidos, como de carácter internacional, hasta el punto de ser utilizada por este país para intervenir en otras naciones del continente en múltiples ocasiones para evitar, según ellos, otras intervenciones que pondrían en grave riesgo la estabilidad y seguridad del hemisferio.

Si bien la Doctrina Monroe jugó un papel trascendental en la historia de la seguridad colectiva del continente americano, no podemos soslayar que casi a la par de su enunciación (1823), el Congreso de Panamá, reunido en 1826, pretendió establecer una confederación para la defensa y la consolidación de la libertad e independencia de los nuevos Estados. Sin embargo, esta iniciativa no llegó a consolidarse, debido, entre otras cosas, a la oposición de los EEUU quienes no respaldaban la formación de un sistema de estados federados en AL. No obstante los nulos resultados obtenidos en dicha reunión, constituye el antecedente más remoto para establecer un sistema de defensa en el continente americano y evidenció la confrontación de intereses existentes entre los países independientes de AL y los de EEUU.

Bajo este análisis cronológico llegamos a 1889, año en que, a iniciativa del gobierno norteamericano, se inicia el proceso de formación de una organización multilateral en el continente en la que se buscaba establecer, entre otras cosas, una serie de mecanismos que garantizaran la paz en el hemisferio. El resultado más importante de dicha reunión fue la formación de la Unión Internacional de las Repúblicas Americanas⁹, la

⁸ Entre los corolarios más importantes de la Doctrina Monroe encontramos en 1904 el corolario Roosevelt según el cual los Estados Unidos podrían intervenir en alguna nación del continente a fin de corregir su mal comportamiento crónico, es decir, intervendrían en el país que así lo ameritara a fin de prevenir la intervención de una potencia europea jugando un rol de "policía internacional". Años más tarde, (1909) se enunció el denominado "corolario Knox", que estableció la llamada "diplomacia del dólar" según la cual, el gobierno de Estados Unidos buscaría la eliminación de las inversiones europeas en Latinoamérica (fundamentalmente Centroamérica y el Caribe) y su remplazo por inversiones estadounidenses. Este corolario implicó que el gobierno norteamericano recurriera al derrocamiento de gobiernos, así como a la ocupación de puertos en distintos países, a fin de dar certeza a sus capitales de que las inversiones podrían ser duraderas y rentables.

⁹ En 1910, en el marco de la IV Conferencia Internacional Americana celebrada en Buenos Aires, cambiaría su nombre por el de Unión Panamericana, el cual subsistiría hasta la formación de la OEA en 1948.

cual se ocuparía de compilar y distribuir datos sobre el comercio, dejando de lado los aspectos políticos y de seguridad que eran apoyados por la mayor parte de los estados latinoamericanos asistentes.

A partir de ese momento y hasta 1928, se celebraron seis conferencias interamericanas¹⁰ en las que no se logró llegar a acuerdos sustantivos en materia de seguridad y defensa, entre otros factores debido a la asimetría de poder tan clara y creciente en el continente (y la consecuente disparidad de intereses) así como a la falta de voluntad de las partes.

A fin de buscar una alternativa a este impasse en el que, por un lado, los EEUU buscaban afianzar un mecanismo de seguridad continental, mientras que los países latinoamericanos pretendían plasmar en un tratado, un compromiso sustantivo por parte del gobierno norteamericano acerca del arbitraje en el continente, así como el reconocimiento de los principios de no intervención e igualdad jurídica de los Estados, se llevó a cabo la Primera Conferencia Especial en Washington en 1928.

Los principales logros de esta reunión fueron la adopción de dos instrumentos principales relativos a la solución pacífica de controversias y la adopción del arbitraje interamericano. Sin duda el hecho de que estos temas ya fueran incluidos en una conferencia interamericana era importante pues mostraba que, a pesar de las diferencias entre cada una de las partes (EEUU por un lado y AL por otro), ambas estaban motivadas por asuntos de seguridad¹¹ para llegar a acuerdos sustantivos durante las Conferencias Interamericanas posteriores.

De esta manera en las conferencias posteriores, ambas partes llegaron a acuerdos históricos en las relaciones interamericanas y que significaron avances sustantivos en el tema de la seguridad colectiva.

¹⁰ En 1902 se celebró en la Ciudad de México la II conferencia Internacional Americana a la cual le siguieron otras cuatro celebradas en: 1906 (Río de Janeiro); 1910 (Buenos Aires); 1923 (Santiago de Chile) y 1928 (la Habana). El común denominador en todas estas conferencias fue el de la imposibilidad de llegar acuerdos sustantivos en prácticamente todas las materias, especialmente en la de seguridad colectiva, debido a la enorme desconfianza existente entre los países latinoamericanos respecto de los Estados Unidos, quienes en ese período (1902-1923) llevaron a cabo un sinnúmero de intervenciones en la región al amparo de los corolarios Roosevelt y Knox.

¹¹ Cuando se señala que tanto los Estados Unidos como América Latina estaban motivadas por asuntos de seguridad, para llegar a acuerdos sustantivos, nos referimos a que es indudable que para los norteamericanos era importante establecer un mecanismo de defensa continental que garantizara su seguridad en caso de un nuevo conflicto internacional, mientras que para AL era necesario acotar, a través de un instrumento jurídico, la posibilidad de que los EEUU intervinieran en sus asuntos internos cada vez que vieran amenazada su seguridad nacional.

Así, tanto en la séptima Conferencia Internacional Americana, celebrada en Montevideo en 1933, como en la segunda Conferencia Especial celebrada en Buenos Aires en 1936, se consagró el principio de no-intervención, tanto en asuntos internos como externos de cualquier Estado, lo cual contribuyó significativamente al mejoramiento de las relaciones AL-EEUU¹² y que finalmente devendría en una mayor cooperación por parte de los países latinoamericanos en cuanto a la intención norteamericana de establecer un sistema de seguridad continental.

Precisamente bajo este contexto de cooperación y estabilidad en el continente americano es que en la misma conferencia de Buenos Aires de 1933 se estableció la Convención sobre Mantenimiento, Afianzamiento y Restablecimiento de la Paz. Dicho acuerdo señalaba que en caso de que se viera amenazada la paz de las repúblicas americanas, cualquiera de los gobiernos podría consultar con los demás a fin de prevenir la guerra y fomentar la cooperación pacifista en el continente. También se dispuso que en el caso de una guerra extra continental que amenazara la paz de las naciones americanas, se realizarían consultas entre ellos para que quienes así lo desearan llevaran a cabo acciones tendentes a garantizar la paz continental.

Lo que se desprende de esta convención en materia de seguridad constituye un antecedente inmediato de lo que más tarde llegaría a ser el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) y significó, en los hechos, el logro de una de las metas más importantes del gobierno de Estados Unidos en su política latinoamericana: *la respuesta colectiva a un ataque externo*.

De hecho, como señala Augusto Varas "en la Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz en 1936, los Estados Unidos lograron que los países latinoamericanos se adhirieran a su política de seguridad hemisférica. A cambio de esto, los estadounidenses abdicaron del cobro compulsivo de las obligaciones pecuniarias y afirmaron el uso de medios pacíficos para la resolución de los problemas bilaterales."¹³

En síntesis, el reconocimiento de la igualdad jurídica de los países del continente, así como el del principio de no intervención por parte de EEUU plasmados en instrumentos interamericanos, que había sido el objetivo fundamental de los países de la

¹² Aunado a la firma de este acuerdo, es preciso señalar que el cambio de rumbo en la política norteamericana hacia AL, basado en la doctrina de la "buena vecindad", se reforzó con acciones concretas como la desocupación de Nicaragua en 1932; la revocación de la enmienda Platt en 1934; la desocupación de Haití en ese mismo año y la firma de un nuevo acuerdo con Panamá en 1936 a través del cual se ponía fin al derecho de intervención que habían tenido los EEUU en ese país.

¹³ Varas, Augusto. "Las relaciones militares internacionales de América Latina: evolución y perspectivas" en Lagos Matus, Gustavo. *Las relaciones entre América Latina, Estados Unidos y Europa Occidental*, Chile. Ed. Universitaria, 1979, p. 123

región latinoamericana desde el inicio de las conferencias interamericanas en 1889, se alcanzó a unos cuantos años del inicio de la Segunda Guerra Mundial (SGM), justamente cuando los norteamericanos alcanzaron uno de sus objetivos centrales durante dichas conferencias interamericanas y que se refería al establecimiento de un mecanismo de seguridad basado en la responsabilidad colectiva y en la solidaridad continental.

Precisamente, durante la última conferencia interamericana celebrada antes del inicio de la Segunda Guerra Mundial en Lima en 1938, se lograron estrechar aún más los lazos de cooperación interamericana en materia de seguridad. La Declaración final de Lima estableció "la decisión de mantener y defender los principios en que se basa la solidaridad continental contra toda intervención o actividad externa que pueda amenazarlos, al tiempo que asimismo declara la determinación de hacer efectiva la solidaridad mediante la consulta, en caso de que la paz, la seguridad o integridad territorial de cualquiera de las repúblicas americanas se vieran amenazadas por actos de cualquier naturaleza que pudieran perturbarlas."¹⁴

De esta forma, si bien por motivaciones distintas pero no excluyentes, tanto de AL como de EEUU, se estableció en el continente un sistema de seguridad¹⁵, basado en los principios de solidaridad continental por un lado, y de no intervención por el otro, que sería de gran utilidad, sobre todo política, para que durante la Segunda Guerra Mundial, el continente fuera capaz de hacer frente a las amenazas de dicho conflicto.

Con el inicio de la conflagración mundial en septiembre de 1939, se puso por primera vez a prueba al flamante acuerdo de seguridad continental establecido en las conferencias interamericanas de Buenos Aires (1936) y Lima (1938). Precisamente al amparo de los acuerdos ahí establecidos¹⁶, se llevó a cabo la Primera Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores. En esta reunión, celebrada en Panamá (septiembre-octubre 1939), se estableció la "Declaración de Neutralidad de las Repúblicas

¹⁴ Moreno, Pino Ismael., *op. cit.*, p. 84

¹⁵ A lo largo de la investigación el término de "sistema de seguridad" será utilizado para referirnos a la idea expresada por Barry Buzan según la cual, los términos "sistema o complejo de seguridad" se refieren a un modelo distintivo de relaciones en materia de seguridad en una determinada región condicionada por la proximidad geográfica, la interdependencia y un cierto grado de interacción. Las percepciones sobre seguridad y las preocupaciones de los Estados pertenecientes a un sistema son tan intensas y se encuentran tan ligadas, que sus problemas o asuntos de seguridad nacional no pueden ser analizados de forma independiente uno del otro. Buzan, Barry. *The European security order recast: Scenario for the post cold war era*. London, Pinter, 1990, pp. 13-14

¹⁶ Desde la Conferencia Especial de Buenos Aires se había establecido el mecanismo de consultas entre los gobiernos americanos a fin de discutir las medidas tendentes a garantizar la paz en el continente. Ya durante la octava conferencia celebrada en Lima, se acordó que dicho órgano de consulta serían las reuniones de Ministros de Relaciones Exteriores, además de que se estableció que el criterio para determinar la celebración de dichas consultas sería el de la importancia de las cuestiones que se adujeran para convocarlas.

Americanas” y se determinó una zona de seguridad¹⁷ en la cual se proclamó el derecho de las naciones a mantenerse libres de cualquier acto hostil. Estas resoluciones constituyen las primeras acciones llevadas a cabo, por las *naciones americanas*, frente a una amenaza extracontinental y vinieron a reforzar la sustancia de la solidaridad continental.¹⁸

Conforme el gobierno norteamericano observaba el avance de los países del Eje (Alemania, Italia y Japón) en la contienda, percibía con mayor preocupación la posibilidad de que estos países pudieran llevar a cabo operaciones militares en Centro y Sudamérica, al cual podían considerar como el flanco más débil del hemisferio. Por esta razón, el gobierno del presidente Franklin D. Roosevelt (1933-1945) inicia un proceso de renovación de su política de defensa y asume como su responsabilidad la protección del hemisferio occidental del Polo Norte al Sur.

Justamente a la luz de este cambio en la política de defensa norteamericana, surgen importantes implicaciones para la seguridad del continente americano, la cual hasta ese momento, salvo las decisiones tomadas en Panamá, no encontraban sustento en acciones concretas.

Las transformaciones más importantes, para los efectos de la evolución de la seguridad continental, que sufrió la política de defensa de EEUU fueron:

1.- *El cambio de los planes de Colores a los Planes Arcoiris a partir de 1939.*

La evolución de los planes de colores a los planes arcoiris, significó un cambio trascendental en la estrategia militar norteamericana, pues en lugar de considerar acciones aisladas o individuales llevadas a cabo por los potenciales enemigos de EEUU, antes de comenzar la guerra (fundamentalmente Japón)¹⁹, planteaba un escenario en el cual, Japón, Italia y Alemania llevarían a cabo acciones conjuntas en distintos escenarios, lo cual obligaba a Washington a actuar también de manera conjunta, a través de alianzas internacionales, dentro de las cuales obviamente se encontraba aquella que involucraba a los países de América Latina quienes no jugarían tanto un papel militar, sino de apoyo político hacia los EEUU.

¹⁷ Dicha zona abarcaba la totalidad de las aguas costeras de los países americanos (con excepción de Canadá y las posesiones europeas) y será un precedente de la zona de seguridad establecida por el TIAR en 1947.

¹⁸ Esta situación no es un hecho menor si consideramos que, tan solo 15 años antes, las relaciones entre AL y los EEUU eran sumamente tirantes y no existían visos de que se pudieran concretar acuerdos en materias tan trascendentales como la seguridad regional.

¹⁹ Hay que recordar que Italia y Alemania a diferencia de Japón no eran contemplados en dichos planes de colores, y no fue sino hasta iniciada la guerra cuando se contemplaron sus verdaderas intenciones.

2.- Las transformaciones en el concepto de la defensa continental a la defensa hemisférica.

Junto con este cambio en el carácter de la planeación de la guerra (después del acuerdo de Munich) el concepto de la defensa continental fue ampliado al de defensa hemisférica. Después de las victorias germanas y la caída de Francia en la primavera de 1940, la preocupación estadounidense acerca de un posible ataque a la costa oeste de Brasil (a la cual los EEUU consideraban su flanco inferior más débil) a partir de África, se incrementó. Antes de que los norteamericanos entraran a la guerra, los perímetros de defensa, tanto para el continente y ahora para el hemisferio, se expandieron gradualmente²⁰, lo cual, como se verá más adelante, también significó una mayor presencia estadounidense en la región a través de misiones militares, armamento y adiestramiento. Por esta razón, como señala Matlof, los "Estados Unidos se comprometieron a defender todo el hemisferio occidental- el cual sufría una extensión radical pues ahora incluía la parte continental de norte y Sudamérica, Groenlandia, Bermudas, las Malvinas, mientras que en el Pacífico comprendería hasta las islas al este del meridiano 180 incluyendo las Aleutianas- de un ataque armado proveniente del exterior".²¹

Como podemos observar, si bien buena parte del Continente Americano ya formaba parte de la estrategia de seguridad continental estadounidense debido a lo establecido por la Conferencia de Buenos Aires sobre la materia, en estos momentos ya se establecían medidas concretas y claras en las que destaca el papel de líderes y defensores autoprogamados para el "Hemisferio Occidental" por parte de los EEUU, lo cual junto con el papel de super potencia que ostentarán al finalizar la guerra, así como el rápido crecimiento de su presencia en AL, los coloca como un auténtico monopolio de la actividad militar en la región.

A la par que se presentaron estos cambios en la política estadounidense de defensa, se fueron implementando una serie de acciones en buena parte de los países de AL que consistieron en el establecimiento de bases norteamericanas; envío de vuelos de entrenamiento a países de Centro y Sudamérica y envío de armamento.²²

²⁰ Matlof, Maurice. "The American approach to war. 1919-1945" en Howard, Michael. *Theory and practice of war*, Boston, Westview Press, 1988, pp. 230-232

²¹ *ibid.*, p. 203

²² Minello, Nelson. "Las relaciones militares entre los Estados Unidos y América Latina. Un intento de análisis" en *Cuadernos semestrales Estados Unidos, perspectiva latinoamericana*, México, CIDE, No.3, 1981, p. 203

Adicionalmente a estas acciones emanadas desde el gobierno de los EEUU, en el ámbito interamericano en el marco de la Segunda Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, celebrada en La Habana en julio de 1940, se aprueba la resolución XV, intitulada "Asistencia Recíproca y Cooperación Defensiva de las Naciones Americanas" en la que se establece que todo atentado de un Estado no americano contra la integridad o la inviolabilidad del territorio, contra la soberanía o la independencia política de un Estado Americano será considerada como "un acto de agresión contra los Estados que firman esta declaración,... los cuales consultarán entre sí para concertar las medidas que convenga tomar."²³

Esta resolución, fuertemente impulsada por el gobierno estadounidense, prácticamente completaba el principio de la solidaridad continental y de hecho de la propia seguridad colectiva, al considerar que al atacar a algún estado firmante, el resto se uniría a él para implementar medidas tendentes a contrarrestar dicha agresión.

Tanto la implementación de acciones militares en los territorios de los países latinoamericanos, así como las resoluciones en el marco de las reuniones ministeriales, probaron su utilidad-tanto operativa como política, respectivamente-, al momento en que los EEUU ingresaron formalmente a la guerra tras el ataque japonés a Pearl Harbour el 7 de diciembre de 1941.

En el aspecto operativo las acciones militares norteamericanas, que incluyeron la firma de acuerdos bilaterales con distintos países del continente, facilitaron la entrega de armamento, equipo (fundamentalmente aeronaves) y municiones, las cuales vinieron a complementar el programa de bases (aéreas, marinas y terrestres) y garantizaban, a los ojos del gobierno estadounidense, una defensa efectiva del continente en caso de una amenaza mayor por parte de los países del Eje.

En cuanto a la utilidad política de las resoluciones y acuerdos continentales, llevadas a cabo en el seno de las reuniones de Ministros de Relaciones Exteriores, es preciso resaltar la consolidación del principio de solidaridad continental y de la seguridad colectiva. Bajo estos principios, y en el marco de la Tercera Reunión de Consulta celebrada en Río de Janeiro en enero de 1942, se planteó la adopción de una resolución mediante la cual todas las Repúblicas del Continente tendrían que declarar la guerra a los países del Eje, ó en su defecto, romper relaciones con aquéllos.

²³ McCham, J.Lloyd. *United States and Inter-American security 1889-1960*. Texas. University of Texas Press, 1963, p. 188

Al término de la reunión de Río, diez Estados (EEUU, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua y Panamá) habían declarado la guerra a los países del Eje, mientras que todos los restantes, con excepción de Argentina y Chile, habían roto relaciones con ellos. México y Brasil prosiguieron con las declaraciones de guerra en mayo y agosto de 1942 respectivamente, mientras que Bolivia y Colombia lo hicieron también en 1943.²⁴

Sin duda este resultado, satisfactorio para el gobierno norteamericano, no hubiera sido posible si no se hubiera avanzado en la consolidación del principio de solidaridad continental en años anteriores.

Es importante resaltar que durante la reunión de Río, se creó la Junta Interamericana de Defensa (JID), compuesta de técnicos militares dedicados a estudiar y recomendar las medidas necesarias para la defensa del Hemisferio y cuya sede se encontraría en Washington lo cual le otorgaría una importante influencia a Estados Unidos debido a que el presidente del organismo siempre es un oficial del país sede. Si bien las tareas de la JID consistían en estudiar y sugerir medidas para la defensa del continente, reuniones posteriores de consulta y conferencias han ido ampliando progresivamente su campo de acción.²⁵

Finalmente, es importante acotar que la naturaleza de la colaboración latinoamericana durante la guerra, fue sobre todo política, ya que salvo las excepciones de Brasil y México, el resto de los países no contaba con recursos militares propios, capaces de ser utilizados en caso de ser necesarios. De hecho, la mayor participación, tanto de Brasil como México en acciones militares, no obedeció tanto a su potencial militar propio, sino a aquél derivado de las transferencias en especie y económicas por parte de los Estados Unidos.²⁶

En este sentido, mucho más importante que las contribuciones militares de países latinoamericanos (entiéndase México y Brasil) en el campo de batalla, fue su aportación a la consolidación de un vínculo psicológico entre los Estados Unidos y el resto de las repúblicas americanas. Según Mecham, esa situación “ en los hechos, representó la

²⁴ Es importante señalar que tanto Argentina como Chile mantuvieron esta postura debido a sus estrechas relaciones, sobre todo comerciales, con los países del Eje. Por esta razón, no declararían la guerra a dicho bando sino hasta 1945, cuando la guerra ya se encontraba prácticamente definida.

²⁵ Con el paso de los años y a través de distintas resoluciones de los distintos organismos interamericanos, la JID se convirtió en un órgano de preparación para la defensa, un órgano de consulta de los gobiernos en materia militar y en Secretaría del Comité Consultivo de Defensa, establecido por la carta de Bogotá en 1948.

²⁶ De acuerdo con J. Lloyd Mecham, las asignaciones a estos dos países significaron más del 70% de los USD 600 millones de equipo militar que los estadounidenses asignaron a AL hasta el fin de la guerra. Mecham, J. Lloyd, *Op. Cit.*, p. 217.

manera más efectiva que la cooperación latinoamericana contribuyó en el esfuerzo bélico, no sólo en proporcionar ayuda a los Estados Unidos sino también pelear en su defensa propia".²⁷

Es importante anotar que si bien la "cooperación militar" en la SGM fue escasa, las características esenciales de la seguridad continental se habían sentado a lo largo de la etapa prebélica, destacando el hecho de que los propios EEUU asumieron como obligación la defensa del continente, por lo que ya durante el conflicto fueron éstos quienes cargaron con esa tarea, aunque esa situación también les permitió tener una gran influencia en el sistema de seguridad hemisférica pues establecieron una agenda de amenazas y riesgos que se reflejaría sobre todo, una vez iniciada la guerra fría, tan sólo dos años después del final de la SGM

Podemos concluir señalando que si bien frente a una gran crisis, como lo fue la Segunda Guerra Mundial, "el sistema interamericano de seguridad demostró flexibilidad y adaptabilidad"²⁸, esto fue posible gracias a que los Estados Unidos llevaban la batuta en dicho ámbito, mientras que el resto de los Estados únicamente se sumaron a sus propuestas y acciones, lo cual se reflejó en que la mayoría de los acuerdos sobre seguridad se produjeron en el ámbito bilateral y no multilateral, es decir, la seguridad hemisférica nació y se desarrolló en sus primeros años como las partes que se sumaron a los designios estadounidenses y no como una suma de las partes constitutivas del continente. Esta situación, a pesar de la suscripción del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) en 1947 y de la formación de la Organización de Estados Americanos (OEA) en 1948, no se modificó en los primeros años de la posguerra, debido fundamentalmente, al enorme diferencial en las estructuras del poder en el continente.

1.2 CARACTERÍSTICAS DE LA SEGURIDAD HEMISFÉRICA EN EL PERIODO 1945-1989.

Una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial, la situación internacional era notablemente distinta. Los EEUU se encontraban en una posición de supremacía mundial que no habían tenido antes, lo cual implicaba que sus políticas, "tanto positivas como negativas podían decidir el destino de los países latinoamericanos".²⁹

Obviamente, esta situación también se hacía presente en la divergencia de intereses que existía entre la gran potencia mundial y los países latinoamericanos (la cual

²⁷ *ibid.*, p. 227

²⁸ *idem.*

²⁹ Connell-Smith, Gordon. *El sistema interamericano*, Fondo de Cultura Económica, México, 1971, p. 179

realmente nunca había dejado de existir) y que no se había hecho presente durante los años previos a la guerra, precisamente gracias a la política del Buen Vecino, pero que ahora en la etapa de posguerra llegaba a un punto en el que no era posible disfrazar esta confrontación de intereses, que en última instancia venía a dar al traste con la idea del "Hemisferio Occidental" y su comunidad de intereses³⁰, lo cual no era un asunto menor, pues éste, como ya se analizó en el primer apartado, era un pilar sobre el que descansaba el sistema interamericano de seguridad.

Por otra parte, la SGM puso los ojos de Estados Unidos en Europa y Asia, tendencia que se mantendría al culminar el conflicto, en tanto que los países latinoamericanos se ocuparían de sus propios problemas económicos y esperarían impacientemente la ayuda del poderoso del Norte para resolverlos. Sin embargo, "los latinoamericanos no merecieron un paquete de ayuda ni siquiera remotamente parecido al Plan Marshall y tampoco lograron influenciar las políticas de la Unión Americana hacia la región durante la Guerra Fría"³¹.

En este contexto, en 1945 se celebró en la Ciudad de México la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz. En ella, los países latinoamericanos (en este caso en voz de la delegación mexicana) buscaron manifestar su preocupación y descontento ante algunas de las propuestas vertidas en Dumbarton Oaks, sobre todo aquéllas relacionadas con las agencias regionales y su sujeción al Consejo de Seguridad, además de discutir los problemas económicos que los aquejaban y aquejarían más fuertemente, una vez finalizado el conflicto mundial.

A pesar de sustentar estas preocupaciones, los gobiernos latinoamericanos no pudieron influir en gran medida en los resultados de dicha conferencia, en la cual predominaron los acuerdos de carácter militar, entre ellos:

1. Permanencia de la Junta Interamericana de Defensa hasta que se estableciera una agencia militar permanente.
2. Creación de un acuerdo regional para tratar asuntos concernientes al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales susceptibles de acción regional en este Hemisferio en el que se señalaba:

³⁰ Esta confrontación de intereses entre EEUU y algunos países de AL, presentó sus primeros signos incluso antes de que finalizara la Segunda Guerra Mundial, específicamente en los casos de los derrocamientos del gobierno de Bolivia en 1943, y del gobierno argentino del presidente Ramírez en 1944. En ambos casos, a dichos gobiernos se les acusó de estar bajo la influencia de las potencias del Eje e intentar desestabilizar al resto de los países del continente, por lo que el gobierno norteamericano jugó un papel importante en los movimientos que provocaron su caída.

³¹ Rosas, Ma. Cristina. *Cooperación y Conflicto en las Américas. Seguridad hemisférica: un largo y sinuoso camino* UNAM-FCPYS-CEDH, México, 2003, p. 44

la solidaridad y la paz del continente se afecta lo mismo cuando se produce un acto de agresión contra cualquiera de las naciones americanas por parte de un Estado no americano, como cuando el acto de agresión proviene de un Estado contra otro u otros Estados Americanos.

3. Recomendación para la preparación de un proyecto para un Sistema Interamericano de Paz, coordinando los acuerdos existentes para la prevención y solución pacífica de controversias interamericanas³².
4. Estudio de un proyecto presentado por la Delegación de Guatemala intitulado "Defensa y preservación de la Democracia de América frente a la eventual instalación de regímenes antidemocráticos en el Continente.

Estos acuerdos alcanzados en la Conferencia de Chapultepec, prepararon el camino para la firma del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) en 1947 y en el que, por primera vez, se dotaría de institucionalidad al sistema interamericano de seguridad. Adicionalmente, al expresar, cada uno de los países del continente, su intención para reorganizar y reforzar el sistema interamericano, se sentaron las bases para el establecimiento de un pacto orgánico y un acuerdo que consolidara los instrumentos existentes para la solución pacífica de los conflictos interamericanos.

1.2.1 Institucionalización de la seguridad hemisférica

a) EL TIAR

A tan sólo cuatro meses de que había sido enunciada la Doctrina Truman (marzo de 1947) y atendiendo a la resolución tomada en la Conferencia de Chapultepec, entre agosto y septiembre de ese año se celebró en Rio de Janeiro, la Conferencia Interamericana para el Mantenimiento de la Paz y la Seguridad continentales.

Durante esta reunión, algunos países, entre ellos México, asistieron con entusiasmo pero a la vez con una visión clara de que querían impedir la militarización del sistema interamericano, sobre todo en el nuevo contexto internacional caracterizado por la bipolaridad entre EEUU y la Unión Soviética (URSS).

En este sentido, la posición mexicana fue expresada con claridad:

No es una alianza bélica lo que venimos a sancionar sino una asociación jurídica de naciones, libres y soberanas en sus designios. Unidas para la defensa legítima de sus territorios y sus derechos, nuestras Repúblicas no utilizarán esa unión para amenazar a nadie ni consentirán que su

³² Connell-Smith., *op. cit.*, p. 167

solidaridad se interprete, en ningún momento, como si fuera el lastre de un peso anónimo de la balanza política de la historia.³³

Por su parte, la representación estadounidense veía en la suscripción de este tratado, la posibilidad de perfeccionar e institucionalizar los acuerdos alcanzados ,antes y durante la SGM

De esta manera, el dos de septiembre de 1947 se concluyó el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, considerado por algunos observadores como el primer pacto de la guerra fría.³⁴

Es importante señalar, en primer lugar que en su parte considerativa, el Tratado hace alusiones directas al sistema democrático, señalando que “la obligación de mutua ayuda y de común defensa de las Repúblicas americanas se halla esencialmente ligada a sus ideales democráticos”.

Asimismo, establece que “la comunidad regional americana afirma...la efectividad de la democracia para la realización esencial de la justicia y la seguridad.”

En cuanto a sus objetivos , el TIAR se plantea:

- “Prevenir y reprimir las amenazas y los actos de agresión contra cualquiera de los países de América” y;
- “Perfeccionar los procedimientos de solución pacífica de sus controversias.”

Indudablemente, el compromiso central del acuerdo, destinado a cumplir cabalmente los objetivos ya enunciados, se encuentra contenido en el artículo tercero que a la letra señala:

Las Altas Partes Contratantes convienen en que un ataque armado por parte de cualquier Estado contra un Estado Americano, será considerado como un ataque contra todos los Estados Americanos, y en consecuencia, cada una de dichas Partes Contratantes se compromete a ayudar a hacer frente al ataque, en ejercicio del derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva que reconoce el Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas.

Asimismo estipula que en caso de que ocurra un conflicto extracontinental o intracontinental o cualquier otro hecho o situación que pueda poner en peligro la paz de América, afecte la inviolabilidad o la integridad del territorio, la soberanía o la independencia política de cualquier Estado americano, se aplicará el artículo seis del

³³ México, Secretaría de Relaciones Exteriores. *Memoria, septiembre de 1947-agosto de 1948*. México, 1948. p. 69. citado en Ojeda Mario. *Alcances y Límites de la Política Exterior de México*, México, Colegio de México. 1980. p. 55

³⁴ Connell-Smith. *op. cit.*, p. 149

tratado. Precisemos que en ambos casos se reúne el Órgano de Consulta compuesto por los Ministros de Relaciones Exteriores, quienes resolverán en última instancia las medidas que deberán tomarse. La diferencia entre el ataque armado y la hipótesis del artículo seis (sumamente amplia ya que habla incluso de cualquier otro hecho o situación que pueda poner en peligro la paz de América) reside en que en el primer caso, los Estados pueden actuar antes que se reúna el Órgano de Consulta y en el segundo, solamente puede haber acción colectiva o individual con el acuerdo de dicha instancia.

El acuerdo establece una zona de seguridad, específicamente en el artículo 4, que comprende una línea de polo a polo que abarca todo el continente americano y Groenlandia.

Por otra parte, si bien el tratado en ningún momento hace referencia alguna a la subversión interna o al comunismo, la indefinición del artículo 9 referente a las amenazas permite una interpretación extensiva del término "agresión", con lo que esos dos elementos o muchos otros podrían ser incluidos como tales.

Por esta razón y como se profundizará más adelante, "la agresión se define, de hecho, como cualquier cosa que una mayoría de dos tercios de los estados americanos deseen caracterizar como tal".³⁵

Adicionalmente, es importante resaltar que en el artículo 20 del acuerdo se establece que las decisiones serán obligatorias para todos los estados parte "con la sola excepción de que ningún Estado estará obligado a emplear la fuerza armada sin su consentimiento".

Finalmente en cuanto a los órganos establecidos por el TIAR, el más relevante indudablemente es el Órgano de Consulta, representado por la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de las Repúblicas Americanas, el cual cuenta con atribuciones muy importantes tales como:

- Examinar y acordar las medidas en caso de un ataque armado.
- Acordar las medidas que en caso de agresión se deban tomar en ayuda del agredido o las que convenga tomar para la defensa común y para el mantenimiento de la paz y seguridad del continente.
- Caracterizar otros actos de agresión, además de los contemplados en el artículo 9.³⁶

³⁵ Slater, Jerome. *The OAS and US Foreign Policy*, p. 37 citado en Connell-Smith, *op. cit.*, p. 233

³⁶ En este artículo, se consideran como actos de agresión al ataque armado no provocado por un Estado, contra el territorio, la población o las fuerzas terrestres, navales o aéreas de otro Estado; y la invasión, por la fuerza armada de un Estado, del territorio de un Estado Americano, mediante el traspaso de las fronteras

Como podemos apreciar, si bien el TIAR posee los fundamentos políticos que conforman un alianza e incluso prevé el uso de la fuerza armada, no cuenta con disposiciones que contemplen la constitución, control o ejercicio de dicha fuerza. Igualmente, la generalidad existente en torno a la definición de los actos de agresión, ofrece un gran margen de interpretación en el cual muchísimas acciones que por ningún motivo representan un acto de agresión o amenaza a la seguridad continental, pueden ser consideradas como tal.

Esta situación, resulta por demás peligrosa en un entorno mundial y regional en el que la característica fundamental es la asimetría de poder tan grande entre sus miembros y en el que, los más débiles, han apostado por los acuerdos de tipo jurídico como un mecanismo para limitar el ejercicio de poder de la parte más poderosa.

Distintos factores³⁷ impidieron que el TIAR se conformara en un compromiso militar efectivo, es decir, en una verdadera alianza militar. Por esta razón, se puede afirmar que el TIAR constituyó una alianza interamericana que estableció los fundamentos políticos y jurídicos del sistema de seguridad hemisférica de cara a la llegada de la guerra fría al continente americano, la cual se vio complementada en el plano operativo, por una serie de acuerdos bilaterales de ayuda militar entre los EEUU y la mayoría de los países de AL y el Caribe.

b) La carta de la Organización de Estados Americanos.

Si bien el Tratado de Río permitió establecer una serie de mecanismos trascendentales para la solidaridad y seguridad continentales, el sistema interamericano aún estaba incompleto. Ante tal circunstancia, y en la búsqueda de establecer un pacto orgánico que pudiera sentar las bases de un tratado interamericano, en 1948 se llevó a cabo la Novena Conferencia Internacional Americana en Bogotá Colombia.

El resultado de esta conferencia fue la Carta de la Organización de Estados Americanos y el Tratado para el arreglo Pacífico o "Pacto de Bogotá". En este apartado se analizará el contenido de la carta de la OEA en lo referente al tema de la seguridad continental y la resolución pacífica de las controversias.

La carta de la OEA proporciona un marco institucional dentro del cual se enuncian los principios que ligan a los países latinoamericanos con la política mundial de EEUU.

demarcadas de conformidad con un tratado, sentencia judicial, o laudo arbitral, o a falta de fronteras así demarcadas, la invasión que afecte una región que este bajo la jurisdicción efectiva de otro Estado.

³⁷ Entre ellos la renuencia de la mayoría de los países latinoamericanos, acerca de militarizar el sistema interamericano, además de la realidad política existente en el continente tras el final de la SGM

Dicho marco, a su vez, resulta de gran importancia ya que permite poner en práctica el TIAR.³⁸

En lo que respecta al primer punto – enunciación de principios continentales – quedó establecido en el capítulo III “Derechos y deberes fundamentales de los Estados”. De esta forma el artículo 15 reafirma el principio de no intervención:

Ningún Estado o grupo de Estados tiene derecho de intervenir, directa o indirectamente y sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de cualquier otro. El principio anterior excluye no solamente la fuerza armada, sino también cualquier otra forma de injerencia o tendencia atentatoria de la personalidad del estado, de los elementos políticos, económicos y culturales que lo constituyen.

Indudablemente este artículo representó un avance del contenido del Protocolo Adicional de Buenos Aires sobre la materia y expresaba el temor por parte de los países latinoamericanos ante la posibilidad de una intervención colectiva propuesta desde 1945 en contra del régimen argentino. Sin embargo, este principio de no intervención debía ser reconciliado con el de seguridad colectiva, contemplado en el Tratado de Río y en la propia carta de Naciones Unidas.³⁹

En este sentido, el artículo 19 declara: “las medidas que, de acuerdo con los tratados vigentes, se adopten para el mantenimiento de la paz y la seguridad no constituyen violación de los principios enunciados en los artículos 15 y 17 (no intervención). Esto quiere decir que este principio de no intervención quedaba supeditado a las acciones recomendadas o establecidas por las reuniones de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, tendentes a garantizar la seguridad del continente a partir de su apreciación acerca de lo que significaran “hechos que pudieran considerarse como amenazas a la seguridad”, lo cual como ya se ha señalado anteriormente, significaba en realidad amenazas contra la seguridad estadounidense y el peligro que esto entrañaba debido a su visión netamente realista⁴⁰ de la seguridad nacional e internacional.

³⁸ Faúndez Julio. “El sistema interamericano de seguridad en la política exterior de Estados Unidos”, en *Estudios Internacionales*, Chile, No. 11 oct.-dic. 1969, v. 3, p. 374

³⁹ Connell-Smith. *op.cit.*, p. 242

⁴⁰ Cuando nos referimos a una visión o concepción “realista” de la seguridad nacional e internacional nos referimos a aquellas definiciones e interpretaciones de la seguridad derivadas de la escuela de política internacional conocida como realismo. Esta escuela, que alcanzó gran importancia al finalizar la SGM, se apoya en enunciados fundamentales tales como: el sistema internacional tiene una naturaleza anárquica de donde se desprende la inexistencia de una autoridad supranacional capaz de establecer líneas de mando claras. De dicha afirmación se desprende que: cada Estado-nación es responsable de su propia seguridad y sólo puede confiar en sí mismo; los Estados-nación son entidades racionales que piensan en sus intereses y; el ejercicio del poder es el medio a través del cual el Estado-nación promueve sus intereses. En consecuencia, desde esta perspectiva teórica, la defensa de la seguridad nacional se entiende, casi exclusivamente en

Ahora bien, en lo concerniente a la inclusión del TIAR en la carta, es importante resaltar algunos puntos:

- La carta de la OEA, en su artículo 24 establece que toda agresión contra la integridad territorial o la independencia política de cualquiera de los miembros del sistema de seguridad regional, será considerada como un acto de agresión contra los demás Estados americanos.
- Dicha agresión, motivará la aplicación, en virtud de los principios de solidaridad continental o de legítima defensa colectiva, de las medidas y procedimientos establecidos en tratados especiales sobre la materia, en este caso el TIAR. (art. 25)

Estas disposiciones así como algunas otras, relacionadas con la implementación del procedimiento para convocar al órgano de consulta, demuestran la clara intención de complementar a la OEA con el TIAR a fin de perfeccionar el sistema interamericano de seguridad hemisférica.⁴¹

c) Pacto de Bogotá

El segundo documento más importante, firmado durante la Novena Conferencia fue el "Tratado Americano sobre Arreglo Pacifico" o "Pacto de Bogotá", cuyo objetivo central era el de coordinar los distintos instrumentos hemisféricos para la prevención y solución pacífica de las controversias.

Este acuerdo reforzaba y reorganizaba el sistema interamericano sobre la materia, lo cual implicaba una mejora de su maquinaria de paz. Uno de los elementos más importantes está contenido en su artículo VII, el cual señala que los signatarios se obligan a no intentar reclamaciones diplomáticas para proteger a sus connacionales. Esta disposición indudablemente ponía el dedo sobre la flaga de uno de los temas más candentes en las relaciones entre América Latina y la Unión Americana. Si bien estos

términos de la disposición de recursos militares, la cual se vuelve fundamental si consideramos la existencia del concepto de suma-cero, el cual aplicado al concepto de seguridad nos lleva a que la seguridad de algunos Estados conduce a la inseguridad de los demás. Por esta razón, los EEUU diseñaron una estrategia para enfrentar al bloque soviético: la contención, cuyos componentes centrales fueron la disuasión y la incorporación de aliados regionales a la lucha mundial contra el comunismo. Precisamente el TIAR se inscribe en este esquema de acuerdos regionales de contención. Aguayo Quezada, Sergio y Bagley Bruce comp. . . *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la Seguridad Nacional Mexicana*, México, Siglo XXI, 1990, pp. 18-20

⁴¹ Es importante mencionar que si bien ninguna agencia militar permanente fue creada por la OEA, mediante una resolución se acordó mantener a la Junta Interamericana de Defensa (creada en 1942 para atender políticas de defensa del continente durante la S.G.M.), la cual a partir de ese momento ha jugado un papel más político que militar, ya que contribuye, desde la perspectiva norteamericana, a la consolidación de los principios hemisféricos de solidaridad continental y comunidad de intereses.

últimos firmaron dicho acuerdo, lo hicieron con una cantidad tal de reservas que lo volvía inoperante, lo cual aunado al número insuficiente de ratificaciones, impidió que entrara en vigor, retrasando la conformación de un sistema de resolución pacífica de controversias en el continente.

Lo que si pudo ser suscrito satisfactoriamente durante esa misma reunión, fue la resolución titulada "Preservación y Defensa de la Democracia en América", la cual es considerada por distintos autores como la primera resolución anti-comunista interamericana. De hecho Mecham la cataloga como "una resonante resolución anticomunista del hemisferio."⁴² En ella se realiza una condena hacia los métodos de todo aquél sistema que tiende a suprimir los derechos y libertades políticas y civiles, en especial la acción del comunismo internacional y cualquier otra doctrina "totalitaria". Si bien esta resolución quedó debilitada en su objetivo central (condena al comunismo) no se puede soslayar la importancia que tuvo como precedente para los estadounidenses a fin de evitar reformas a distintos tratados vigentes (y la polémica que ello generaría) acerca del peligro que representaba el comunismo para la seguridad del continente.

d)Acuerdos bilaterales del sistema de seguridad hemisférica.

Una vez que se han analizado los acuerdos sobre seguridad hemisférica en el ámbito multilateral posteriores al fin de la SG. (TIAR, OEA, Pacto de Bogotá), es importante revisar aquellos que se presentaron en el ámbito bilateral, específicamente entre los EEUU y dos terceras partes de los países latinoamericanos.

Estos acuerdos bilaterales eran el reflejo de la estrategia norteamericana basada en la búsqueda de alianzas político-militares tendentes a defender al hemisferio de cualquier agresión comunista.

Si bien se podría argumentar que, el TIAR junto con la OEA, constituyen los dos elementos centrales sobre los cuales descansa el sistema interamericano de seguridad posterior a la SGM, ya se ha señalado que la importancia de dichos acuerdos fue sobre todo de carácter político y jurídico, más no así operativo. La propia naturaleza de esos acuerdos multilaterales, generaba que fueran muy poco efectivos en caso de que surgiera una amenaza o un hecho que ameritara una respuesta urgente o incluso alguna acción preventiva. Igualmente, la capacidad militar que los ejércitos latinoamericanos podrían prestar al conjunto de la alianza en caso de alguna amenaza extra-continental, era prácticamente nula.

⁴² Mecham, J. Lloyd., *op. cit.*, p. 429

En vista de esta situación, los EEUU establecieron y fomentaron la cooperación bilateral a fin de reforzar los roles, como policías internos, de los ejércitos latinoamericanos.

De esta forma, los estadounidenses al estar conscientes del escaso potencial militar de sus vecinos del sur, fueron promoviendo acuerdos bilaterales desde principios de los cincuenta a fin de dotar de utilidad a los ejércitos receptores, enfocando sus acciones hacia la persecución de focos subversivos de tendencia comunista (y no comunista también) en el interior de cada país.

Estos acuerdos se suscribieron bajo la modalidad de los Programas bilaterales de Ayuda Militar (PAM) a partir de 1952 y hasta 1964 en el marco de la Ley de Seguridad Mutua aprobada por el congreso estadounidense en 1951. Dicha ley permitía la entrega de ayuda militar a los países latinoamericanos que la requirieran siempre y cuando participaran en misiones importantes para la defensa del hemisferio occidental. De esta forma AL, y no sólo la OTAN, era elegible para suministrarle asistencia militar siempre y cuando cumpliera con la condición que ya se ha señalado.⁴³

El primero de estos acuerdos, y que ilustra el contenido de los demás, se firmó con Ecuador en 1952. Este convenio señalaba que el gobierno norteamericano accedía a facilitar equipo, materiales, servicios y demás ayuda militar a fin de promover la defensa y mantener la paz del hemisferio occidental. Por su parte, Ecuador se comprometía a hacer uso efectivo y exclusivo de la ayuda para implantar planes de defensa; incrementar y mantener su propio potencial de defensa y facilitar la producción y transferencia de los materiales estratégicos que necesitaban los EEUU y cooperar con ese país, limitando su comercio con el bloque soviético. Finalmente establecía que cada uno de los gobiernos tomaría, de acuerdo con el otro, las medidas de seguridad necesarias para prevenir que se pusieran en peligro los materiales o servicios proporcionados ó que se revelasen los informes milicianos secretos proporcionados por el otro gobierno, de conformidad con dicho convenio.

De esta forma, entre 1952 y 1955 los Estados Unidos suscribieron pactos de esa naturaleza con Ecuador, Cuba, Colombia, Perú, Chile, Brasil, República Dominicana, Uruguay, Nicaragua, Honduras, Haití y Guatemala. A estos acuerdos se sumaron Bolivia en 1958 y Argentina en 1964.

La asistencia militar encuadrada en los PAM se dividió en tres partidas centrales:

⁴³ Veneroni, L. Horacio. *Estados Unidos y las fuerzas armadas de América Latina. La dependencia militar.* Argentina. Editorial Periferia, 1973. p. 64

1. Aprovechamiento y donación de material militar.
2. Venta de armamento norteamericano a precios reducidos.
3. Preparación y entrenamiento de oficiales latinoamericanos en EEUU o en otros países aliados.⁴⁴

De esta forma bajo el amparo de los pactos militares ya citados, los norteamericanos suministraron material pesado (tanques y artillería), aviación (cazas y bombarderos) y navíos de guerra (submarinos, cruceros y destructores) por un monto de USD 38, 150,000⁴⁵. Indudablemente los PAM cumplieron a cabalidad su función dentro del marco de la doctrina de agresión extracontinental, presente desde el inicio de la guerra fría y que permitió a los distintos gobiernos norteamericanos tejer una red de alianzas bilaterales con distintos países de todos los rincones del continente americano, que dotaba de operatividad al sistema interamericano de seguridad de una forma en que no lo hacía el TIAR.

Por otra parte, si bien formalmente el PAM tuvo como objetivos contribuir a la superación y formación de los ejércitos latinoamericanos y estaba justificado en la interdependencia que tenía la seguridad de EEUU respecto de AL y el resto del mundo, en la práctica otorgó importantes beneficios económicos y por supuesto político-militares.

Económicamente, significó una importante entrada al Departamento de Defensa por concepto de venta de armamento que databa de la SGM, así como municiones, refacciones y repuestos. De hecho, como señaló un funcionario estadounidense, "era útil como ayuda militar el equipo en desuso; en todo caso era más útil que destruirlo. Esto permitió durante años una forma de contabilidad mágica para el Departamento de Defensa de los Estados Unidos."⁴⁶

En concreto, el PAM contribuyó a crear una situación de dependencia material-militar con los EEUU lo que impediría o dificultaría la creación de una industria militar nacional en cada nación receptora, además de que abrió un mercado para la venta de armamento obsoleto utilizado durante la Segunda Guerra, la guerra de Corea y la de Vietnam.

En el plano político-militar permitía a los norteamericanos el acceso a los cuadros militares dirigentes en los países latinoamericanos con los que dichos acuerdos estuvieran vigentes, lo cual a su vez, implicaba una enorme influencia ideológica que se haría mucho mayor tratándose de auténticos líderes militares potenciales.

⁴⁴ *ibid.*, p. 139

⁴⁵ *idem.*

⁴⁶ Rostow, Walt. Citado en Veneroni, Horacio. *op. cit.*, p. 18

En síntesis, las fuerzas armadas de AL adquirirían un marcado anticomunismo el cual ligaron a la noción de profesionalización y modernización de sí mismas. Esta influencia político-ideológica habría de perdurar durante las siguientes décadas, impactando enormemente en la concepción de la seguridad, tanto nacional como hemisférica, de los países latinoamericanos, la cual se plegaba y parecía cada vez más a la noción estadounidense.

En general estos acuerdos tuvieron gran importancia estratégica para los EEUU debido a que al amparo de ellos no fue necesaria la creación de una fuerza armada dirigida por los órganos interamericanos, lo cual hubiese significado una distracción de recursos humanos y materiales-sobre todo para los norteamericanos- en un momento en que los intereses de dicho país se encontraban principalmente en Europa y Asia.

Asimismo permitieron mantener abiertas las fuentes de materiales estratégicos para los estadounidenses y lograron posicionar a las fuerzas armadas latinoamericanas en una situación desde la cual podían responder a un ataque extra-continental sobre todo a través de mecanismos subversivos al interior de esos países.

1.2.2 Impacto de la Guerra Fría en la Seguridad Hemisférica

El proceso de modernización y profesionalización de los ejércitos latinoamericanos bajo las premisas del Programa de Ayuda Militar, significó en los hechos un innegable proceso de adiestramiento ideológico de corte anticomunista. En este sentido, conforme los norteamericanos se adentraban cada vez más en la lucha contra el bloque soviético, es decir en una lógica de bloque vs. bloque, las relaciones militares en el continente americano también adoptaron dicha lógica.⁴⁷

Ya desde la suscripción de la resolución titulada "Preservación y defensa de la democracia en América"(1948), en la que se condenan las acciones del comunismo internacional en el continente y al que califican como totalitario, observábamos el tinte anticomunista que empezaba a adquirir el sistema interamericano de seguridad.

Asimismo, en el contexto de la guerra de Corea, los EEUU recurrieron al procedimiento de consulta para consolidar el apoyo latinoamericano contra el comunismo. Este apoyo de tipo jurídico en un principio- y político-militar posteriormente con el PAM- consistió en "un acuerdo sobre la necesidad de una acción expedita de las repúblicas del

⁴⁷ Varas, Augusto. *op. cit.*, p. 127

hemisferio para la defensa común contra las actividades agresivas del comunismo internacional".⁴⁸

A estos hechos, que ya evidenciaban la tendencia del sistema interamericano de seguridad, en torno al combate al comunismo, es preciso añadir el papel que jugó la llamada doctrina de contrainsurgencia o contrarrevolucionaria enunciada por el presidente de los EEUU, Dwight Eisenhower (1953-1961)⁴⁹ según la cual los EEUU y sus aliados debían estar preparados para combatir las guerras revolucionarias o de liberación nacional atribuidas al "comunismo internacional", en todo el mundo, incluido el continente americano. A esta contratécnica, se le agregó una ideología: *el anticomunismo*, la cual llevaría a los gobiernos de occidente a restringir libertades, limitar derechos civiles y políticos, llegando a casos extremos como el *macarthismo* en los propios EEUU ó a la aplicación de las "leyes de defensa de la democracia" en algunos países de AL

1.2.2.1 La Intervención en Guatemala

El temprano carácter anti-comunista de las fuerzas armadas de Latinoamérica, producto de su profesionalización llevada a cabo por los norteamericanos (en el marco de la doctrina de contrainsurgencia) se expresa de manera clara "en las crecientes críticas de este sector respecto del auge de las posiciones nacionalistas en algunos países del continente que se comenzaban a imponer sobre los intereses supranacionales del panamericanismo militar".⁵⁰

Este proceso de influencia ideológica, así como el propio sistema interamericano de seguridad, fueron puestos a prueba en 1954 a la luz de los acontecimientos ocurridos en Guatemala.

Ya desde 1953, el Srío. de Estado estadounidense, John Fuster Dulles había manifestado su preocupación por el inicio del "movimiento comunista" en América Latina, especialmente en Guatemala.

Esta preocupación también la expresó en la Décima Conferencia Interamericana de Caracas (marzo 1954), en la que acusaba al gobierno guatemalteco de Jacobo Arbenz, de estar bajo el control comunista en forma tal que constituía una cabeza de playa en el hemisferio y una amenaza a la paz y seguridad americanas. Por estas

⁴⁸ Faúndez, Julio. *op. cit.*, p. 376

⁴⁹ Esta doctrina era el complemento de la doctrina conocida como "Represalia Masiva", orientada a la protección de la zona del Atlántico y consistente en una respuesta nuclear a cualquier ataque convencional de las fuerzas comunistas.

⁵¹ Varas, Augusto. *op. cit.*, p. 127

razones, la delegación norteamericana buscó el apoyo del resto de los países de la región para que se aprobara una declaración llamada "De solidaridad para la preservación de la integración política de los Estados Americanos contra la intervención comunista internacional". En ese documento, aprobado por todos los miembros de la OEA con las abstenciones de México y Argentina⁵¹ así como el voto en contra de Guatemala, se estipulaba :

Que si el movimiento comunista internacional llegare a dominar las instituciones políticas de cualquier Estado americano, ello constituiría una amenaza contra la soberanía e independencia política de todos, poniendo en peligro la paz de América, lo que exigiría una Reunión de Consulta para considerar la adopción de las medidas procedentes de acuerdo con los tratados existentes.⁵²

Es importante señalar que a pesar de que a esta resolución se agregó un párrafo en el que se establecía que dicha declaración "estaba destinada a proteger, y a menoscabar el derecho inalienable, de cada Estado americano, de elegir libremente su propia forma de gobierno y sistema económico..."⁵³, estableció un precedente jurídico importante para tomar medidas en contra del gobierno de Guatemala.

Aproximadamente tres meses después de que se aprobara esta resolución, el gobierno guatemalteco solicitó que se reuniera la Comisión Interamericana de Paz para que analizará los actos atentatorios al principio de no intervención y a la propia soberanía de ese país llevados a cabo por fuerzas insurgentes desde Honduras y Nicaragua.

Al mismo tiempo, el gobierno de Arbenz presentó el caso ante el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, el cual, después de varias sesiones resolvió que no adoptaría ninguna acción en tanto no contara con un informe del Comité Interamericano de Paz.⁵⁴

Ante este panorama, el gobierno guatemalteco se dispuso a cooperar con el Comité de Paz el cual planeó visitar a los tres países inmiscuidos en el conflicto, el 28 de junio. Asimismo, en reunión especial, el 28 de junio, el Consejo de la OEA, a través de la petición de diez de sus miembros -entre ellos EEUU- resolvió convocar a una Junta del

⁵¹ Las razones del voto mexicano en contra de esta resolución se encuentran sobre todo, en las serias dudas que tenía acerca del carácter comunista del gobierno de Arbenz y a su oposición a que se iniciara una nueva etapa de intervenciones norteamericanas en el continente contra cualquier gobierno latinoamericano, bajo el pretexto de combatir formalmente al comunismo, aunque sus verdaderas intenciones se enfocaran en evitar la propagación de regímenes de corte nacionalista como lo era el gobierno de Arbenz.

⁵² Connell-Smith, Gordon. *op. cit.*, pp. 272-273

⁵³ *idem*

⁵⁴ Esta resolución obedeció, sobre todo, a la oposición norteamericana porque el tema fuera debatido en el seno de Naciones Unidas, debido a que se trataba de un conflicto de orden local que debía resolverse en el ámbito de la OEA.

Órgano de Consulta para el 7 de julio, en virtud de una clara intervención del movimiento comunista internacional en Guatemala. Este retraso en la convocatoria, rompía con el comportamiento habitual que dicho Consejo había tenido ante situaciones anteriores y en las que había decidido erigirse en Órgano Provisional de manera inmediata.

Justamente ese retraso en la conformación del Órgano Provisional, coincidió con la renuncia, el 27 de junio, del gobierno constitucional encabezado por Jacobo Arbenz ante la llegada a la capital guatemalteca del denominado "Ejército de Liberación" liderado por el coronel Castillo Armas y conformado por exiliados guatemaltecos, entrenados y apoyados clandestinamente por los EEUU, quienes ingresaron al país a través de las fronteras de Honduras y Nicaragua, países que curiosamente habían concertado con el propio gobierno norteamericano, un Acuerdo de Ayuda Mutua en el marco de los Programas de Ayuda Mutua que ya se han referido anteriormente.

Al instaurarse el gobierno *de facto* en Guatemala, inmediatamente dio marcha atrás a una serie de programas y reformas, económicas y sociales, impulsadas durante el anterior régimen, y que en algunos casos perjudicaban los intereses de compañías norteamericanas, como en el caso de la United Fruit, la cual a través de la aplicación de la reforma agraria había perdido 91,000 hectáreas.⁵⁵

Indudablemente, del derrocamiento del gobierno de Arbenz en Guatemala se desprenden varias lecturas importantes para el sistema interamericano de seguridad y sus miembros:

- En primer lugar, el caso guatemalteco constituyó la primera ocasión en que se invocó al TIAR por motivos relacionados con el combate al comunismo en el continente americano, situación que si bien no estaba contemplada explícitamente como un *acto de agresión* en el acuerdo, era la principal preocupación del gobierno estadounidense al momento de suscribirlo.
- Aunque formalmente se argumentó, que el peligro de que el gobierno guatemalteco permaneciera en el poder residía en sus vínculos con el comunismo internacional, nunca se llegaron a probar dichas relaciones extra-continentales. Lo que si era evidente fue la tendencia nacionalista y progresista de sus reformas económicas y sociales en el sector agrario y ferroviario, situaciones que el

⁵⁵ Resulta curioso saber que el Secretario de Estado de Estados Unidos, John Fuster Dulles, quien fue uno de los más vehementes impulsores del derrocamiento de Arbenz, tenía fuertes vínculos con dicha compañía agrícola.

gobierno norteamericano no estaba dispuesto a tolerar, al constituir un mal ejemplo para el resto de los países del continente.

- Significó para los Estados Unidos y su estrategia contrainsurgente⁵⁶ en el continente americano, la primera prueba de que los objetivos de su política hacia la región se podían alcanzar a través de su estrategia de legitimación jurídica (vía la OEA) en conjunto con la concertación de acuerdos bilaterales de cooperación y seguridad mutua, al margen del sistema interamericano de seguridad formal.
- Por su parte, los países latinoamericanos confirmaban que la política del Buen Vecino había sucumbido definitivamente ante la nueva política exterior estadounidense enfocada en la lucha contra el comunismo internacional o cualquier intento reformista que fuera contra sus intereses o los de sus connacionales. Al mismo tiempo, el periodo de las intervenciones estadounidenses en la región se había abierto de nuevo, a pesar de los importantes acuerdos logrados antes de la SGM y recientemente en el marco de la OEA. Precisamente a partir de la forma en que evolucionó y culminó esta crisis, las naciones latinoamericanas se percataron de que la adhesión norteamericana al protocolo de no intervención, firmado en Buenos Aires en 1936, implicaba en reciprocidad la obligación de estos países a la "responsabilidad colectiva en cuestiones de seguridad hemisférica".⁵⁷
- Para México, este caso significó la oportunidad de confirmar su posición, establecida desde 1947 en el marco de la suscripción del Tratado de Río, en contra de la militarización del sistema interamericano y de la tesis de la "intervención conjunta" en nombre de la seguridad del continente. Asimismo le permitió mostrar nuevamente su postura de respeto a los principios de no intervención y autodeterminación de los pueblos, que a su juicio, debían prevalecer como pilares del sistema interamericano, incluso "si un país adoptaba, por decisión popular, un régimen comunista."⁵⁸

⁵⁶ Esta estrategia obedecía a una nueva doctrina militar estadounidense denominada "Respuesta Flexible o Disuasión Múltiple", surgida precisamente en 1954, destinada a utilizar los recursos militares y políticos disponibles para combatir los movimientos comunistas o de inspiración comunista de carácter local.

⁵⁷ Ojeda, Mario. *op. cit.*, p. 44.

⁵⁸ Esta fue la opinión vertida por la delegación mexicana en el marco de la Décima Conferencia celebrada en Caracas, meses antes del derrocamiento de Arbenz. Torres, Blanca. "De la guerra al mundo bipolar". Tomo VI de la colección *México y el Mundo. Historia de sus relaciones exteriores*, México, Senado de la República-Colegio de México, 1991, p. 119

En conclusión, el episodio guatemalteco significó la llegada de la guerra fría al continente americano, pues por primera vez los países del continente se enfrentaron a la firme decisión del gobierno norteamericano, por evitar cualquier cambio político, económico y social de corte nacionalista al interior de dichas naciones y que pudiera significar una amenaza a sus intereses, en un contexto caracterizado por una lucha ideológica con el bloque encabezado por Moscú.

Asimismo, conforme dicho enfrentamiento internacional alcanzó al continente americano, las relaciones interamericanas se deterioraron aún más debido a que los países latinoamericanos no aceptaban la importancia que los EEUU le otorgaban a la amenaza comunista pues implicaba el desplazamiento de sus prioridades y amenazas a la seguridad (referidas sobre todo al ámbito económico) a un segundo o tercer plano de la agenda, además del riesgo que implicaba la posibilidad de verse inmiscuidos en los compromisos extra-continetales de su vecino del norte.

Mientras los norteamericanos argumentaban que la mejor manera de combatir al comunismo en el continente americano era a través de operaciones militares, algunos países latinoamericanos abogaban por una mejora de las condiciones económicas y sociales de su población, a fin de evitar que ésta se convirtiera en un blanco fácil para la propagación de las ideas comunistas. Sin embargo, los países de AL no recibieron nada a cambio, a pesar del apoyo que mostraron a los estadounidenses en el caso guatemalteco. Por el contrario, como señala Julio Faúndez, "el éxito norteamericano en Guatemala dejó a los países latinoamericanos huérfanos de su principal arma negociadora"⁵⁹ (el apoyo a los EEUU en contra del comunismo en el continente), lo cual no tardaría en reflejarse nuevamente algunos años después, primero en Cuba y posteriormente en Santo Domingo.

1.2.2.2 El caso cubano: su impacto en el ámbito de la seguridad hemisférica.

La llegada al poder de Castro en la isla de Cuba hacia finales de 1958, pronto provocó desconfianza en la esfera política de Washington debido a que las primeras políticas que implementó, tendían a la disminución de la histórica presencia norteamericana en la isla y, por consiguiente, afectaban los intereses económicos y estratégicos de dicho país.

Atendiendo a esta situación, el gobierno norteamericano inició una serie de acciones, primero de carácter económico y posteriormente militares, que buscaban el

⁵⁹ Faúndez, Julio. *op.cit.*, p. 378

debilitamiento de Castro al interior de la isla a fin de provocar, en el último de los casos, la caída de este recién encumbrado régimen.

El caso cubano poco a poco fue adquiriendo tintes anti-comunistas por parte de la Casa Blanca, debido a sus propias presunciones acerca del régimen y al recelo con que eran vistas diversas declaraciones de líderes soviéticos, en las que manifestaban su apoyo al pueblo cubano en caso de una agresión norteamericana. A estos elementos es necesario agregar los constantes choques existentes entre el régimen de la Habana y el del dictador dominicano Leónidas Trujillo, quien realmente constituía un bastión para los EEUU en la turbulenta región del Caribe.

Poco a poco quedó de manifiesto esta doble moral mostrada por el gobierno norteamericano frente al caso cubano y al dominicano, pues mientras al primero lo culpaba de ser aliado del comunismo soviético y trataba de desestabilizar, al segundo lo apoyaba a pesar de las evidentes violaciones a los derechos humanos en contra de los opositores a su régimen e incluso ante sus constantes amenazas contra los países vecinos.

Esta política norteamericana fue mermando, progresivamente, su posición ante los ojos del resto de los países latinoamericanos y caribeños quienes, en su mayoría, buscaban una resolución en el marco de la OEA que permitiera la salida de Trujillo del poder. Sin embargo, esta resolución no pudo obtenerse debido a la oposición mostrada por los EEUU, quienes, al amparo del principio de no intervención, lograron evitar que la Quinta Reunión de Consulta, celebrada en Chile en 1959, condenara al régimen trujillista.

Sin embargo, un año después, en la Sexta Reunión celebrada en Costa Rica, la postura de los países que buscaban acciones más firmes para el derrocamiento de Trujillo⁶⁰, se impuso dando lugar a una serie de medidas de carácter económico y diplomático contra dicho régimen. "Esta fue la primera vez en la historia del sistema interamericano que se impusieron sanciones a uno de sus miembros."⁶¹

La importancia de esta resolución radica en que la OEA, en su calidad de organización regional, no necesitó de la aprobación del Consejo de Seguridad para imponer medidas coercitivas. Esta situación resultaría trascendental⁶² en la cuestión cubana, como se verá más adelante.

⁶¹ Sobre todo Venezuela, país que convocó a dicha reunión, debido a las acciones realizadas por el gobierno dominicano en su contra.

⁶² Connell-Smith, Gordon. *Los Estados Unidos y América Latina*, México, FCE, 1977, p. 261

⁶³ Su trascendencia radica en que la OEA llevó a cabo acciones coercitivas contra la República Dominicana sin la aprobación del Consejo de Seguridad, lo cual desde la perspectiva de la URSS era indispensable. De

Asimismo, es importante señalar que las medidas propuestas por la Sexta Reunión de Consulta fueron apoyadas por los norteamericanos quienes, incluso, intervinieron en la isla para derrocar a Trujillo, quien sería asesinado en mayo de ese año. Si bien este hecho no fue criticado por muchos países latinoamericanos (por la antipatía que había generado el régimen Trujillista), no dejaba de constituir una intervención, en un país de una región sumamente agitada en esos días y que en todo caso, podría ser utilizada como un antecedente y como un aviso para el régimen cubano.

Es preciso resaltar que en este caso, de acuerdo con Mario Ojeda, México se apartó claramente de su posición tradicional de no intervención, pues apoyó dichas sanciones (económicas y diplomáticas) contra el régimen de Trujillo, lo cual, a pesar de ser visto como un mal menor (en el contexto mundial y regional) no dejó de ser un acto intervencionista.⁶³

Si bien en la Séptima Reunión de Consulta, celebrada entre el 22 y el 29 de agosto de 1960 en Costa Rica, se abordó la situación de la intervención comunista en el hemisferio occidental, los resolutivos fueron tan generales que estaban lejos de ser lo que los EEUU deseaban: una clara denuncia del gobierno de Castro.

La representación mexicana jugó un papel destacado en dicha reunión a fin de evitar una condena específica contra el régimen cubano, al señalar que dicha resolución era de carácter general y que de ninguna forma, condenaba o amenazaba a Cuba, cuyas aspiraciones de mejoramiento económico y de justicia social contaban con la más viva simpatía del gobierno y del pueblo de México.⁶⁴

Si bien la OEA no había apoyado la postura norteamericana acerca de que la simple permanencia de Castro representaba una amenaza para la seguridad del hemisferio, dicho país, a través de su Agencia Central de Inteligencia (CIA), desde principios de 1960 venía planeando la invasión de Cuba por exiliados cubanos. Esta situación demuestra nuevamente que la Casa Blanca actuaba, tanto en el marco de la OEA como fuera de él (como lo hiciera en el caso guatemalteco) con el mismo objetivo: derrocar a Castro.

La puesta en marcha del plan diseñado por la CIA, correspondió ya a la administración del presidente Kennedy, quien reconocía que Cuba se había convertido en

este modo, los Estados Unidos obtuvieron una victoria importante en lo concerniente a restringir la participación de la ONU en las cuestiones americanas.

⁶³ Ojeda, Mario. *Alcances y límites de la política exterior de México*, COLMEX, México, 1984, pp.49-50. Dichas sanciones incluyeron la ruptura de relaciones diplomáticas, así como la interrupción parcial de relaciones económicas.

⁶⁴ *ibid.*, p. 293

un "satélite soviético en el hemisferio occidental"⁶⁵, lo cual resultaba impensable en el marco de la Doctrina Monroe y de la situación mundial imperante. En estas circunstancias, ordenó la invasión de la Bahía de Cochinos en abril de 1961 con 1300 exiliados cubanos, los cuales fueron derrotados, cancelando cualquier posibilidad de derrocar a Castro, por lo menos en ese momento.

Esta acción estadounidense era una clara advertencia para el resto de los países latinoamericanos y caribeños, acerca de que el gobierno norteamericano no vacilaría en el futuro para actuar unilateralmente a fin de garantizar lo que consideraba su seguridad nacional e intereses vitales.

El sistema interamericano de seguridad mostraba, una vez más, su ineficacia⁶⁶ para resolver pacíficamente, situaciones que ponían en riesgo la seguridad continental y que, por consiguiente, atañían a todos resolver y no sólo a los EEUU.

A fin de mitigar las inconformidades que surgirían por los más importantes países latinoamericanos (Argentina, Brasil, Chile y México) tras esta invasión fallida en Cuba, el presidente Kennedy había expresado la decisión de su gobierno para impulsar la Alianza para el Progreso (ALPRO) en marzo de 1961. Dicha Alianza se materializó en agosto de ese año en Punta del Este, Uruguay, (tres meses después de la fallida invasión a la Bahía de Cochinos) y a través de ella los EEUU se comprometían a proporcionar durante los siguientes 10 años, cuando menos 20,000 millones de dólares para el desarrollo de los países latinoamericanos, quienes, por su parte, acordaron implementar las reformas sociales necesarias para permitir una mejor distribución de los ingresos obtenidos en cada uno de ellos.

En octubre de ese año, y como era de esperarse, el siguiente paso de los norteamericanos consistió en convocar a una Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores para analizar el caso cubano. Esta convocatoria, formalmente surgió del gobierno colombiano el cual se valió del contenido del artículo 6 del TIAR para afirmar que la situación de Cuba constituía una amenaza para la paz en el continente y para la independencia política de los Estados Americanos.⁶⁷

⁶⁵ *ibid.*, p. 262

⁶⁶ Dicha ineficacia era el resultado del afán norteamericano por derrocar a Castro así como de la postura de varios países latinoamericanos, entre ellos México, quienes sostenían que el problema cubano debía tratarse en el marco de la ONU

⁶⁷ Este hecho muestra la enorme importancia de la indefinición contenida en el artículo 6 del TIAR, acerca de las amenazas a la estabilidad y seguridad del continente. Por ese motivo, el delegado mexicano presente en la octava reunión de consulta argumentó que de acuerdo con el TIAR, no sólo debía haber una amenaza a la paz, sino que debía haber una amenaza que afectara la inviolabilidad o la integridad del territorio o la soberanía o la independencia política de cualquier estado americano".

A pesar de la oposición de seis países (entre ellos Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Ecuador y México) la octava Reunión de Consulta (Punta del Este, Uruguay, 22-31 de enero de 1962) se llevó a cabo, y resolvió la exclusión del gobierno cubano del sistema interamericano, debido a la *incompatibilidad* de dicho sistema, con los principios del marxismo-leninismo, asumido oficialmente por el gobierno cubano.⁶⁸

Esta reunión estableció elementos de futura importancia para el sistema interamericano y en especial para la seguridad hemisférica:

- El tema Cuba provocaba importantes desacuerdos y desencuentros entre los EEUU y los países más importantes de la región.
- Confirmó el antecedente sentado en la Sexta Reunión de Consulta (1960) según el cual, la implantación de este tipo de medidas en el marco de la OEA no necesitaba de la aprobación del Consejo de Seguridad.
- Privaba entre los países latinoamericanos un mayor temor a apoyar futuras medidas intervencionistas de Estados Unidos, que aquél que sentían acerca de la denominada "amenaza comunista en el continente".
- Aislar a Cuba en el hemisferio podría ayudar a la disminución de las "actividades subversivas" de Castro en el resto del continente, pero no contribuía gran cosa a su derrocamiento.
- La exclusión de Cuba de la OEA, le otorgó mayor presencia en el ámbito de Naciones Unidas a dicho país, lo cual generó que su confrontación con el régimen de Washington se trasladara del plano regional, al plano internacional.
- Finalmente, colocó la situación del comunismo en el régimen cubano como el tema central de la agenda de seguridad hemisférica con las consecuencias ya señaladas acerca de la relegación o abandono casi total de las verdaderas amenazas para los países de AL (pobreza,

⁶⁸ Es importante señalar que en dicha resolución se presentaron distintas votaciones, en función de cada una de las partes que la integraron. Así, todas las repúblicas americanas, con excepción de Cuba, estuvieron de acuerdo en que "la adhesión de cualquier miembro de la OEA al marxismo-leninismo es incompatible con el sistema interamericano y el alineamiento de tal gobierno con el bloque comunista quebranta la unidad y la solidaridad del Hemisferio" y que el régimen de Castro, "que oficialmente se ha identificado como un gobierno marxista-leninista, es incompatible con los propósitos y principios del sistema interamericano". Sólo catorce delegaciones votaron a favor de las partes de la misma resolución en la que se afirma "que esta incompatibilidad excluye al actual gobierno de Cuba de su participación en el sistema interamericano". Diecisiete delegaciones estuvieron de acuerdo en que "el actual gobierno de Cuba, como consecuencia de sus actos reiterados, se ha colocado voluntariamente fuera del sistema interamericano. Finalmente, dieciséis Estados, (por las abstenciones de Brasil, Chile, Ecuador y México) apoyaron la resolución VIII que establecía la suspensión inmediata del comercio de armamentos con Cuba. *Cfr. Connell-Smith, op.cit., pp-296-297*

subdesarrollo, violencia social) y la confirmación acerca de la verticalidad y exclusión imperantes dentro de este esquema de seguridad colectiva. Al respecto el propio Presidente Kennedy afirmaba "que no era principalmente el interés norteamericano el que estaba en juego en Cuba, sino que era la seguridad de los países latinoamericanos la que peligraba".⁶⁹

El Consejo de la OEA llevó a efecto la exclusión de Cuba en febrero de 1962, al tiempo que los Estados Unidos habían impuesto un embargo casi total a su comercio con la isla, según ellos, al amparo de la resolución de Punta del Este.⁷⁰

Conforme 1962 iba corriendo, la preocupación estadounidense en torno a Cuba también iba en aumento. Tal atención merecía este asunto que el Congreso de dicho país aprobó una resolución en la que expresaba su determinación "de prevenir por los medios que fueran necesarios, inclusive el uso de las armas, la extensión del régimen marxista-leninista de Cuba."⁷¹

Esta situación al interior de EEUU, así como una reunión informal de Ministros de Relaciones Exteriores en Washington en la que se acordó intensificar la vigilancia de la entrega de armas al régimen de Castro, a fin de evitar que más adelante pudieran ser utilizadas en forma ofensiva contra el resto del hemisferio, presagiaban de alguna u otra manera el descubrimiento develado por el presidente Kennedy en agosto de ese año acerca del establecimiento de bases de proyectiles nucleares en Cuba y la consecuente intención de los norteamericanos para reforzar la vigilancia aérea y marítima de la isla y acudir ante el Consejo de Seguridad de la ONU y hacer lo propio en la OEA.

Si bien el Consejo de la OEA resolvió instar al gobierno de Cuba al desmantelamiento de los proyectiles y demás armas ofensivas, así como recomendar a los demás estados miembros, incluso utilizar la fuerza a fin de evitar el aprovisionamiento de las potencias chino-soviéticas al gobierno cubano, la crítica situación se resolvió mediante negociaciones directas entre los Estados Unidos y la Unión Soviética lo cual relegó a un segundo plano a la propia OEA y al régimen cubano, el cual ocupó un papel totalmente secundario en una crisis que ya no pertenecía al ámbito regional, sino al internacional.

El resultado de esta crisis se reflejó de formas muy distintas en los ámbitos internacional y regionales. En el primero, el Presidente Kennedy obtuvo un triunfo frente a

⁶⁹ Faúndez. Julio. *op.cit.*, p. 386

⁷⁰ Obviamente tal sustento jurídico no se encontraba ni en la resolución citada ni en ninguna otra, pues en Punta del Este únicamente se acordó suspender la venta de armas y demás artículos militares a la isla.

⁷¹ Connell-Smith, Gordon. *El sistema interamericano. op. cit.*, p. 217

la Unión Soviética con el retiro de los cohetes de Cuba. Sin embargo en el ámbito regional este triunfo fue mucho más limitado ya que incluso en el seno de la OEA (que le dio un apoyo no mostrado hasta entonces), México, Brasil y Bolivia se abstuvieron de votar en la resolución de apoyo a los Estados Unidos, debido a que estos países se negaban a respaldar una resolución que contemplaba una invasión armada de Cuba.

En concreto el grado de apoyo que el gobierno estadounidense obtuvo de la mayoría de los países del Continente obedecía a la crisis inmediata, mas no a su política general hacia la isla.

Por contradictorio que parezca, debido al papel que jugó en la crisis, Castro y su régimen salieron fortalecidos pues al concluir la misma, ellos se encontraban ahí, desafiando a la doctrina Monroe y a la política militar norteamericana basada en la contención, la cual a raíz de esta crisis tendría que ser revisada y adaptada a las circunstancias existentes en las que, obviamente, se necesitaban acciones urgentes a fin de impedir el surgimiento de movimientos subversivos y el establecimiento de regímenes de izquierda contrarios a los intereses norteamericanos.

Los sucesos posteriores a la crisis de los misiles en el Continente Americano, confirmarían el esporádico "triunfo" del gobierno estadounidense al lograr la retirada del armamento soviético de Cuba, pues para los Estados Unidos "resultó difícil obtener el apoyo a nuevas medidas para frenar las actividades subversivas de Castro y persuadir a los demás gobiernos latinoamericanos que no lo habían hecho ya , de que rompieran sus relaciones diplomáticas con el gobierno de la isla"⁷².

Este escaso apoyo latinoamericano, también se reflejó en la negativa para establecer un embargo económico contra la isla desde el marco de la OEA, así como en el deseo norteamericano por constreñir la libertad cívica, política y los derechos humanos, para implementar medidas contra la subversión en el resto del continente.

La falta de apoyo por parte de algunos países latinoamericanos (México, Brasil, Bolivia y en algunos casos Venezuela y Chile) eran el reflejo del deterioro que iban sufriendo las relaciones interamericanas, sobre todo a raíz del caso guatemalteco y más recientemente del cubano, y ante los escasos resultados que había entregado hasta entonces la Alianza para el Progreso y que se reflejaban en los insuficientes índices de crecimiento económico alcanzados hasta ese momento. Cada vez más, crecía la percepción entre los países de AL acerca de la relación directa entre la ALPRO y el caso cubano, lo cual generaba resentimientos y desencuentros en el continente.

⁷² *ibid.*, p. 270

Este escepticismo y desencanto imperante entre los gobiernos latinoamericanos, respecto de las expectativas originales de la ALPRO (que llegó a ser planteada como la revolución pacífica y positiva) se incrementaron tras la actuación del gobierno norteamericano ante la serie de golpes militares de Estado, ocurridos en la región entre 1962 y 1963. El primero de ellos se suscitó en contra del Presidente Frondizi en Argentina, seguido por el del Presidente Prado en Perú el mismo año. En 1963 se presentaron nuevos golpes militares en Guatemala, Ecuador, República Dominicana y Honduras. Al analizar detalladamente la actitud y las acciones emprendidas por el gobierno de Kennedy al respecto, observamos que existió una falta de continuidad en su política pues en los casos de Perú, Guatemala, Honduras y Dominicana, aplicó una política de no reconocimiento de gobierno y suspensión de asistencia económica y militar frente a los golpistas, mientras que en los casos del derrocamiento de Frondizi (Argentina) y Arocemena (Ecuador) no aplicó esa misma política.

Esta aparente carencia de una política global y articulada para la región -como la denomina Luis Maira⁷³-, de acuerdo con Claude Heller, en realidad obedecía a la preocupación fundamental de aislar a Cuba, "política que no había sido apoyada ni por el gobierno argentino de Frondizi, ni por el ecuatoriano de Arocemena".⁷⁴

De todos los casos anteriormente citados, el derrocamiento del presidente Juan Bosch en República Dominicana en 1963 resulta el más claro ejemplo del nuevo contexto de las relaciones interamericanas, ya que puso en evidencia la verdadera política latinoamericana de los Estados Unidos, quienes en el marco de la ALPRO habían anunciado su interés por alentar la democracia en la región, y ahora ante estos hechos en los que facciones militares de derecha derrocaban a presidentes constitucionales, notablemente se inclinaban hacia los primeros debido a que constituían en ese momento, su mayor fuerza contra el comunismo amenazante de Cuba.

Como se puede apreciar, este nuevo contexto interamericano post-Cuba, estuvo fuertemente influenciado por la nueva política exterior norteamericana hacia la región y que planteó la estrategia denominada "2 ½", según la cual los Estados Unidos debían

⁷³ Maira, Luis. "Notas sobre las nuevas dictaduras militares en América Latina". en Gabriel Gaspar Tapia. *La militarización del Estado Latinoamericano*. México. UAM. 1982. p. 48

⁷⁴ Heller, Claude. "La asistencia militar norteamericana a AL: una perspectiva política.". en CIDE. Cuadernos Semestrales: EEUU Perspectiva latinoamericana. CIDE. México, 1978, N. 4, p. 141

estar listos para enfrentar dos guerras principales (contra la URSS y China) y una de menor intensidad al mismo tiempo (por ejemplo en AL).⁷⁵

Esta nueva estrategia, también conocida como "reacción flexible" permitió a los norteamericanos centrarse en guerras limitadas y convencionales que favorecían su actuación en una multiplicidad de escenarios que podían ir, desde un enfrentamiento con la URSS en el marco de la OTAN, hasta una acción militar de tipo focal en AL, en donde la principal amenaza soviética era el fomento y apoyo de movimientos "revolucionarios".⁷⁶

Precisamente al amparo de estas nuevas estrategias (reacción flexible / conflicto de baja intensidad) y en la medida en que la presencia soviética en el continente se consolida a través del régimen cubano, el gobierno norteamericano le otorga gran importancia a "las medidas políticas internas que se deben implementar para derrocar militarmente a un enemigo que ha adoptado nuevas formas de enfrentamiento".⁷⁷ En otras palabras, la ayuda militar y las acciones políticas de EEUU en AL se centraron en aquellas fuerzas internas capaces de contener el avance comunista, impactando enormemente a la seguridad continental, pues dichas "fuerzas internas" no eran otras más que los institutos armados de los países latinoamericanos.

A partir de esta identificación de las fuerzas de contención al avance comunista, se inicia desde los EEUU, un proceso para reorientar el carácter de las relaciones militares panamericanas que iría de la *Seguridad Hemisférica de corte militar* a la *Seguridad Hemisférica de corte político*. Este nuevo enfoque de la seguridad continental, centraría sus esfuerzos en impedir la posibilidad de las fuerzas y grupos progresistas para acceder al poder en los países latinoamericanos, a fin de garantizar el statu quo que reportaba importantes beneficios para la seguridad nacional norteamericana.⁷⁸

⁷⁵ Boudenheimer, Thomas and Gould, Robert. "U.S. military Doctrines". en Varas, Augusto. *Hemispheric Security and U.S. policies in Latin America*. EEUU. Westview Press. 1989. p. 9

⁷⁶ En el ámbito latinoamericano esta nueva doctrina militar se reflejó en un cambio en la asistencia militar pues en adelante ya no serían tanques o material pesado lo que los Estados Unidos proporcionarían a sus aliados, sino vehículos de comunicación rápida, equipos de radio más sofisticados, armamento liviano, equipo y armamento destinado a las policías y un nuevo tipo de entrenamiento. Minello, Nelson., *op.cit.*, p. 219

⁷⁷ Varas, Augusto, "Las relaciones internacionales..." p. 128

⁷⁸ Ante el nuevo rol central que los estadounidenses le concedían a las fuerzas armadas latinoamericanas en sus países, como principales garantes de la seguridad interna (entendida como la contención comunista), el papel de Washington consistiría en aprovechar su favorable posición o influencia interna para que estos regímenes militares fuesen más liberales y consideraran el bienestar de la población en la medida de lo posible. De acuerdo con este discurso norteamericano, los militares latinoamericanos no deberían ser vistos únicamente como instrumentos de la contención sino también como elementos favorables de la transformación económica y social. En síntesis los ejércitos latinoamericanos servirían como garantes de la seguridad interna y ésta a su vez, sería el marco adecuado para la aplicación eficaz de los programas de la ALPRO.

A partir de esta nueva estrategia político-militar norteamericana, que se aplicaría como una estrategia continental, los programas de contrainsurgencia interna constituirían desde entonces, la piedra angular de la asistencia militar norteamericana a la región, atendiendo al cambio surgido en la concepción tradicional de la *Seguridad Hemisférica* por la de *Seguridad Intercontinental*. Este nuevo concepto no significaba un simple cambio de nombre para adaptarse a los nuevos tiempos, sino que hacía alusión a la posibilidad real del surgimiento de amenazas desde el interior del continente y no tanto desde fuera del mismo, como hasta antes del caso cubano se pensaba.

Indudablemente este es un cambio trascendental a lo largo de la historia de las relaciones interamericanas en materia de seguridad, ya que sería el marco dentro del cual, surgirían un importante número de dictaduras militares implantadas a partir de derrocamiento del Presidente Joao Goulart en Brasil, en 1964 y seguidos por el de Argentina en 1966, Bolivia en 1971, y Uruguay y Chile en 1973. Es importante destacar, que el caso del derrocamiento del Presidente Bosch en Dominicana en 1963, constituyó un antecedente de esta etapa dictatorial en gran parte de América Latina y de la actitud de los gobiernos norteamericanos hacia los mismos.

Ahora bien, a pesar de recibir un gran apoyo por parte del gobierno de EEUU, el discurso acerca del carácter progresista de los regimenes militares latinoamericanos y su cooperación a favor de la ALPRO, fracasó rotundamente en AL⁷⁹, sobre todo en aquellos países que observaban con preocupación la preferencia estadounidense por las dictaduras militares, las cuales como ya se ha señalado, constituyeron los instrumentos más utilizados para salvaguardar la seguridad continental.

El papel de guardianes de la seguridad interna de sus respectivos países (establecido en el marco de la seguridad continental), se justificaba adicionalmente debido a que, desde la perspectiva estadounidense, dichas fuerzas no eran necesarias para la defensa del hemisferio ante la eventualidad de un ataque exterior.⁸⁰

⁷⁹ Este fracaso obligó al gobierno de EEUU a implementar una serie de programas complementarios denominados de "acción cívica". Estos nuevos programas buscaban modificar la imagen poco popular de los militares latinoamericanos en sus respectivas sociedades. De acuerdo con ellos, los militares llevarían a cabo tareas de transformación social entre las que se encontraban la construcción de carreteras, viviendas, hospitales y escuelas. Estos programas se basaban en el Acta de Seguridad Mutua de los Estados Unidos de 1959, la cual establecía que las fuerzas armadas de los países subdesarrollados serían los instrumentos modernizadores por excelencia y, a partir de sus actividades, se tenía que promover el desarrollo económico, lo cual necesariamente implicaba un proceso de "modernización política". Saxe Fernández, John. *Proyecciones hemisféricas de la Pax Americana*, Perú, IEP, 1971, pp. 40-41

⁸⁰ Dicha situación fue expresada por diversos funcionarios de EEUU, entre ellos el Secretario de defensa Robert McNamara quien señalaba al respecto: "nuestras estrategias ahora reconocen explícitamente las pocas

Lo que primero salta a la vista tras el análisis de las características de los objetivos, agenda e instrumentos de la seguridad hemisférica en estos años, es la omnipresencia de Estados Unidos, la cual poco a poco logró convencer (a través de medios no muy claros ni mucho menos aceptables) al resto de los países que aún mantenían relaciones con Cuba, con la excepción de México, de que era momento de llevar a cabo tal acción a fin de contener efectivamente al comunismo cubano y aislar al régimen castrista.

Por esta razón, hacia mediados de 1964, el único país que mantenía relaciones con la isla era México, quien seguía argumentando la inexistencia de cualquier base jurídica para llevar a cabo tal acción.⁸¹

Por su parte, las relaciones interamericanas no mejoraban del todo a pesar de la llegada al poder de regímenes anticomunistas apoyados por los EEUU, cuyos ejemplos más claros se encontraban en Brasil y Chile. A pesar de la puesta en marcha de los programas político-militares —esencialmente norteamericanos— a los cuales ya nos hemos referido, la amenaza comunista en el continente seguía presente, a lo cual se sumaba una explosiva situación económica, política y social en el espectro latinoamericano y caribeño.

1.2.2.3 La crisis en la República Dominicana

Precisamente, no pasaría ni siquiera un año más, cuando en 1965 en la República Dominicana, se inició una de las crisis más importantes para el sistema hemisférico de seguridad, debido sobre todo, a las consecuencias que acarrearía para el futuro de las relaciones interamericanas.

Tras una rebelión que duró cuatro días (24-27 de abril), en la que diversos grupos opositores se levantaron contra el régimen de la junta gobernante (que había derrocado a su vez al Presidente Constitucional Juan Bosch en 1963), el gobierno de EEUU decidió enviar un nutrido contingente de marines (28 de abril), con el pretexto de garantizar la vida de ciudadanos norteamericanos localizados en Santo Domingo.

probabilidades de un ataque convencional dirigido contra cualquiera de las naciones americanas y de las fronteras extrahemisféricas. Citado por Saxe Fernández. John., *op.cit.*, p. 54

⁸¹ Es importante resaltar que esta situación no le impidió mantener buenas relaciones con Estados Unidos, en especial con el gobierno de Johnson en el que se concluyó un acuerdo sobre el antiguo problema del Chamizal. Esta situación sin duda sui generis en el continente nunca llegó a significar realmente un serio problema en las relaciones México-norteamericanas ya que Johnson entendía el papel "legitimador" que tenía la política exterior mexicana en el ámbito interno. Esta manifestación de nacionalismo era un elemento importante para la estabilidad del gobierno mexicano. Torres, Blanca. "De la guerra al mundo bipolar". Tomo VII de la colección *México y el mundo historia de sus relaciones exteriores*. México, Senado de la República 1991. p. 181.

Tal acción, llevada a cabo sin autorización o referencia alguna de la OEA, aparte de constituir un violación flagrante a la carta de Bogotá⁸², traía a la mente de los países latinoamericanos aquellos dolorosos años del corolario Roosevelt (1901-1909) y el periodo de intervención en la región por parte de los EEUU en las primeras décadas del siglo XX⁸³.

Una vez que la presencia militar norteamericana había asegurado la situación en Santo Domingo, el gobierno de L. B. Johnson (1963-1969) convocó a la Décima Reunión de consulta de ministros exteriores (1º de mayo), la cual se llevó a cabo en un ambiente de gran tensión y protestas por parte de varios países, entre ellos México y Chile, quienes presentaron proyectos de resolución para solicitar la salida de las tropas americanas de la República Dominicana⁸⁴.

La delegación mexicana expresó su posición en los siguientes términos:

a) Reafirmación de los derechos y deberes de los Estados, en especial los enunciados en los artículos 15, 16 y 17 de la Carta de la OEA; b) petición del retiro de las tropas de EEUU; c) establecimiento de una comisión formada por los representantes de cinco Repúblicas que se trasladase a Santo Domingo para fungir como mediadores en el conflicto, a fin de conseguir el cese al fuego y llevar a cabo una investigación.⁸⁵ Sin embargo, este proyecto no prosperó ya que se impuso el criterio de que por haber sido presentada primero, la propuesta norteamericana debía discutirse primero.

Tan sólo un día después, es decir, el 2 de mayo, el presidente Johnson expresó el motivo real de su intervención:

El movimiento revolucionario (en la R. Dominicana) tuvo un giro trágico. Los dirigentes comunistas, muchos de ellos adiestrados en Cuba...se unieron a la revolución [y] lograron un control creciente. Lo que había comenzado como una revolución democrática popular, para el progreso de la democracia y de la justicia social, en muy poco tiempo cambio y fue tomada, fue capturada y puesta en las manos de una banda de conspiradores comunistas...Las naciones americanas, no pueden, no

⁸² Los artículos que se violaban a través de esa acción eran el 15 y el 17. El primero de ellos prohíbe la intervención por cualquier motivo, mientras que el segundo prohíbe la ocupación por cualquier motivo.

⁸³ Al igual que la intervención en Nicaragua casi 40 años antes, ningún extranjero había sido victimado en la República Dominicana antes de la llegada de los infantes de marina norteamericanos.

⁸⁴ El propio Presidente Johnson admitió, en plena X Reunión de Consulta, que lo que había comenzado como una revolución democrática popular para el progreso de la democracia y de la justicia social en muy poco tiempo cambio y fue tomada... por una banda de conspiradores comunistas. "Las naciones americanas no pueden, no deben y no permitirán el establecimiento de otro gobierno comunista en el hemisferio occidental". Citado por Connell-Smith, *op.cit.*, p. 353

⁸⁵ Seara Vázquez, Modesto, *Política exterior de México*, México, Harla, 1985, p. 181

deben y no permitirán el establecimiento de otro gobierno comunista en el hemisferio occidental.⁸⁶

De esta forma, quedó en claro el motivo de fondo (no la protección de sus ciudadanos en Santo Domingo) del gobierno norteamericano y que era impedir, por todos los medios posibles, el establecimiento de un gobierno de izquierda en la región que pusiera en riesgo la estabilidad del continente y que, desde su perspectiva, pudiera repetir la experiencia cubana o incluso unirse con dicho país.

Por tal motivo, los EEUU se apresuraron a proponer la creación de una Fuerza Interamericana de Paz, a fin de dotar de un carácter multilateral su acción unilateral. Diversos países se opusieron alegando que tal acción únicamente le daría la aprobación de la OEA a una acción eminentemente estadounidense, además de que reconocería legalmente la "intervención colectiva", algo que los EEUU habían buscado desde el caso cubano. De hecho como señala Mario Ojeda, en ocasión de la crisis dominicana los estadounidenses explicitaron su hipótesis de la "soberanía limitada" de los países latinoamericanos, al actuar bajo sus propios intereses y aun fuera del marco de la OEA y en contra de varios de los países miembros⁸⁷.

En esta ocasión, México también se opondría a la petición norteamericana de la FIP, alegando razones políticas y jurídicas. "Respecto a las primeras, porque "sería indispensable determinar con toda claridad en qué circunstancias podría ponerse en movimiento la Fuerza Interamericana sin que resultara incompatible con los principios de no intervención y autodeterminación"; y en cuanto a las segundas "porque ni directa, ni indirectamente, precepto alguno de la Carta de la OEA o del TIAR, prevé la existencia de una Fuerza Interamericana."⁸⁸

Tras una reñida votación⁸⁹, los Estados Unidos lograron la aprobación para la formación de la Fuerza Interamericana de Paz, la cual simbólicamente estaría comandada

⁸⁶ *Americas*, XVII/5 (mayo de 1965), p. 43 citado en Connell-Smith, G. *El sistema interamericano*, p. 353.

⁸⁷ Esta doctrina de la "soberanía limitada" había sido esbozada por diversos representantes estadounidenses desde la firma del protocolo de no intervención en Buenos Aires en 1936. A partir de ese momento los Estados Unidos asumían que limitaban su intervención de forma unilateral, a cambio de la aceptación de los países latinoamericanos de la doctrina de la "intervención colectiva". Si bien esta doctrina no produjo problemas durante la SGM, una vez iniciada la guerra fría y con la presencia comunista en el continente la divergencia de interpretaciones se hizo presente, sobre todo en el caso cubano y en el dominicano. Ojeda, Mario, *op.cit.*, pp. 44-45

⁸⁸ Seara Vázquez, Modesto, *op.cit.*, p. 182

⁸⁹ Estados Unidos necesitaba dos tercios de los votos a favor (14) los cuales logró con el voto favorable de la República Dominicana, a pesar de los votos en contra de México, Chile, Ecuador, Perú y Uruguay y la abstención de Venezuela.

por un brasileño, aunque la inmensa mayoría de las tropas provenían de EEUU.⁹⁰ Otros países que contribuyeron con algunos efectivos, a fin de darle un carácter interamericano a dicha misión, fueron: Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Paraguay.

Durante su estancia en República Dominicana, dicha fuerza contribuyó abiertamente al triunfo de los militares sobre los constitucionalistas además de que aseguró el establecimiento en el poder, de un gobierno anticomunista que garantizara los intereses norteamericanos en el Caribe. El nuevo gobierno, elegido tras la contienda electoral del 1 de junio de 1966 y vigilada por la Fuerza Interamericana de Paz, estuvo encabezado por Joaquín Balaguer (ex teniente de Trujillo) quien encarnaba una posición proclive a los EEUU. Al cumplir su labor, la Fuerza Interamericana de Paz se retiró de Dominicana en septiembre de 1966.

De esta forma, culminaba una crisis interamericana más en esos turbulentos años, obviamente causando importantes efectos en el Sistema Interamericano de Seguridad, aunque con el objetivo estadounidense (de no permitir la llegada al poder de un régimen de izquierda o "pro-comunista") cumplido.

Ahora bien, las consecuencias de la crisis de República Dominicana, para el sistema de seguridad colectiva fueron:

- En primer lugar, agudizó la crisis de credibilidad en las instancias de dicho sistema de seguridad que se acarrea desde los casos de Guatemala (1954) y Cuba (1964), ya que el gobierno de Lyndon B. Johnson nunca pudo probar los nexos entre los constitucionalistas dominicanos y las fuerzas comunistas internacionales. Dicha crisis de credibilidad reflejaba, al igual que en los casos anteriores, el monopolio estadounidense del sistema interamericano y la dependencia de éste respecto de la política de aquél.
- Marcó un precedente importante para la realización de acciones militares conjuntas a través de la Fuerza Interamericana de Paz, la cual si bien desapareció al término de esta crisis, podría ser utilizada posteriormente sin la necesidad del aval del Consejo de Seguridad. Asimismo dicha "fuerza de paz" se concibió a partir de entonces, como un instrumento más de la política anticomunista de los EEUU.

⁹⁰ De acuerdo con Connell-Smith. *op. cit.*, p. 355. para el 3 de julio de 1965, la Fuerza Interamericana de Paz estaba compuesta por 10.900 hombres de los EEUU: 1.115 de Brasil; 250 de Honduras; 164 nicaragüenses; 183 paraguayos; 20 policías costarricenses y su comandante; y 3 oficiales salvadoreños.

- Entre diversos sectores de los países latinoamericanos, e incluso al interior de los EEUU, se confirmó el decidido apoyo del gobierno norteamericano a las dictaduras, juntas militares y oligarquías del hemisferio, quienes se consolidaban como bastiones de contención al avance de grupos progresistas y de izquierda.
- Se materializó el nuevo papel de los sectores militares latinoamericanos, asignado anteriormente por los estrategas norteamericanos a través de los PAM y los programas de acción cívica, el cual derivó en la usurpación de la función política y en la responsabilidad de garantizar el orden y la estabilidad en sus respectivas naciones. Se consolidó la opción militar, como el arma preferida por los norteamericanos frente a las revoluciones sociales que surgieran en AL.
- En síntesis, esta intervención constituyó un duro revés para el sistema interamericano en su conjunto, pues éste únicamente sirvió como pantalla de la política hemisférica de los EEUU, lo cual desde el inicio de la Guerra fría había sido de esa manera. Más que nunca, se hizo evidente la interpretación norteamericana de la no intervención: a pesar de acuerdos y convenios, este país intervendría unilateralmente si a su juicio las circunstancias así lo exigían.⁹¹ El propio Johnson, con motivo de dicha intervención señalaría que: "una revolución en el interior de un país es algo que le concierne solo a dicha nación.. y se convierte en materia de acción hemisférica, sólo cuando su objeto es el establecimiento de una dictadura comunista"⁹².

Tanto el caso de República Dominicana, como las consecuencias recién enunciadas, evidenciaban una gran división en el continente americano que a su vez era el signo más claro de una crisis hemisférica en la que por un lado, se encontraba un bloque de países latinoamericanos encabezados por México y Uruguay, mientras que del otro lado se ubicaban los EEUU y otro bloque de países de AL encabezados por Brasil. Si bien ambos bloques coincidían en la necesidad de reforzar el sistema interamericano, los objetivos que los guiaban eran totalmente opuestos. Para el bloque encabezado por México y Uruguay, el reforzamiento debía llevarse a cabo a fin de evitar en el futuro,

⁹¹ Ver Ojeda, Mario. *op.cit.*, pp. 44-49.

⁹² Valdés Tapia, Jorge. *El terrorismo de Estado. La doctrina de la seguridad nacional en el Cono Sur*. México, Editorial Nueva Imagen, 1980, p. 51.

violaciones flagrantes al principio de no intervención como había ocurrido en Guatemala y República Dominicana. Por su parte, los EEUU y demás países, buscaban en dicho reforzamiento, la posibilidad de establecer mecanismos (como la Fuerza Interamericana de Paz) capaces de desplegar acciones efectivas en contra del avance del comunismo en el continente.

Esta contraposición de objetivos en el continente, generó que durante el resto de la década de los 60 el sistema interamericano, y por ende el de seguridad, se deteriora hasta el punto de impedir que se llevaran a cabo acciones importantes, sobre todo en los ámbitos económico y sociales que eran las áreas de mayor interés para los países de AL.

En el ámbito de la seguridad hemisférica, esta crisis favoreció el surgimiento de un concepto de *seguridad nacional latinoamericana*, cuya principal amenaza no eran las fuerzas sociales populares o el comunismo, sino la situación de subdesarrollo y dependencia en América Latina. Esta corriente que enfatiza las necesidades de los países latinoamericanos en materia de seguridad, al margen de la confrontación Este/Oeste, y anteponiendo el enfrentamiento Norte (desarrollado)/ Sur (subdesarrollado), fue desarrollada entre 1968 y 1973 por el gobierno militar del general Velasco Alvarado en Perú.⁹³

1.2.2.4 El sistema interamericano de seguridad a partir de la década de los 70: crisis y declive anunciados.

A las consecuencias de la crisis de Santo Domingo en 1965, se le sumó durante finales de los sesenta y principios de los setenta, el establecimiento de dictaduras en América Latina, conocidas como de **Seguridad Nacional**⁹⁴ en Argentina, Brasil y Chile, promovidas y apoyadas desde los EEUU al amparo de la denominada Doctrina Nixon, la cual asumía que el gobierno de Washington no podía seguir manteniendo un alto nivel de

⁹³ Piñeyro, José Luis. "Geopolítica y seguridad nacional en América Latina: visión histórica y teórico-política." en *Sociológica* No. 25. *Seguridad y soberanía nacionales en América Latina*. México. U.A.M. Mayo-Agosto de 1994. p. 85

⁹⁴ Se entiende por dictaduras de "seguridad nacional" al conjunto de regímenes militares de derecha, establecidos en Chile, Uruguay, Bolivia y Ecuador, entre finales de los sesenta y principios de los setenta, cuya finalidad era combatir al comunismo en sus respectivos territorios. Dichas dictaduras asumieron los preceptos de la guerra fría como elementos inmutables y permanentes ya que esto les garantizaba una posición central en el sistema político y económico de sus países. Llegaron a constituirse en el escudo de la seguridad nacional de EEUU durante los regímenes de Nixon y Ford (1969-1976), supliendo la función que no podía desempeñar en esos momentos el sistema interamericano de seguridad. Maira, Luis. "Notas sobre las dictaduras militares en AL". en Gaspar Tapia, Gabriel. (comp.) *La militarización de los Estados Latinoamericanos: algunas interpretaciones*, México. UAM. 1982. pp. 57-59

participación en asuntos internacionales por lo que tendrían que valerse de los sectores militares locales, así como de programas sociales y económicos para controlar la subversión y la guerrilla. Toda esta situación generó que como nunca antes, la seguridad hemisférica se enfocara de manera preponderante en sus aspectos políticos y no tanto militares, contribuyendo a la parálisis del sistema interamericano de seguridad.

Esta serie de factores fueron determinantes para el enfriamiento de las relaciones interamericanas durante la década de los setenta.

Esta situación, a la que se ha denominado inicio de la crisis del sistema interamericano, tuvo repercusiones en el ámbito de la seguridad continental, las cuales se reflejaron claramente en el proceso de reformas al TIAR en 1975, en el marco del Protocolo de San José.⁹⁵

En dicho documento, promovido fuertemente por los gobiernos de México y Perú, se insertaron, modificaron y/o eliminaron una serie de elementos contenidos en el acuerdo de 1947, y que obedecían claramente a la experiencia histórica de la aplicación de dicho tratado, hasta ese momento y que se habían caracterizado por la utilización, a favor de la potencia hegemónica, de algunas de sus disposiciones, además de que a través de distintas interpretaciones se había favorecido la violación de principios fundamentales como la no intervención y la autodeterminación de los pueblos.⁹⁶

Los ejemplos más importantes de dichas enmiendas, contenidas en el Protocolo de Reformas son⁹⁷:

- Se explicita, como no se había hecho en el acuerdo de 1947, el deseo de las partes por "reafirmar y fortalecer el principio de no intervención y el derecho de cada Estado a escoger libremente su organización política, económica y social."(preámbulo)

⁹⁵ Algunos años antes de que se llevara a cabo este proceso de reformas al TIAR en 1975, existieron algunas situaciones que evidenciaban el agotamiento del modelo vigente en el sistema interamericano. La primera de ellas fue la entrega, al gobierno de EEUU, del Consenso de Viña del Mar (elaborado en el marco de la CECLA en 1969), documento en el que se sostenía que existía una profunda crisis en los hechos e instituciones del sistema interamericano y que los intereses de AL, lejos de ser idénticos a los de Washington, eran progresivamente contradictorios. A la tensión generada por dicho documento, se agregaron, en segundo lugar, las nacionalizaciones en distintos rubros y sectores productivos, realizadas entre 1969 y 1973, en varios países como Perú, Bolivia y Chile. Dichos actos, perjudicaban primordialmente a empresas norteamericanas.

⁹⁶ Moreno Pino, Ismael, *op.cit.*, pp. 483-484

⁹⁷ Todas las citas del Protocolo de Reformas se realizaron al texto consultado en Internet en la dirección www.oas.org

- Igualmente, las partes “reconocen que para el mantenimiento de la paz y la seguridad en el continente debe garantizarse...la *seguridad económica colectiva* para el desarrollo de los Estados americanos.” (preámbulo)
- Se definen con mucho mayor precisión los actos de agresión, dando lugar a que se caractericen como tales a:

Artículo 9. c) Bloqueo de los puertos o de las costas de un Estado por las fuerzas armadas de otro Estado.⁹⁸

e) La utilización de fuerzas armadas de un Estado, que se encuentren en el territorio de otro Estado con el consentimiento del Estado receptor, en violación de las condiciones establecidas en el acuerdo respectivo o toda prolongación de su presencia en dicho territorio después de terminado el acuerdo.

g) El envío por un Estado, o en su nombre, de bandas armadas, grupos irregulares o mercenarios que lleven a cabo actos de fuerza armada contra otro Estado de tal gravedad que sean equiparables a los actos antes enumerados, o su sustancial participación en dichos actos.⁹⁹

- Se introdujeron cuatro artículos nuevos, 6, 11, 12 y 27.

El primero de ellos señala que “toda ayuda que el Órgano de consulta acordare prestar a un Estado, deberá contar con el consentimiento de dicho Estado.” Esta situación resguarda los principios de no intervención y autodeterminación al evitar que al amparo de ayudar a algún Estado, se intervenga en sus asuntos o en realidad, se le perjudique.

Por su parte, el nuevo artículo 11 establece que para el mantenimiento de la paz y seguridad continentales se debe garantizar “...la seguridad económica colectiva para el desarrollo de los Estados miembros de la OEA”..

El nuevo artículo 12 señala que “nada de lo estipulado en este Tratado se interpretará en sentido de limitar o disminuir en forma alguna el principio de no intervención y el derecho de cada Estado a escoger libremente su organización económica, política y social”. Esta nueva disposición fortalece

⁹⁸ La inclusión de este inciso obedece a la experiencia que se había tenido en el caso cubano, cuando en 1962 se realizaron bloqueos navales sin ningún sustento legal.

⁹⁹ En este caso, resulta clara la alusión a la crisis de Guatemala de 1954 en la que el presidente Arbenz fue derrocado a partir de una fuerza armada irregular que entró a su país, a través de Honduras y Nicaragua.

una vez más los principios de no intervención y autodeterminación, los cuales consagran el derecho de cada pueblo a darse la forma de organización que deseen en cada ámbito.

Finalmente el artículo 27 establece el mecanismo para llevar a cabo reformas al Tratado, las cuales entrarán en vigor una vez que hayan sido ratificadas por dos tercios de los Estados Partes.¹⁰⁰

Precisamente al no recibir el número de ratificaciones necesarias para entrar en vigor, el Protocolo de San José, no prosperó. Empero, esta situación, no impide afirmar que este documento constituyó uno de los ejemplos más claros, ó mejor dicho, sintomáticos, de la crisis que atravesaba el sistema interamericano de seguridad debido a la evidente diferencia de visiones en torno al tema que prevalecía, por el lado norteamericano y sus seguidores, y por el lado encabezado por México y Perú el cual clamaba por un esquema de seguridad que estuviera en concordancia con los nuevos tiempos, eliminando los vestigios de la guerra fría que tanto habían pesado en décadas anteriores.

A esta ya de por sí precaria situación de las relaciones interamericanas en materia de seguridad a mediados de la década de los setenta, se le sumaron los efectos causados (sobre todo en el Cono Sur) por la nueva política exterior estadounidense, establecida por el régimen de James Carter (1977-1981) y que giraba en torno a cuatro grandes ejes:

1. Promoción de un proceso de democratización en la región, a partir de la premisa de las "democracias viables".
2. Búsqueda de la promoción y respeto de los derechos humanos al interior de cada país.
3. Búsqueda de la satisfacción de las demandas resultantes del enfoque Norte / Sur.
4. Inicio de un proceso de normalización de relaciones con Cuba.

Estas modificaciones, inmediatamente generaron reacciones negativas por parte de las dictaduras latinoamericanas, debido a que consideraban esta nueva política como una capitulación frente al comunismo. Esta preocupación adquirió mayor relevancia si consideramos que desde el inicio de la administración Carter, se estableció como objetivo de su política exterior, la disminución de la transferencia de armas al resto del mundo, sobre todo aquellas con un alto contenido tecnológico.

¹⁰⁰ Moreno Pino, Ismael, *op.cit.*, pp. 494-496

Al combinar una política restrictiva en cuanto a la venta de armamentos, junto con la promoción de la protección de los derechos humanos en el resto del mundo, varios países de AL, entre ellos Argentina, Chile, Uruguay y Bolivia, se verían afectados sobre todo en sus pretensiones de dirección y control del aparato estatal en cada caso.

Ante esta situación, los regímenes militares de AL consideraron como única opción "la de una cruzada que sostuviera con firmeza las posiciones correctas a la espera de que las naciones líderes del mundo capitalista, en especial Estados Unidos, retornaran a las posturas justas que nunca debieron abandonar".¹⁰¹

Como consecuencia de este alejamiento entre dos actores tradicionalmente cercanos, se presentaron distintos elementos en el continente que producirían la agudización de la crisis en el sistema de seguridad y que llevarían a sus integrantes a una situación de inseguridad prácticamente inédita, debido a una mayor autonomía relativa de dichos regímenes frente a los EEUU, y a la consecuente espiral en la carrera armamentista entre las distintas dictaduras.¹⁰²

Precisamente en este clima de tensión en el sistema interamericano, surge un elemento adicional que atestiguará el clímax de la crisis interamericana: el conflicto centroamericano.

En 1979, se presenta el conflicto interno en Nicaragua, cuyo gobierno, encabezado por Anastasio Somoza, solicita en la XVIII reunión de consulta, la conformación de una fuerza multinacional en Managua a fin de evitar que las fuerzas sandinistas llegaran a dicha ciudad.

A pesar del apoyo brindado por el gobierno de EEUU a la solicitud de Somoza¹⁰³ la mayor parte de los miembros de la OEA se opuso a la propuesta, y con ello contribuyó en forma significativa a la caída del régimen somocista, y "marcó un importante cambio en el

¹⁰¹ Maira, Luis. "Notas sobre las dictaduras militares en AL" *op.cit.*, p. 59

¹⁰² Una muestra del grado de desconfianza existente en la sub-región del Cono Sur en el año de 1977, es el gasto de más de 4.000 millones de dólares en el sector militar, el más elevado hasta entonces en la historia de los países de América del Sur. Simplemente entre 1967 y 1977 el gasto militar del área creció 72.5%, concentrándose en cinco países: Argentina, Brasil, Chile, Perú y Venezuela. Varas, Augusto, *op.cit.*, pp. 141-142

¹⁰³ Es importante señalar que precisamente en 1979, la política exterior desarrollada por el régimen de Carter durante sus dos primeros años de gobierno, sufrió un giro de 180 grados hacia la derecha, ante la escasez de resultados. Esta segunda fase de su política exterior hacia AL se centró en tres elementos: manejo de la crisis del régimen de Somoza; búsqueda de un statu quo con las dictaduras del Cono Sur; y un progresivo endurecimiento con el régimen de la Habana

tradicional consenso de los miembros de la OEA sobre la utilización de la fuerza, encabezada por Estados Unidos, como forma de solucionar los conflictos en la región.”¹⁰⁴

La siguiente prueba que tuvo que enfrentar el sistema interamericano de seguridad fue la guerra de las Malvinas, suscitada entre abril y junio de 1982.

El 2 de abril de ese año, la Junta militar que gobernaba a Argentina, decidió invadir el archipiélago de las Malvinas (ó Falkland para los ingleses) a fin de recuperar la titularidad sobre las mismas, perdida desde 1833. Ante esta situación, el gobierno de Gran Bretaña alertó a su contraparte de los EEUU sobre las peligrosas consecuencias que podría tener dicha acción llevada a cabo por la dictadura sudamericana. Ronald Reagan (1981-1989) realizó entonces, una serie de llamadas al presidente argentino Leopoldo Galtieri (1981-1982) las cuales resultaron infructuosas debido a la negativa argentina para dar marcha atrás.

Ante los escasos o más bien nulos resultados obtenidos por el gobierno norteamericano, el gobierno de Margaret Thatcher (1979-1990) inició la llamada “Operación Liberación” de las islas, la cual recibiría el respaldo de Ronald Reagan el 30 de abril.

Por su parte, en el ámbito interamericano, el gobierno argentino había solicitado desde el 19 de abril, la reunión del Órgano de Consulta de conformidad con lo dispuesto por el artículo 6 del TIAR, pues desde su perspectiva, se trataba de una grave situación que amenazaba la paz y seguridad del continente, además de que afectaba la soberanía e integridad de su país.

El Órgano de Consulta se reunió por primera vez el 26 de abril (XX reunión de consulta), resolviendo en primera instancia, solicitar el cese de las hostiidades a ambas partes y el establecimiento de mecanismos pacíficos de solución de controversias, considerando los “derechos de soberanía de la República Argentina sobre las islas Malvinas.”

Esta primera resolución si bien reconocía los derechos de Argentina sobre las islas en cuestión, no establecía medidas colectivas de acuerdo con el artículo 8 del TIAR, lo cual fue aprovechado sobre todo por el gobierno norteamericano para no respaldar, material ni moralmente, la acción argentina.

¹⁰⁴ Herrera-Lasso, Luis, “México en el ámbito de la seguridad hemisférica”. En Aguayo Quezada, Sergio y Bailey, John. (coord.) *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición, Siglo XXI*. México. 1997. pp. 63-64

Durante todo el mes de mayo, las hostilidades continuaron, generando mayores avances de las tropas británicas, debido a su superioridad numérica y técnica, producto esta última del respaldo técnico brindado por los gobiernos de Francia y EEUU.

A pesar de que la IV sesión de la XX reunión de Consulta (celebrada el 27 de mayo) adoptó un tono más enérgico en virtud de las violaciones de Gran Bretaña y de EEUU respecto de la resolución I, así como por la propia evolución del conflicto, no pudo contribuir como se esperaba al cese de las hostilidades y a la solución pacífica del conflicto. Esta situación, fue en detrimento de la posición Argentina, cuyo gobierno acabaría rindiéndose unos días después, el 14 de junio.

Sin duda alguna, tanto la posición asumida por el gobierno de EEUU-contraria a lo estipulado por el TIAR-, así como aquélla que tomaron el resto de los países del continente – incapaz de establecer medidas colectivas para asistir a Argentina frente a un ataque extracontinental-, afectaron gravemente al sistema interamericano de seguridad, tanto en lo que concierne a la ayuda prestada a una de sus partes, como en la promoción de la solución pacífica de las controversias.

La guerra de las Malvinas presentó la primera ocasión (desde la firma del TIAR) en que un miembro del continente americano, fue atacado por un elemento ajeno al continente de forma directa. Sin embargo, ni siquiera esta flagrante violación al artículo 3 del TIAR¹⁰⁵, permitió que existiera el consenso entre el resto de los países signatarios del acuerdo para actuar decididamente frente a Gran Bretaña. El peso de los EEUU así como la desunión de los países latinoamericanos, impidieron materializar el principio de solidaridad continental, dándole un golpe de muerte al sistema interamericano de seguridad, el cual aún enfrentaría crisis posteriores durante esa misma década.

Es importante resaltar que con motivo de esta crisis, el gobierno mexicano condenó el uso de la fuerza como instrumento para resolver conflictos internacionales cualesquiera que sean los medios que se aduzcan para justificarlo. Asimismo apoyó en la ONU el cese de las hostilidades por ambas partes a las cuales instó a retomar la negociación. Si bien apoyó la reivindicación argentina sobre las islas, en el marco de la XX reunión de consulta de la OEA, criticó el desembarco de las tropas de ese país en las Malvinas y recomendó la salida de las mismas a fin de encauzar por la vía diplomática la

¹⁰⁵ Recordemos que dicho artículo establece el compromiso central del TIAR y a la letra señala: “Las altas partes contratantes convienen en que un ataque armado por parte de cualquier Estado contra un Estado Americano será considerado como un ataque contra todos los Estados Americanos, y en consecuencia, cada una de dichas Partes...se compromete a ayudar a hacer frente al ataque, en ejercicio del derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva que reconoce el artículo 51 de la Carta de la Naciones Unidas”.

negociación. En síntesis, México actuó como lo había hecho durante las décadas anteriores: con estricto apego a los principios del Derecho Internacional por lo que no apoyó la desafortunada aventura de la dictadura argentina de Galtieri, ni dejó de criticar la desproporcionada respuesta bélica por parte de Gran Bretaña, que hizo recordar los procedimientos del colonialismo de épocas pasadas.

La guerra de las Malvinas marcó la paralización absoluta del sistema interamericano de seguridad, ya que colocó a los Estados Unidos en un aislamiento diplomático no visto hasta entonces, el cual se materializó con su "virtual salida" de la OEA entre 1983-1989 y la consecuente suspensión del pago de sus cuotas. Esta situación llevó a la organización a una virtual quiebra financiera justamente en momentos de gran necesidad en el ámbito interamericano, para la consecución de acuerdos pacíficos en varios frentes del continente.

1.2.2.5 El conflicto centroamericano de los 80: el final de la crisis.

De todos los frentes a los que hicimos referencia anteriormente, indudablemente el conflicto en Centroamérica era el de mayor importancia para la seguridad continental, debido al peligro que representaba para la estabilidad de la región y por los mecanismos que se estaban utilizando por parte de EEUU (sobre todo con la llegada de Reagan al poder) para terminar con las hostilidades en los tres frentes abiertos entonces: El Salvador, Guatemala y Nicaragua.¹⁰⁶

Si bien cada uno de los tres países poseía características propias en sus conflictos internos, era evidente que hacia 1981-1982, el panorama general era muy cercano a verdaderas guerras civiles en las que se enfrentaban los gobiernos y los grupos rebeldes, colocando a la población civil en medio de los enfrentamientos, provocando numerosas víctimas y grandes cantidades de desplazados y refugiados.¹⁰⁷ Asimismo, el apoyo económico y militar brindado por el gobierno norteamericano, a los gobiernos de El Salvador y Guatemala por un lado, y a los denominados "grupos contrarrevolucionarios" en Nicaragua por otro, reavivaba los enfrentamientos impidiendo vislumbrar alguna esperanza de paz.

¹⁰⁶ Durante el gobierno de James Carter, se respondió a esta crisis a través del incremento del apoyo económico al gobierno de El Salvador: utilización de medidas políticas y económicas para lograr la moderación del régimen sandinista en Nicaragua y suspendiendo todo tipo de ayuda al gobierno guatemalteco por sus constantes violaciones a los derechos humanos. Sin embargo, la llegada de Reagan al poder trajo consigo un cambio muy importante en la política exterior de ese país hacia Centroamérica, región considerada desde entonces como el blanco de la subversión soviética y que demandaba en consecuencia el apoyo económico y sobre todo militar, de los EEUU Moreno Pino, Ismael, *op.cit.*, p.710

¹⁰⁷ Halperin Dongi, Tulio, *Historia Contemporánea de A.L.*, Madrid, Alianza Editorial, 2000, pp. 713-727

En este estado de cosas se encontraba Centroamérica, por lo que a principios de 1983 se volvía imperante el establecimiento de acciones por parte del resto de los países del continente a fin de contribuir a la estabilidad y pacificación de la región.

Al estar paralizado el sistema interamericano de seguridad, producto de la crisis de las Malvinas tan sólo un año antes, los países latinoamericanos interesados en lograr que se alcanzara una solución a la crisis centroamericana (Colombia, México, Panamá y Venezuela) se inclinaron por establecer un mecanismo sub-regional que contribuyera de forma efectiva al logro de una paz negociada y duradera, alejada de los mecanismos unilaterales y militaristas, privilegiados por los EEUU.

Los esfuerzos de estos cuatro países latinoamericanos, se concretaron el 9 de enero de 1983 a través de la creación del grupo Contadora, hecho que "marcó el inicio de una nueva estrategia de acción diplomática colectiva", que a diferencia de situaciones anteriores, no contaba con el aval o aprobación de la potencia hegemónica.¹⁰⁸

El grupo Contadora se propuso iniciar un nuevo mecanismo de diálogo entre las partes involucradas en el conflicto, el cual, a través de negociaciones políticas y diplomáticas, permitiera poner fin a la grave situación que atravesaba la región y que amenazaba con desbordarse a otras latitudes.

Sin duda, las gestiones de Contadora detuvieron, por lo menos momentáneamente, el riesgo de una guerra generalizada y contribuyeron a la creación de espacios de concertación entre las partes, a través de la identificación de las causas del conflicto y del establecimiento de compromisos iniciales para decretar el cese de las hostilidades.

Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos, la política estadounidense hacia Centroamérica entorpeció y frenó los intentos de pacificación, debido a su apoyo militar a Honduras y El Salvador, lo cual impedía dotar de un poco de estabilidad a la región.

No obstante la oposición mostrada por el gobierno de Reagan a los esfuerzos de Contadora, este grupo se fortaleció con la creación del grupo de apoyo en 1985, conformado por Argentina, Brasil, Perú y Uruguay, precisamente como una consecuencia de los cambios políticos que tuvieron lugar en dichas naciones del Sur entre 1983 y 1985.

Precisamente la creación del Grupo de Apoyo a Contadora le dio nuevos impulsos y mayor vitalidad a los esfuerzos pacificadores en la región, generando que entre 1985 y 1987 se intensificaran las reuniones de Ministros de Relaciones Exteriores, incluidos

¹⁰⁸ Flores Olea, Víctor, "Política Exterior de México hacia AL" En César Sepúlveda, *La política internacional de México en el decenio de los ochenta*, México, F.C.E., 1994 pp.173-198

aquellos de los cinco países centroamericanos en pugna, lo cual desembocó en la firma del documento denominado "Procedimiento para establecer la Paz firme y duradera en Centroamérica", por parte de los cinco presidentes centroamericanos quienes se comprometieron a cumplir las obligaciones ahí contenidas.

Dicho compromiso, conocido también como "Acuerdo de Esquipulas", establecía entre otras cosas:

- Alto al fuego entre las partes.
- Búsqueda de la democratización de los países firmantes
- No conceder apoyo a fuerzas irregulares y movimientos insurreccionales.
- No usar su propio territorio para agredir a otros Estados.

A este enorme avance en el proceso de paz en la región, se agregó el respaldo otorgado por el Secretario de la ONU y el de la OEA a los Grupos de Contadora y de Apoyo, conformando el grupo de los diez. Este hecho, propicio que el proceso se solidificara a pesar de las presiones norteamericanas a los gobiernos centroamericanos, fundamentalmente a Costa Rica, Honduras y El Salvador.

El proceso de paz en América Central se vio favorecido por la salida del poder de los sandinistas en Nicaragua en 1990, y con la firma de un acuerdo de Paz entre la guerrilla del Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN) y el gobierno de El Salvador en la ciudad de México en 1992.

Indudablemente, el caso centroamericano fue una evidencia clara de la crisis del sistema de seguridad colectiva del continente, iniciada desde la década de los setenta y que durante los ochenta llegó a su punto culminante, tanto por la guerra de las Malvinas, como en el caso que hemos referido.

Esta crisis de la seguridad continental, se expresó claramente en el conflicto de Centroamérica a través de la contraposición de dos visiones muy distintas acerca de la seguridad hemisférica: una, representada por EEUU y la otra por los esfuerzos del grupo Contadora y el de apoyo. Esta divergencia de enfoques, **que marcaría el fin de una etapa de la seguridad continental, y el inicio de otra**, se sintetiza en los siguientes puntos:

- Estados Unidos se enfrentó a una coalición de Estados latinoamericanos agrupados en torno a Contadora y su grupo de Apoyo, los cuales enarbolaban un proyecto de paz y estabilidad en Centroamérica totalmente opuesto al suyo, lo cual no había ocurrido a lo largo de las décadas anteriores. De hecho, la mayor oposición a la que se habían enfrentado los norteamericanos, habían sido

posiciones individuales (como México en la mayoría de los casos) o grupales, pero nunca de la porción de esta coyuntura.

- El gobierno de Reagan percibía la crisis como un asunto de “seguridad nacional”, exclusivamente en la perspectiva de la guerra fría, por lo que había que evitar a toda costa, (como en las ocasiones anteriores en Guatemala y Santo Domingo) el establecimiento de regímenes proclives al bloque soviético en esa región. Este enfoque dejaba de lado otras causas del conflicto de índole económico y social, que si eran retomadas por Contadora, el cual veía en la desigualdad social y económica, así como en la represión política, a los principales detonadores de la inestabilidad.
- Al considerarlo como un asunto de seguridad nacional, el gobierno norteamericano no contemplaba otra solución más allá del uso de la fuerza militar directa, pero sobre todo, indirectamente, a través del apoyo técnico y económico a los grupos contrainsurgentes o a los gobiernos en los casos de Honduras, El Salvador y Costa Rica. Por su parte, y como ya se señaló con anterioridad, el mecanismo de solución planteado por Contadora y su Grupo de Apoyo, era el diálogo y la concertación política entre las partes. Como señala Víctor Flores Olea, Contadora, a diferencia de EEUU, “buscaba convencer, no imponer”.¹⁰⁹ Mientras que para uno, la intervención militar, pacificaría la región, para otros, únicamente contribuiría a incendiarla.
- Por último, mientras que para el gobierno encabezado por Reagan, la democracia en Centroamérica- y el resto de AL- era útil únicamente en función de su seguridad nacional, para Contadora estaba claro, que no podría haber paz duradera- ni en Centroamérica ni en el resto de Latinoamérica- hasta que los procesos democráticos se hicieran realidad en cada sociedad, lo cual a su vez conllevaría posiblemente, a la mejora de las condiciones económicas, sociales y políticas de sus habitantes

Precisamente el énfasis puesto en el avance de la democracia en América Central, (tanto por Contadora como por los cinco países firmantes del Acuerdo de Esquipulas) sentó las bases para el surgimiento, años más tarde del concepto de “seguridad democrática”, contenido en el Acuerdo Marco de Seguridad Democrática de 1995. Dicho esquema de seguridad colectiva, establece una clara relación entre la seguridad interna,

¹⁰⁹ *ibid.*, p. 187

la seguridad humana¹¹⁰ y la seguridad compartida, y constituye una de las principales innovaciones en materia de seguridad colectiva que debe ser considerada por el resto de los países del continente.

Si bien la década de los ochenta, constituyó (al menos en Centroamérica) una prueba del surgimiento de nuevos esquemas de seguridad colectiva, ajenos al enfoque militarista tradicional, no estuvo exenta de la aplicación de dichos mecanismos.

Ese fue el caso de las acciones emprendidas unilateralmente por los EEUU, primero en Granada en 1983, y posteriormente en Panamá, en 1989.

El primero de estos casos fue justificado por los norteamericanos, ante el asesinato de el primer Ministro Maurice Bishop, lo cual ameritó la invasión norteamericana y de la Organización de Países del Este del Caribe, quienes permanecieron en el país caribeño hasta que garantizaron la llegada y estancia en el poder de un gobierno afín a sus intereses en la región.

Esta acción, llevada a cabo tan sólo unos meses después de la conformación de Contadora y de la virtual salida de los EEUU de la OEA, mostraba la decisión del gobierno de Reagan de recurrir a operaciones militares unilaterales a fin de salvaguardar sus intereses y en detrimento de mecanismos colectivos sancionados por el derecho interamericano.

Indudablemente este caso era una muestra adicional de la divergencia de enfoques en torno a los mecanismos de solución de conflictos en el marco de la seguridad continental entre los norteamericanos y la mayoría de los países latinoamericanos, incluido México, quienes condenaron enérgicamente dicho acto, por considerarlo violatorio de cualquier principio de Derecho Internacional.

El segundo de los casos que hemos referido fue la invasión a Panamá en 1989, por parte de 24, 000 marines estadounidenses en diciembre de ese año. Es importante tener muy en cuenta la fecha de esta operación militar ya que se presentó tan solo un mes después de la caída del Muro de Berlín, es decir, del fin de la Guerra Fría.

La invasión a Panamá, marcó el final de una era en la seguridad del continente Americano y el inicio de otra en un contexto mundial en el que los EEUU emergieron como la superpotencia vencedora.

¹¹⁰ Este concepto, propuesto desde Canadá y respaldado por el Chile durante la década de los noventa, se refiere a la creación y mantenimiento de circunstancias propicias para la reducción de riesgo e incertidumbre, permitiendo la realización de la dignidad de las personas o dignidad humana. Nef. Jorge, "Seguridad humana y vulnerabilidad mutua" en Rojas Aravena Francisco, *Seguridad humana, prevención de conflictos y paz*, Chile. FLACSO-Chile/UNESCO, 2002. p.30

Panamá significó la primera ocasión, en 40 años, en que los norteamericanos actuaban sin ningún tipo de cortapisas en la región, sin la presencia de la URSS merodeando el continente. Precisamente por esta razón- en la que el comunismo ya no era una amenaza real para la seguridad nacional de los EEUU-el argumento utilizado para derrocar a Noriega, fueron sus nexos con el narcotráfico, tema mucho más creíble ante los ojos de la sociedad norteamericana, por ser una amenaza real y cotidiana a sus intereses.

De esta forma, la invasión a Panamá constituyó un símbolo claro del triunfo de los Estados Unidos en su enfrentamiento con la URSS y con él, sus valores (democracia y libertad) los cuales ya no se verían amenazados por el comunismo sino por el *narcotráfico* y por los *regímenes antidemocráticos*. Esos dos temas, justamente dominarían la agenda de seguridad continental durante la década de los noventa, la cual traería consigo un importante reto: terminar o romper con la inercia de la década de los ochenta, marcada por el distanciamiento entre los EEUU y una buena parte de los países de Latinoamérica.

En resumen como hemos podido observar a lo largo del presente capítulo, la seguridad hemisférica implica desde su propia denominación, un sentido de pertenencia y exclusividad norteamericanas. Al hacer alusión al *hemisferio*, nos referimos obligadamente a los tiempos en que fue enunciada la Doctrina Monroe como un claro mensaje en contra del expansionismo europeo hacia los territorios aledaños a Estados Unidos, país que desde entonces ha jugado el papel de protector y líder del continente en detrimento de los intereses y necesidades del resto.

El transcurso del tiempo confirmaría lo que muchos gobernantes de los países latinoamericanos y caribeños sospechaban desde el pronunciamiento de dicha doctrina: se trataba de una declaración unilateral que respondía a los intereses norteamericanos y que posteriormente podría ser utilizada como argumento para llevar a cabo intervenciones en los propios países que antes decía proteger. Precisamente, las intervenciones norteamericanas marcaron una etapa de más de 40 años en el continente que sembraría la semilla de la desconfianza en el resto de la región y que perduraría muchísimos años en la memoria de sus habitantes, quienes en todo momento buscarían la manera de obligar a los EEUU a renunciar a tan cuestionable "derecho de injerencia" en el resto de los países del continente.

En este sentido, la luna de miel experimentada durante el periodo de la "Buena Vecindad", obedecía exclusivamente a los intereses norteamericanos en materia de seguridad ante la probabilidad de una Segunda Guerra Mundial. Este conflicto permitiría a

los norteamericanos sentar las bases de lo que durante la guerra fría se conocería como "doctrina de la agresión extracontinental" fundamentada en la idea de la comunidad de intereses existente entre Latinoamérica y la Unión Americana y que permitiría la creación del sistema interamericano de seguridad durante los primeros años de la posguerra y de cara al choque entre las superpotencias.

Sin embargo, tras casi una década de funcionamiento, el sistema de seguridad hemisférica experimenta la primera llamada de atención tanto para los norteamericanos como para el resto de los países: el caso Guatemalteco, el cual expresaba una temprana contradicción de intereses entre los miembros del TIAR y que no podía ser otra más que la disparidad de percepciones acerca de las amenazas para la seguridad colectiva. Efectivamente este caso representó la primera intervención norteamericana tras el fin de la Segunda Guerra Mundial, poniendo fin oficialmente, a la etapa de la "Buena Vecindad".

A este caso siguieron el de Cuba en 1961-62 y el de Dominicana en 1965. Si bien ambos fueron pruebas claras de la vocación intervencionista de los estadounidenses, el primero marcaría un punto de inflexión en el devenir de la seguridad hemisférica ya que alrededor de él girarán las relaciones continentales durante las dos siguientes décadas, introduciendo al comunismo como la principal amenaza para la seguridad continental. El asunto cubano introdujo de lleno la guerra fría al continente y con ella, un conjunto de estrategias y doctrinas que acentuarían las dos características más importantes de la seguridad hemisférica desde ese momento: la verticalidad y la exclusión.

A raíz de esta crisis, el sistema interamericano de seguridad se va a enfocar en evitar el surgimiento de otra Cuba en el continente, sin importar los medios que se utilicen para lograr dicho objetivo de la política exterior norteamericana. Por esta razón, los temas de mayor interés de los países de AL (desarrollo económico, canalización de recursos desde EEUU) quedan relegados de la agenda de prioridades, y no son abordados salvo cuando los norteamericanos necesitan el aval de los gobiernos de esos países para llevar a cabo alguna otra intervención en el marco de la OEA, la cual servirá de instrumento legitimador para las acciones norteamericanas a lo largo de las siguientes décadas.

Conforme la función de los institutos armados se va haciendo cada vez más política que militar, y va quedando al descubierto el apoyo incondicional de los EEUU a las dictaduras de la región, empiezan a surgir importantes disensos que llevarán a un replanteamiento de la política latinoamericana de dicho país, a fin de evitar que tantos roces propiciaran el surgimiento de movimientos reformistas o nacionalistas y que por

supuesto son catalogados como comunistas. Bajo esta lógica se permite la represión masiva de los movimientos opositores en casi todos los países de la región entre las décadas de los 60 y 70, agudizando con ello la verticalidad inherente del sistema interamericano de seguridad.

Poco a poco, esta situación generará mayores contradicciones entre los integrantes del sistema de seguridad hemisférica, hasta llegar al punto culminante en la década de los 80 con la guerra de las Malvinas y la crisis centroamericana, en donde queda expuesta la divergencia de intereses y métodos, para la eliminación de las amenazas a la seguridad del continente que se reflejan en la parálisis de los mecanismos formales existentes, sobre todo la OEA y el TIAR.

El análisis histórico de la seguridad hemisférica, desde sus orígenes hasta el final de la guerra fría, nos permite concluir que, los EEUU han sido omnipresentes a lo largo de todo este proceso generando que la seguridad hemisférica realmente no sea el reflejo de las preocupaciones en materia de seguridad de los países del continente, sino una proyección de su seguridad nacional al ámbito continental, dando origen a las características esenciales de la misma: verticalidad y exclusión.

Esta situación generó un clima de desconfianza e inseguridad en el continente americano durante todo ese periodo, lo cual no permitió el establecimiento de un verdadero esquema de seguridad colectiva, en el que cada uno de los miembros tuviese la misma posibilidad para participar en el diseño de la agenda de amenazas y riesgos y ésta no surgiera de uno solo, aunque tuviera la capacidad para imponerla.

Indudablemente, el final de la guerra fría avecinaba una etapa de cambios en la seguridad hemisférica que podrían ir en cualquier sentido: hacia el reforzamiento de la hegemonía norteamericana o hacia la apertura y consolidación de espacios plurales que permitieran la compatibilidad de intereses y percepciones sobre el tema de la seguridad.

Al final de cuentas algo estaba claro: la imposición de una sola agenda y visión de la seguridad colectiva en el continente, lejos de contribuir a la estabilidad de la región, era fuente de disensos que, incluso, podían llevar al surgimiento de conflictos armados en la medida en que se mantuviera un enfoque netamente tradicional de la seguridad que alentaba el armamentismo como mecanismo para evitar nuevos enfrentamientos y amenazas.

México, por su parte, logró establecer desde las primeras crisis interamericanas, una postura firme: *apego irrestricto a los principios del derecho internacional, en especial los de no intervención y autodeterminación de los pueblos.*

Esta actitud de los distintos gobiernos mexicanos, plasmada en acciones concretas en los casos de Guatemala 1954; Cuba 1962; y República Dominicana en 1965, obedecía a que precisamente a través de la defensa de los principios del derecho internacional, México encontraba la mejor estrategia para la defensa de sus intereses nacionales, enfocados durante esos años al logro de la estabilidad política y social, así como a su desarrollo económico.

Estas acciones y toma de posiciones de los distintos regímenes mexicanos, le permitieron al país adquirir gran prestigio y confianza entre la mayoría de los países del continente, lo cual llevaría a nuestro país a constituirse en un auténtico mediador durante varias crisis continentales.

Durante esta etapa, fundamental en el desarrollo de la seguridad hemisférica, los distintos gobiernos mexicanos mantuvieron una postura firme y clara a cerca de la seguridad colectiva, a la cual observaron como un instrumento sumamente útil para la consecución de sus intereses nacionales.

Sin embargo, si bien durante la década de los 80 observamos un gran activismo de los gobiernos mexicanos para mantener la paz y seguridad continentales, favoreciendo en varios casos, el establecimiento de mecanismos de solución de controversias alternos a los tradicionales como el TIAR, o la propia OEA, el final de la guerra fría, también parecía marcar el final de una etapa entre los gobiernos mexicanos, caracterizada por la firmeza y claridad de sus acciones y decisiones en materia de seguridad continental.

CAPÍTULO II. LAS GRANDES COYUNTURAS DE LA SEGURIDAD HEMISFÉRICA: ENTRE EL FINAL DE LA GUERRA FRÍA Y LOS ATENTADOS TERRORISTAS DEL 11/09/01.

Como se estableció en el capítulo anterior, durante la Guerra Fría, el sistema interamericano de seguridad se centró exclusivamente en la atención de las amenazas a la seguridad nacional norteamericana, es decir, el combate al comunismo, primero como un asunto extra-continental, y posteriormente como un asunto intra-continental.

Bajo este esquema, caracterizado por su verticalidad y exclusión, se realizaron sendas intervenciones en Guatemala (1954), Cuba (1962), República Dominicana (1965), Granada (1983), Centroamérica (década de los 80) y Panamá (1989).

Precisamente, esta serie de acciones, que obedecían a todas luces a los intereses norteamericanos, llevaron al sistema interamericano de seguridad a una crisis que llegaría a su punto culminante durante la década de los ochenta, con motivo de la Guerra de las Malvinas (1982) y la crisis centroamericana.

De esta forma, el fin de la crisis del sistema continental de seguridad, y con él, de las funciones centrales de la Organización de Estados Americanos (OEA), coincidieron con el final de la Guerra Fría en 1989, lo cual generó nuevas expectativas entre los países del continente (sobre todo de América Latina), acerca de las posibilidades de reconstrucción de la seguridad hemisférica en tres ámbitos centrales:

- Renovación de la OEA.
- Diseño de una nueva agenda de seguridad.
- Establecimiento de nuevos mecanismos de solución y tratamiento de las amenazas.

En este sentido, el final de la Guerra Fría se constituyó en un auténtico punto de partida para el desarrollo de la seguridad hemisférica debido a una serie de situaciones que surgieron a partir de dicha reestructuración del sistema internacional. De esta forma, una de las premisas centrales de este apartado, es que dicha coyuntura internacional, abrió como nunca antes el espacio para el debate en torno a la seguridad regional, a partir del surgimiento de una serie de factores tanto internos como externos en el continente, los cuales marcaron la pauta, los espacios y la amplitud de las discusiones durante toda la década de los noventa, permitiendo por primera vez, romper con las características centrales del sistema interamericano de seguridad: la verticalidad y la exclusión.

2.1 Impacto del final de la Guerra Fría en la Seguridad Hemisférica.

El final de la guerra fría- representado por la caída del muro de Berlín (noviembre de 1990) y la desintegración de la Unión Soviética (1989-1992)- generó una serie de cambios estructurales en todos los ámbitos (económicos, políticos, sociales, militares y culturales) y en todas las regiones del mundo. Sin embargo, al constituirse en el triunfo de los Estados Unidos (EEUU) sobre la Unión Soviética (URSS), estos cambios fueron de mucha mayor variedad y alcance en América, que en el resto de las regiones.

Igualmente, en el ámbito de la seguridad regional, un sinnúmero de factores, tanto intra como extra-regionales, surgieron a raíz del final del enfrentamiento bipolar, poniendo fin a un esquema vigente desde 1947.

Para una mejor comprensión de estos factores, los hemos agrupado a partir de su naturaleza, ya sea económica, política o militar.

Ámbito militar-estratégico

Sin duda uno de los ámbitos en los que con mayor fuerza, repercutió el fin de la guerra fría, fue el militar debido a la propia naturaleza ideológica del enfrentamiento entre los norteamericanos y los soviéticos, en el cual sólo la derrota del otro pondría fin a dicha situación.

En este sentido al dejar de existir el comunismo, enemigo por excelencia durante cuarenta años, las hipótesis de conflicto tradicionales en el continente, habían desaparecido. De esta forma este primer factor- de carácter extra-regional, generó una nueva situación para la seguridad hemisférica pues a partir de ese momento, las diversas alianzas y mecanismos militares regionales (TIAR, JID) que se establecieron desde 1942, carecían de sentido.

Un segundo factor de orden militar, se refiere a la declinante posibilidad del uso de la fuerza por parte de EEUU en Latinoamérica y el Caribe, tanto por la pérdida de importancia de grupos comunistas, como por la elección de los costos generados por las acciones militares.

Indudablemente este factor generaba una situación de mucho menor tensión en la relación de AL y EEUU y favorecía el ambiente de diálogo respetuoso entre las partes.

Por otro lado, y dando pie a un tercer factor de la posguerra, es importante señalar que al retirar la loza impuesta por el enfrentamiento bipolar, los debates en torno a la seguridad nacional e internacional se multiplicaron y ampliaron, reconociendo en la mayoría de los casos, un cambio en la naturaleza de los conflictos y las amenazas, así como en la necesidad de explorar nuevos mecanismos de solución y combate.

Tal y como lo declarara el secretario de Defensa durante el gobierno de Clinton, Les Aspin:

En el antiguo orden había solo una cosa que representaba una amenaza. La Unión Soviética. En el nuevo orden habrá diversas amenazas. En el antiguo orden la real supervivencia de nuestra nación estaba a salvo. En el nuevo orden los intereses de nuestra nación estarán en riesgo. En el viejo orden nosotros sabíamos qué nos amenazaba. En el nuevo orden tendremos que aprender qué nos amenaza. En el viejo orden la política de disuasión reducía la amenaza de una guerra nuclear. En el nuevo orden, la disuasión no siempre detendrá a un adversario de amenazar a los americanos y sus intereses. En el viejo orden las dos superpotencias tenían miles y miles de armas nucleares y estábamos preparados para usarlas. En el nuevo orden, muchas naciones y grupos buscarán adquirir armas nucleares.¹¹¹

El hecho de que un alto funcionario norteamericano reconociera un cambio de tal magnitud en la seguridad internacional nos indica que era necesario abrir nuevos espacios de debate a fin de plantear la necesidad de ampliar la agenda de amenazas ante el final de la guerra. Al parecer, dicha coyuntura no significó el fin de las amenazas, sino la multiplicación de las mismas.

Ámbito político

Si bien en el ámbito militar, el peso de la inercia de la guerra fría, colocó a los EEUU como el líder indiscutible en escenario internacional, en el terreno político es posible hablar de una multipolaridad, si bien difícil de precisar, capaz de ser observada a través de la actuación de distintos bloques y en el seno de la propia Organización de Naciones Unidas, en la que se percibía difícil la actuación de alguna de las cinco potencias, sin el consenso del resto, ante los elevados costos políticos que esta situación acarrearía.

Precisamente en el caso del continente americano, no es posible encontrar eco de dicha multipolaridad internacional -por lo menos a primera vista- ya que si bien en otras regiones del mundo el declive relativo de la hegemonía de EEUU estaba favoreciendo el surgimiento de "espacios regionales autónomos", en AL esto no parecía ser posible debido a la asimetría tan grande que prevalecía, y que de hecho lejos de reducirse, había aumentado en esos primeros años de posguerra fría, considerando el peso de la crisis económica de gran parte de Latinoamérica durante la década de los ochenta.

¹¹¹ Aspin Les, "National security in the 1990. A new basis for USA military Forces", citado en Salgado Brocal Juan Carlos, *Democracia y Paz. Ensayo sobre las causas de la guerra*, Chile. CESIM, 2000, p.46

En este sentido, este factor de índole político, establecía una situación en la que la participación política de los estados del continente tendría que ser acompañada por una abierta intención del gobierno norteamericano para lograr un acercamiento con AL, sobre todo a la luz de las nuevas amenazas para su seguridad, las cuales implicaban un tratamiento internacional a fin de ser contrarrestadas eficazmente.

Ahora bien, en el ámbito intra-regional un factor de gran importancia fue el establecimiento de regímenes democráticos en buena parte de los países del continente. Esta situación, que si bien no inició a raíz del final de la guerra fría, si se vio reforzada por dicha situación, sobre todo a la luz de la percepción internacional acerca del triunfo de EEUU a nivel mundial y con él, del modelo democrático.

De esta forma, el hecho de que la mayoría de los países de AL y el Caribe compartieran esta forma de gobierno, aunado a la presencia del vencedor del enfrentamiento bipolar entre sus vecinos, se presentó un ambiente propicio para el esparcimiento de la democracia por todos los rincones del continente -con excepción de Cuba- lo cual, como se verá más adelante, permearía de forma importante al ámbito de la seguridad regional.

Otro de los factores del ámbito político que se presentaron tras el final de la guerra fría fue el ingreso de nuevos miembros a la OEA (Belice, Canadá y Guyana), junto con un renovado interés del gobierno norteamericano en esta organización. Estos dos factores sin duda impactaron positivamente en el futuro de la OEA, la cual adquirió importancia, pluralidad y representatividad, justo en un momento clave para el devenir de las relaciones interamericanas y en particular, del debate sobre la seguridad regional.

Un último factor que es importante señalar en este ámbito, es el denominado "agotamiento del proyecto político impulsado por las organizaciones de izquierda de corte anti-imperialista". Este factor determinó una nueva situación en la cual se favoreció la consolidación del sistema democrático (ante la inexistencia de alternativas) y al mismo tiempo, se desvanecían las posibles amenazas representadas por grupos comunistas internos, incluso con la permanencia de Cuba.

Ámbito Económico

Prácticamente a la par del ámbito militar, el espectro económico registra los cambios más importantes suscitados tras el final de la disputa bipolar. La importancia de estos cambios no obedece solamente al final de dicho periodo, sino también, y de manera más importante, a la revolución científico técnica acontecida en los primeros años de la

década de los noventa y sobre la que se fundamenta el fenómeno multidimensional de la globalización.¹¹²

Justamente la imposibilidad de un solo país, de poseer y detentar la hegemonía sobre dichos avances, facilitó el establecimiento de un esquema multipolar de corte económico-comercial. Esta situación que constituye el primer factor que aquí se analiza, posibilitaría el surgimiento de bloques comerciales en distintas regiones del mundo, y que fundamentalmente serían: América del Norte, a través del Tratado de Libre Comercio (TLCAN) y con Estados Unidos a la cabeza; la Comunidad Europea, liderada por Alemania y finalmente, el bloque asiático, comandado por Japón.

Precisamente al exacerbarse la competencia entre dichos bloques comerciales, se generaron situaciones que, aunque no pertenecían a los ámbitos militar ni político, impactarían en la seguridad del continente en la medida en que sería necesario anteponer los intereses comerciales a los militares, a fin de no dañar los flujos de mercancías y capitales, sobre todo entre América Latina y los EEUU a fin de no quedar fuera de la competencia internacional.

Finalmente, es importante mencionar dos factores adicionales en el ámbito económico y que corresponden sobre todo, a la esfera continental. El primero de ellos, ocurrido durante la década de los ochenta, fue la crisis de la deuda en la mayoría de los países latinoamericanos. Este factor, coadyuvó al descrédito y fracaso del anterior modelo de desarrollo (basado en una fuerte participación estatal en la economía y una política comercial proteccionista) y facilitó la adopción de políticas económicas de corte neoliberal en buena parte de Latinoamérica.

Por otra parte, el segundo factor en cuestión, y que involucra directamente a nuestro país, fue la negociación y firma del TLCAN. Este elemento, generaría un cambio importante en algunos países del Cono Sur, sobre todo Argentina, Brasil y Chile, los cuales empezaron a buscar un acercamiento gradual con el poderoso vecino del Norte, a fin de no sufrir los costos económicos que les acarrearía el verse desplazados fuertemente por México.

En síntesis estos dos últimos factores, facilitaron el establecimiento de un nuevo clima en las relaciones interamericanas, caracterizado en términos generales por el acercamiento -en distintas intensidades- entre Latinoamérica y los Estados Unidos, lo cual

¹¹² Bárbara Coqui. Martha. "México y Estados Unidos en el contexto internacional y sus intereses de seguridad nacional." En Agustín Maciel (coord.), *La seguridad nacional en las relaciones México-Estados Unidos*, México. El Colegio de San Luis, 2003, p. 15

había sido prácticamente imposible durante la década anterior, dificultando cualquier opción de debatir el tema que nos ocupa: la seguridad continental.

En conclusión el final de la guerra fría dio origen a una serie de factores en distintos ámbitos, los cuales a su vez, determinarían un conjunto de nuevas realidades para las relaciones interamericanas en general, y para la seguridad hemisférica en particular, impactando en tres áreas del debate sobre dicha cuestión:

- *Renovación de las estructuras y conceptos de la seguridad continental.*
- *Rediseño y ampliación de la agenda de amenazas.*
- *Búsqueda de nuevos mecanismos capaces de afrontar las nuevas amenazas.*

2.2 El proceso de reconstrucción de la seguridad hemisférica durante la década de los noventa.

Si bien observamos que el final de la guerra fría significó el gran detonador de una serie de factores, que como nunca antes, ofrecían la oportunidad de construir un nuevo régimen en materia de seguridad para el continente americano, es cierto, como señala Augusto Varas, que dicha situación si bien proveía cambios necesarios, estos no eran suficientes para crear nuevos acuerdos sobre la materia en el hemisferio.¹¹³

De acuerdo con este planteamiento, la falta de una definición común en materia de seguridad; los diferentes efectos del fin de la guerra fría, tanto en Estados Unidos como en América Latina y el Caribe; y los rezagos culturales (cultural lags) existentes entre ambas sub regiones, permiten señalar que “los cambios estructurales constituyen condiciones necesarias, pero no suficientes para forjar nuevas relaciones.”¹¹⁴

En este sentido, al proceso de cambio surgido en materia de seguridad hemisférica a raíz del final del enfrentamiento bipolar se le ha denominado “reconstrucción” y no “deconstrucción”, debido a que las bases sobre las que se inició, no eran del todo nuevas y existían resabios de la guerra fría, que como se verá, seguían presentes al transcurrir la década de los noventa.

En este apartado se analizarán en primer lugar, las tendencias internacionales en el debate de la seguridad y posteriormente, los debates surgidos en distintos mecanismos interamericanos, tanto formales como informales.

¹¹³ Schoultz, Lars. Varas. Augusto y Smith, William. (edit) *Security, democracy and development in U.S.-Latin American relations*. Miami, North-South Center. 1994. pp-1-3

¹¹⁴ *ibid.*, p. 4

2.2.1 El debate internacional y su incidencia en la seguridad hemisférica.

El debate sobre seguridad regional en el continente americano, surgido en la década de los noventa, inició en un contexto marcado por la tendencia de los debates internacionales sobre seguridad y que se caracterizaban por la inclusión de nuevas amenazas y actores, así como por una renovada discusión sobre los niveles de seguridad, en la que adquiría cada vez más importancia la tendencia a la regionalización y la creciente interpenetración de la seguridad internacional y la nacional.

De esta forma, dos grandes corrientes dominaban el debate sobre seguridad en los primeros años de la década de los noventa:

- Corriente tradicionalista, que sostenía que los estudios, la definición y las acciones en el campo de la seguridad, se deben circunscribir al ámbito militar. Afirma que las cuestiones de seguridad se refieren únicamente a aquellas materias que implican el uso, directo o indirecto, de instituciones militares o fuerza militar.
- Corriente ampliacionista, la cual señala que los conceptos y políticas de seguridad deben extenderse a nuevos campos, aparte del militar, tales como el económico, político, social e incluso medioambiental. Adicionalmente argumenta que los asuntos de seguridad sobrepasan el nivel estatal y trascienden hacia la seguridad de los individuos.¹¹⁵

Respecto del debate entre estas dos corrientes de pensamiento en torno a la seguridad, se desprenden varias afirmaciones:

1. Con distintos matices, ambos planteamientos coinciden en señalar la tendencia hacia la regionalización de los mecanismos y arreglos institucionales en materia de seguridad.
2. Buena parte de las propuestas, se encaminan a la necesidad de incorporar nuevos temas en el ámbito de la seguridad a fin de ampliar el alcance del concepto y liberarlo del sesgo militar, impuesto durante la guerra fría. Esta situación ha llevado a la pérdida de terreno por parte de la corriente tradicional, cediendo espacios a quienes pugnan por la ampliación.
3. Precisamente la corriente dominante ha centrado sus propuestas en tres aspectos:

¹¹⁵ Bárcena Coqui, Martha. "México y Estados Unidos en el contexto internacional y sus intereses de seguridad nacional." *op.cit.*, p. 17

- a) Inclusión de nuevas problemáticas en el ámbito de la seguridad que van desde fomento a la democracia; fortalecimiento de las instituciones nacionales; asuntos ambientales, política comercial, tráfico de drogas, derechos humanos, inmigración; asuntos sociales, cuestiones de salud y combate a la pobreza.
 - b) Inclusión de nuevos actores en el campo de la seguridad, además del Estado, fundamentalmente los individuos y las organizaciones sociales que de ellos emanan, lo cual ha llevado al surgimiento de conceptos tales como la seguridad humana ó seguridad democrática.
 - c) Estrecha vinculación entre la seguridad interior y la seguridad exterior.
4. Si bien la corriente tradicional ha cedido terreno en el debate, sus observaciones y críticas han sido importantes pues se han centrado sobre todo en el riesgo que implica el hecho de que casi cualquier asunto político, económico y/o social de importancia, pueda potencialmente caer en la esfera de la seguridad, y de esa manera securitizarlo, es decir, darle un tratamiento que no corresponde con su naturaleza. Igualmente dichas críticas señalan que en el momento en que todo y nada a la vez, puede ser considerado un asunto de seguridad, el concepto mismo se vuelve inútil.
- Finalmente, los tradicionalistas cuestionan el hecho de que si lo que se busca es el fortalecimiento de las instituciones democráticas y civiles (sobre todo en América Latina) , es necesario restringir el papel de las organizaciones militares en dichas sociedades, por lo que el concepto amplio no es lo más recomendable.
5. Por último, ambas corrientes coinciden en la necesidad de profundizar los debates en todos los ámbitos o niveles de la seguridad (internacional-regional-nacional) a fin de volverlo útil para el análisis académico y para el ejercicio político.

2.2.2 El proceso de reconstrucción de la seguridad hemisférica: en el ámbito de la OEA

Una vez finalizado el enfrentamiento EEUU/URSS, tanto los países de AL y el Caribe como los propios norteamericanos, cambiaron sus percepciones respecto de la OEA.

Los países latinoamericanos y caribeños reconocieron que una de las vías para recomponer sus relaciones con la potencia del norte era a través de la recomposición de la OEA, pues dicha organización a pesar de su controvertido pasado, seguía siendo prácticamente, el único esquema que garantizaba la participación simultánea de América del Norte, América Central, América del Sur y el Caribe.

Por su parte, los EEUU relanzaron a la OEA, a fin de buscar una recomposición de sus relaciones con sus vecinos del Sur-sobre todo tras las decepcionantes situaciones de la Guerra de las Malvinas y la crisis centroamericana,- a fin de hacer frente a las nuevas amenazas a su seguridad, las cuales reclamaban la cooperación internacional. Como señala Varas, el gobierno de George Bush dejó de lado el modelo de "control coercitivo" que había sido establecido por Reagan en su relación con Latinoamérica durante los ochenta, para dar paso a un nuevo paradigma en las relaciones interamericanas, denominado "asociativo".¹¹⁶

De forma adicional, la OEA adquirió renovada pluralidad y representatividad al inicio de los noventa con el ingreso de nuevos miembros como Canadá (1990), Belice (1991), y Guyana (1991).

Precisamente en este contexto de repunte, la OEA se posicionó como el foro más importante para el debate en torno a la recomposición de la seguridad regional, sobre todo a la luz de la naturaleza continental de las nuevas amenazas - narcotráfico, terrorismo, migraciones-, las cuales obviamente exigían un esfuerzo colectivo.¹¹⁷

Bajo este contexto, el debate en torno a la seguridad hemisférica que surgió en la Organización de Estados Americanos a raíz del final del enfrentamiento bipolar, constituye un proceso que se inició en 1991 con la adopción del documento "Compromiso de Santiago con la democracia y la renovación del sistema interamericano" así como la

¹¹⁶ Varas, Augusto. "Security, democracy ...", *op.cit.*, pp.14-17

¹¹⁷ Para algunos autores como Andrew Hurrell la naturaleza continental o internacional de las nuevas amenazas no se encuentra del todo clara. además de que el enorme peso de EEUU limitaba las posibilidades de un arreglo continental. Ver Hurrell, Andrew. "Regionalismo en las Américas" en Lowenthal, Abraham y Traverton, Gregory. *América Latina en un mundo nuevo*. México, F.C.E. 1996 pp 199-226.

resolución 1080 denominada "Democracia Representativa"¹¹⁸. En dichos documentos, se colocaba a la democracia representativa como el tema central de las relaciones interamericanas y se decidía iniciar un proceso de reflexión en torno a la seguridad hemisférica a la luz de los cambios internacionales.

El 4 de junio de 1991, se aprobó el Compromiso de Santiago, en el cual, a través de seis puntos, los países ahí reunidos decidieron impulsar el sistema democrático entre los miembros de la Organización e iniciar un proceso de renovación de esta última.

De manera sintética, estos puntos señalaban:

1. El compromiso indeclinable de los miembros de la OEA con la defensa y promoción de la democracia representativa, así como de los derechos humanos en la región.
2. Su voluntad de impulsar el proceso de renovación de la OEA.
3. Su decisión de conceder especial atención dentro de la nueva agenda de la Organización a los siguientes temas:
 - Combate a la pobreza crítica.
 - Fortalecimiento de la democracia representativa.
 - Promoción y defensa de los derechos humanos.
 - Promoción de la apertura comercial.
 - Combate a la producción, tráfico y consumo de estupefacientes.
4. Su decisión de iniciar un proceso de reflexión en torno al tema de la seguridad hemisférica.
5. Su decisión de adoptar una serie de compromisos tendentes a promover y defender la democracia representativa.
6. Su más "fuerte compromiso político" con la promoción y protección de los derechos humanos y la democracia representativa.¹¹⁹

El impulso dado a los temas de la lucha contra el narcotráfico, la apertura comercial, el respeto a los derechos humanos, pero sobre todo a la promoción y defensa de la democracia representativa, se reforzó tan sólo un día después, a través de una serie de medidas concretas plasmadas en la Resolución 1080, titulada "Democracia Representativa".

¹¹⁸ Ambos documentos fueron aprobados en las sesiones del 4 y 5 de junio de 1991, respectivamente, del XXI período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA.

¹¹⁹ Documento A.G./doc 2734/91 del 4 de junio de 1991, citado en Moreno Pino, Ismael. *Derecho y diplomacia en las relaciones interamericanas*. México. Secretaría de Relaciones Exteriores-Fondo de Cultura Económica, 1999, pp. 633-634

En dicha resolución se establece que:

En caso de que se produzcan hechos que ocasionen una interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo en cualquiera de los Estados miembros de la organización...se deberá convocar una Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores ó un periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General, todo ello dentro de un plazo de 10 días...con el objetivo de analizar colectivamente los hechos y adoptar las decisiones que se estimen apropiadas, conforme a la carta y al derecho internacional¹²⁰

Adicionalmente, esta resolución incluía una serie de acciones en caso de que se presentarán las situaciones descritas, y que podrían ir desde la suspensión de las relaciones diplomáticas y el bloqueo comercial, hasta el eventual empleo de la fuerza armada para restituir a los gobiernos democráticamente electos.

En concreto, a través de esta resolución la Asamblea General de la OEA establecía varios elementos trascendentales para el futuro de la seguridad hemisférica:

- La promoción y defensa de la democracia representativa se encontraba en la cúspide de la agenda hemisférica, incluyendo la de seguridad que se encontraba en esos momentos a debate.
- Se considera a la democracia representativa como el único sistema de organización político válido para el hemisferio, debilitando con ello el pilar del pluralismo ideológico, establecido en el Protocolo de Cartagena de Indias en 1985.
- Los temas de las forma de gobierno y el ejercicio del poder público, dejan de ser esferas de dominio reservado a los Estados y se trasladan al ámbito regional.
- Si bien se cataloga a la defensa de los regímenes democráticos como un asunto prioritario para la seguridad del continente, no se clarifican las causas de dicha defensa, es decir, se pretende defender a la democracia *per se* y no por los pretendidos beneficios que pudieran tener sobre la población en general del continente.¹²¹
- Se establecen una serie de funciones y mecanismos no contemplados en la Carta de la OEA hasta entonces, los cuales contribuyen al quebrantamiento de los

¹²⁰ Resolución I080 A.G. 5 de junio de 1991. citada en Herrera-Lasso, Luis. "México en el ámbito..." *op.cit.*, p. 69

¹²¹ Sin duda esta situación que refleja más una situación de carácter ideológico, que propiamente del ámbito de la seguridad, es producto del impacto que había tenido el triunfo de los Estados Unidos sobre la Unión Soviética, en el ámbito continental.

principios fundamentales del Derecho Internacional, tales como la no intervención y la autodeterminación de los pueblos.

2.2.2.1 La OEA y la promoción y defensa de la democracia en el continente: acciones en los 90. Los casos de Haití, Perú y Guatemala.

a) El caso de Haití.

Tan solo cuatro meses después de que dichos documentos fueran aprobados, se presentó la primera ocasión para que los planteamientos ahí contenidos se pusieran en práctica.

El 30 de septiembre de 1991, ante el derrocamiento del Presidente Jean-Bertrand Aristide en Haití, el mecanismo creado en Santiago se puso en marcha y tan sólo tres días después del golpe, los Ministros de Relaciones Exteriores, resolvieron exigir la restitución del Presidente Aristide; repudiar la ruptura del orden constitucional; iniciar acciones de los Estados miembros a fin de aislar diplomática, financiera y comercialmente a los golpistas y exhortar a la ONU a estar pendiente de la situación.¹²²

Adicionalmente, dicha reunión resolvió enviar una misión encabezada por el Secretario General de la OEA, a fin de presionar para el restablecimiento del orden democrático.

Ante el fracaso de las primeras acciones, incluida la misión recién señalada, la Reunión de Ministros acordó nuevas medidas, entre ellas: el congelamiento de los activos del Estado Haitiano en los países miembros y la aplicación de un embargo comercial.

Sin embargo, al igual que en el caso de las primeras acciones, estas últimas no produjeron un cambio sustantivo en la posición de los golpistas a pesar de la participación de la ONU a finales de 1992, y que en junio de 1993 llevaría a la aplicación universal del embargo comercial, a través de la resolución 841 del Consejo de Seguridad.

Dicho embargo sostenido por la OEA y por la ONU trató de ser fortalecido por parte de la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores el 6 de junio de 1993, especialmente en lo "referente al suministro de petróleo y sus derivados y la suspensión de vuelos comerciales"¹²³.

Ante el empeoramiento de la situación general de los derechos humanos en Haití y el deterioro provocado por la interrupción del orden constitucional, ambos descritos por la Misión Civil Internacional de la OEA y de la ONU, la Reunión de Ministros acordó el 9 de

¹²² Moreno Pino, Ismael. *op.cit.*, P. 636

¹²³ *ibid.*, p.641

junio exigir el cumplimiento de los acuerdos de Governors Island¹²⁴ y reforzar las medidas del embargo sobre todo en la congelación de los activos del régimen golpista.

Sin embargo un mes después el 8 de junio de 1994, el régimen de facto declaró "personas indeseables" a los miembros de la Misión Civil Internacional OEA/ONU, concediéndoles un plazo de 48 horas para abandonar la isla.

Esta polarización del régimen golpista, precipitó una nueva intervención del Consejo de Seguridad, el cual en su resolución 940 del 31 de julio autorizó a los estados miembros a integrar una fuerza multinacional y recurrir a todos los medios necesarios para lograr la salida de Haití de los golpistas militares a fin de dar cumplimiento al acuerdo de Governors Island,¹²⁵ lograr el regreso del Presidente Aristide y el restablecimiento de las demás autoridades depuestas.

Tras la puesta en marcha de la referida resolución, el Presidente Aristide regresó a su país el 15 de octubre de 1994, lo cual permitió que para el 5 de junio de 1995 la Reunión de Ministros de la OEA constatará el retorno del orden constitucional a Haití e instara a los miembros a colaborar con las autoridades haitianas a fin de implementar un programa de desarrollo económico y de consolidación de la democracia.

b) El caso peruano.

Aun con la crisis de Haití sin resolverse, el 5 de abril de 1992, el mecanismo de Santiago se activo por segunda ocasión, aunque esta vez con distintos matices respecto de la primera crisis. En esa fecha el Presidente peruano Alberto Fujimori, disolvió al congreso y al poder judicial, argumentando problemas de corrupción y de ingobernabilidad. Igualmente ordenó el arresto de líderes políticos y sindicales, y decretó la suspensión de varios derechos civiles.

Ante este panorama, y al amparo de la resolución 1080, se convocó a una reunión ad hoc de Ministros de Relaciones Exteriores "en la que se aplicaron sanciones al gobierno peruano que, no obstante haber sido electo legítimamente, había roto el orden constitucional al anular los poderes legalmente constituidos".¹²⁶

¹²⁴ Dicho acuerdo suscrito en junio de 1993 entre el Presidente Aristide y el Comandante de las fuerzas Armadas de Haití Raoul Cedrés, establecía la organización, bajo la supervisión de la ONU y de la OEA de un diálogo político entre los representantes de los partidos presentes en el parlamento, con el fin de establecer una tregua política y un nuevo pacto social que pudiera asegurar la transición pacífica. Igualmente consideraba la designación de un primer Ministro y consideraba la suspensión de las sanciones adoptadas por el Consejo de Seguridad y por la Reunión del Ministro de Relaciones Exteriores de la OEA. Finalmente señalaba el retiro del Comandante de las Fuerzas Armadas y el retorno de Haití del Presidente Aristide el 30 de octubre de 1993. Ver Moreno Pino. Ismael. *op.cit.*, pp. 643-644.

¹²⁵ *ibid.*, p. 644

¹²⁶ Herrera-Lasso. Luis. *op. cit.*, p. 72

En esa misma reunión los Ministros deploraron las acciones del Presidente Fujimori e instaron a la restitución de los poderes legislativo y judicial así como al respeto de los derechos humanos de la población.

El resultado de estas medidas pareció ser efectivo pues tan sólo un mes después de ser aprobadas, y en el marco de la reunión de ministro celebrada en Nassau en mayo de ese mismo año, el Presidente peruano se comprometió a restaurar la vida democrática en su país y a convocar a elección de un nuevo Congreso Constitucional.

A finales de ese año, se celebraron elecciones en Perú bajo la supervisión de la OEA, contribuyendo para que en el marco de la XVI Asamblea General Extraordinaria de esta organización, celebrada en Washington, los países ahí reunidos decidieran suscribir el denominado "Protocolo de Washington" y poner fin a esta crisis interamericana.

La aprobación de dicho protocolo establecía que cualquier Estado miembro de la Organización cuyo gobierno fuera derrocado por medio del uso de la fuerza o la amenaza, sería suspendido de los trabajos de la misma. Esta reforma, que dio lugar al artículo 8 bis, fue introducida a la carta de la OEA, en 1993,¹²⁷ y reflejaba la preocupación de los gobiernos del continente ante los incipientes resultados obtenidos por la organización en el caso de Haití y ante la imposibilidad de evitar la ruptura del orden democrático en el caso de Perú.

b) El caso de Guatemala.

Un nuevo caso de ruptura al orden democrático en un país miembro de la OEA, irrumpió en el escenario el 25 de mayo de 1993. Ese día el Presidente de Guatemala Jorge Serrano Elías, decidió invalidar a los poderes legislativo y judicial, alegando acciones desestabilizadoras en su contra llevadas a cabo por elementos de la oposición.

Tras la inmediata celebración de la reunión *ad hoc* prevista por la resolución 1080, el secretario General se trasladó a Guatemala donde se entrevistó con las partes en conflicto a fin de lograr el pronto restablecimiento del orden democrático.

La situación en ese país centroamericano experimentó un giro de 360 grados tan sólo 3 días después del autogolpe, debido a que las fuerzas armadas y otros amplios sectores y grupos del país le retiraron el apoyo al Presidente Serrano Elías y a su Vicepresidente, quienes también sería inhabilitados por la corte constitucional de su país.

Ante ese nuevo escenario, tan sólo una semana después de que se suscitara la crisis, el congreso eligió un nuevo presidente constitucional, quien se encargaría de concluir el periodo que dejara inconcluso el presidente saliente.

¹²⁷ Esta reforma no fue aprobada por el gobierno de México.

Si bien, como señala Luis Herrera-Lasso, tanto en el caso peruano como en el de Guatemala la OEA tuvo un papel determinante en el retorno al orden democrático, existe una diferencia que pareciera sutil o de forma pero que en realidad no lo es: el tiempo transcurrido, en uno y otro caso, entre que se rompió el orden democrático y se logró su restablecimiento. Indudablemente el caso guatemalteco arrojó resultados mucho más efectivos a la luz de la comunidad interamericana.

No obstante esta diferencia de percepciones lo importante de ambos casos fue que el papel jugado por el conjunto de países de la comunidad hemisférica, se consolidó como un factor clave para el retorno del orden constitucional.

Ahora bien una vez analizados estos tres casos relacionados exclusivamente con el tema de la promoción democrática en el continente como un elemento clave de la agenda de seguridad hemisférica en la posguerra fría, es preciso señalar que el proceso de reconstrucción, tanto teórico-conceptual, como institucional, se siguió presentando en esos años.

De esta forma tenemos que en el ámbito institucional, desde 1991 la Asamblea General, en el marco del propio "Compromiso de Santiago" acordó iniciar un proceso de análisis y reflexión en torno al tema de la seguridad hemisférica, a fin de responder a las nuevas circunstancias internacionales.¹²⁸

Uno de los primeros frutos del inicio de las consultas en torno al tema de la seguridad, se presentó en el marco de la XXI Asamblea General de la OEA, la cual resolvió encargar al Consejo Permanente la creación de un grupo de trabajo para que "estudie y formule recomendaciones referidas a la cooperación para la seguridad hemisférica en sus distintos aspectos"¹²⁹ entre los cuales se encontraba el desminado de Centroamérica, el vínculo entre la OEA y la JID, así como las cuestiones ligadas a los procesos de transparencia.

2.2.2.2 Creación de la Comisión Especial de Seguridad Hemisférica

Precisamente en el marco de la XXII Reunión de la Asamblea General de la OEA - a la que hicimos referencia con motivo de la crisis peruana- se decidió crear una Comisión Especial de Seguridad Hemisférica (CESH), a fin de que se encargara de establecer las tendencias que guiarían las discusiones y reflexiones en torno al tema de la seguridad regional.

¹²⁸ Las áreas de atención entorno a la seguridad hemisférica ya se señalaron anteriormente en este mismo apartado. Ver Pág. 73

¹²⁹ "Cooperación para la seguridad hemisférica", docto. OEA, AG-RES.1123 (XXI-0/91)

Como ya se vio anteriormente, durante los dos primeros meses de vida de la CESH, el tema de la preservación de la democracia concentró la mayor parte del debate, reflejándose incluso en resoluciones como la 1181, que buscaban fomentar las discusiones en torno a la vinculación jurídico-institucional entre la Junta Interamericana de Defensa y la OEA.

El propósito de esta tipo de análisis en particular, consistía en lograr que en el futuro, la JID pudiera desempeñar algunas funciones a favor de los gobiernos democráticamente electos, a lo cual gobiernos como el de México se oponían tajantemente alegando la incompatibilidad entre al OEA y una institución de corte netamente militar como la JID.¹³⁰

Para algunos autores el hecho de que este tipo de discusiones en los que predominan los esfuerzos por perfeccionar medidas multilaterales para salvaguardar un modelo de gobierno (por más que sea la democracia representativa) resulta riesgoso en torno al desarrollo de la seguridad hemisférica, pues intenta mantener el *statu quo* por un lado e impide el análisis de otras problemáticas de igual o mayor gravedad para América Latina y el Caribe, como los casos del narcotráfico o la pobreza extrema.

Si bien el asunto de la promoción y defensa de la democracia dominó el debate en torno a la seguridad colectiva durante los primeros años de la posguerra fría, es importante destacar que varios países presentaron distintas iniciativas tendentes a redefinir el concepto de seguridad hemisférica a fin de que correspondiese al nuevo orden internacional.

De esta forma, encontramos a mediados de la década de los 90 una serie de planteamientos tales como la seguridad cooperativa¹³¹, la seguridad democrática¹³² y la seguridad humana¹³³.

Esta diversidad de enfoques entre los cuales prevalecen una gama de diferencias que en algunos casos son más evidentes, han dominado el debate de la seguridad hemisférica y a la vez han impedido el logro de consensos en torno al propio concepto, las características de la agenda de amenazas, la naturaleza de las respuesta e incluso la viabilidad de establecer un acuerdo continental, frente al surgimiento de acuerdos sub-regionales.

¹³⁰ González Gálvez, Sergio. "Hacia un nuevo concepto de seguridad hemisférica" En Revista mexicana de Política Exterior, N. 54, junio 1998, p. 71

¹³¹ Propuesta apoyada por los países del cono sur en el marco de las medidas de confianza mutua (MCM)

¹³² Propuesta sustentada por los países de Centroamérica en el marco del tratado de seguridad democrática de 1995.

¹³³ Propuesta emergida del informe de 1992 del PNUD y apoyada en el continente por Canadá y Chile.

Precisamente la CESH, que en 1995 dejó de lado el calificativo de especial para únicamente denominarse Comisión de Seguridad Hemisférica (CSH), ha tratado de clarificar las discusiones a través de la realización de distintas reuniones, consultas y seminarios.

Uno de los primeros resultados a partir de la nueva era de la CSH fue la creación de nuevos mecanismos de consulta y cooperación de acuerdo con "las nuevas amenazas" a la seguridad hemisférica que habían venido incrementándose a raíz del final de la guerra fría.

Estos mecanismos, denominados "Convenciones", y que buscaban promover el combate y prevención de las nuevas amenazas a través de medidas de carácter multilateral, son:

- Convención Interamericana contra el tráfico y la fabricación ilícita de armas de fuego, municiones y explosivos y otros materiales relacionados. (CIFTA)¹³⁴.
- Convención Interamericana sobre la transparencia en las adquisiciones en armas convencionales.¹³⁵
- Convención Interamericana contra el terrorismo (CICTE)¹³⁶

El establecimiento de estas convenciones, ha sido uno de los logros mas notables surgidos en el seno de la CSH, ya que ha permitido la discusión en torno a temas cruciales para el continente en un ambiente de respeto e inclusión, difíciles de alcanzar hasta entonces. Indudablemente cada una de estas convenciones en su ámbito de aplicación, ha contribuido a la construcción de una nueva arquitectura de la seguridad hemisférica en la que se privilegian las soluciones multilaterales a problemas que son comunes al continente, contrarrestando aquellas posiciones unilaterales que tanto dañaron al sistema interamericano durante la guerra fría.

Por otra parte y de forma paralela a la creación de estos nuevos instrumentos, la OEA a través de su Comisión sobre Seguridad Hemisférica, contribuyó al establecimiento de medidas de confianza mutua¹³⁷ en algunas sub-regiones del continente destacando por sus logros, el cono sur.

¹³⁴ Creada en el año de 1997.

¹³⁵ Creada en 1999.

¹³⁶ Creada en 1997 a raíz de la reunión del Mar del Plata.

¹³⁷ Las medidas de confianza mutua son un instrumento para incrementar la seguridad actuando preventivamente sobre las causas de potenciales conflictos.

De esta forma, la CESH primero y la Comisión de Seguridad que le sucedió, promovieron durante la década de los 90 una serie de encuentros decisivos para el avance de este tipo de medidas, entre ellos:

- Reunión de expertos de la OEA sobre Medidas de Fomento a la Confianza y Mecanismos de Seguridad en la Región (Buenos Aires 1994).
- Conferencia Regional sobre Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad de la OEA (Chile 1995)
- Segunda Conferencia Regional sobre Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad (El Salvador 1998).

En el marco de estas reuniones, los estados miembros de la OEA acordaron recomendar la aplicación de medidas de fomento de la confianza y de la seguridad tales como:

1. Notificación previa de ejercicios militares.
2. La participación de todos los estados miembros en el Registro de Armas Convencionales de Naciones Unidas.
3. Elaboración de intercambio de información sobre políticas y doctrinas de defensa.
4. Otorgamiento de facilidades para la observación de operaciones militares de rutina¹³⁸

El establecimiento de este tipo de medidas en el continente americano fue "perfilando una nueva mentalidad en las relaciones de sus respectivas Fuerzas Armadas, donde la cooperación militar y el intercambio de información sobre visiones de la seguridad comienza a ejercitarse abierta y transparentemente."¹³⁹

En la medida en que dichas acciones sean reglamentadas, obligatorias, recíprocas, y verificables, podrán dar lugar a un "proceso de seguridad"¹⁴⁰ que incide en otras áreas de la seguridad y no sólo la militar.

¹³⁸ Fuente: www.oea.org/csh

¹³⁹ Cabrera Pablo. "Perspectivas sobre la seguridad hemisférica". en Rojas Aravena, Francisco (editor). *Cooperación y seguridad internacional en las Américas*, Chile, Nueva sociedad-Woodrow Wilson Center/FLACSO Chile, 1999, p. 41

¹⁴⁰ Dicho proceso consiste en un conjunto de interacciones entre estados que, a través de intercambios entre instituciones (gubernamentales y no gubernamentales; militares y civiles), y del diálogo político de alto nivel da lugar a cambios en las percepciones, los enfoques y las prácticas institucionales en relación a las amenazas a la seguridad.

En concreto las Medidas de Confianza Mutua (MCM) posibilitaron en 1997 la realización de ejercicios combinados entre Chile y Argentina así como la cooperación de este último con Brasil.

Ejemplos adicionales de dicha cooperación durante la década de los 90 fueron el establecimiento de posiciones comunes frente a crisis sub-regionales como la surgida en Paraguay tras el intento golpista del General Lino Oviedo contra el Presidente Juan Carlos Wasmosy (abril 1996); la creación del Sistema de Vigilancia Amazónica (SIVAM) a iniciativa de Brasil, pero con la participación de los países de la cuenca del amazonas y destinado a combatir y detener el deterioro ambiental en la zona; el Compromiso de Mendoza, en 1991 adoptado por Chile, Argentina y Brasil y que prohíbe las armas químicas y biológicas en el cono sur; el Protocolo de Ushuaia, firmado en 1998 por los países del MERCOSUR para crear una zona de paz en el cono sur¹⁴¹; la instrucción de pilotos argentinos en portaaviones brasileños y recientemente los que se llevaron a cabo entre Argentina y Chile respecto a la reparación de buques de guerra del primero en astilleros del segundo.¹⁴²

Adicionalmente al importante papel de la OEA y la CSH en la creación de las convenciones y en el fomento de las medidas de confianza mutua, es preciso señalar que durante el periodo 1999-2001, dicha comisión centro sus esfuerzos en otros dos aspectos centrales:

- Análisis sobre el significado y proyección de seguridad internacional en el hemisferio.
- Identificación de las formas para revitalizar y fortalecer las instituciones del sistema interamericano relacionadas con los distintos aspectos de la seguridad hemisférica.

Los mecanismos adoptados por dicha comisión para analizar los temas arriba mencionados fueron sesiones entre los miembros de la OEA y, paralelamente, la realización de foros académicos en los que se buscó la participación equilibrada de expertos de distintas regiones del continente. Indudablemente esta situación constituyó un elemento importante en el desarrollo de las discusiones pues reconoce la participación

¹⁴¹ Rosas, María Cristina. “¿Existe la seguridad hemisférica?” en Rosas María Cristina **Cooperación y conflicto en las Américas. Seguridad hemisférica: un largo y sinuoso camino**. México. UNAM-Centro de estudios de defensa hemisférica, 2003, pp. 58-59

¹⁴² Gaspar Tapia, Gabriel. “Desafíos y dilemas de la Seguridad en América Latina en la posguerra fría”, en Rosas, María Cristina, *op cit.*, p. 107

de actores más allá del ámbito estatal, como un elemento central en la conformación de la nueva concepción de la seguridad hemisférica. Obviamente esta situación, genera el beneficio adicional de trascender los límites impuestos por los tiempos políticos, que en muchas ocasiones entorpecen el logro de consensos.

2.2.3 El proceso de reconstrucción de la seguridad hemisférica en el ámbito de los mecanismos informales

A la par de las discusiones en torno a la redefinición de la seguridad hemisférica que se suscitaban en el ámbito de la OEA, otros mecanismos de consulta y concertación política regionales, sirvieron como foros alternos para dicho proceso.

Estos mecanismos, entre los que destacan el Grupo de Río, las Cumbres de las Américas y las Conferencias de Ministros de Defensa, han sobresalido incluso, respecto de los mecanismos formales como la Comisión Especial de Seguridad Hemisférica de la OEA y se han convertido en instrumentos privilegiados de las relaciones interamericanas

De esta forma, las características que explican la importancia de estos mecanismos son:

Su flexibilidad y dinamismo, ya que se crean a través de una declaración de propósitos y principios, no de un tratado...

“No cuentan con “disposiciones normativas, y sus reglas de procedimiento son acuerdos no escritos, basados en la voluntad política de los países miembros, lo cual facilita la adopción de decisiones por consenso.”¹⁴³

En virtud de la importancia que estos mecanismos adquirieron durante la década de los noventa, y en la medida en que han sido parte activa del debate en torno a la redefinición de la seguridad hemisférica, en el presente apartado se analizará el papel de tres distintos mecanismos: Grupo de Río, Cumbres de las Américas y las Conferencias de Ministros de la Defensa.

a) Grupo de Río

Surgido en 1986 tras la unión del mecanismo de Contadora (Colombia, México, Panamá y Venezuela) y su grupo de apoyo (Argentina, Brasil, Perú y Uruguay), y tras la ampliación de los objetivos y perfeccionamiento de sus formas de funcionamiento, este

¹⁴³ Diéguez, Margarita. “Hacia una mejor integración latinoamericana: los mecanismos regionales de consulta y concertación política”, en Senado de la República. **México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores**. Tomo IX. *La política exterior de México en la década de los noventa*, México. Senado de la República, 2000, pp. 213-214.

mecanismo acordó como uno de sus objetivos primordiales “llevar a cabo un proceso de consultas regulares sobre temas que afecten o interesen a los países miembros.”

A partir de este objetivo, y de forma paralela a la discusión de muchos otros temas que afectaban a la región, el Grupo de Río (G-R), se estableció como un nuevo foro para los debates en torno al proceso de reconstrucción de la seguridad hemisférica, ante la nueva situación internacional, regional y estatal.

De esta forma, en sus primeras reuniones, los mandatarios del G-R manifestaron su interés por promover el desarme y la seguridad internacional, alentar la confianza recíproca y buscar soluciones propias a los conflictos de la región.¹⁴⁴

En este sentido el Grupo de Río reconocía en la realidad geográfica, el principal incentivo para establecer medidas tendentes a la prevención de conflictos y a la coordinación de políticas en materia de seguridad.

Desde la primera Cumbre de Mandatarios, celebrada en Acapulco en 1987, el G-R se constituyó como un importante foro para establecer líneas generales en torno al debate de la seguridad internacional y regional.

Sin embargo, como señala Margarita Diéguez, “el documento que mejor refleja la posición del Grupo de Río con respecto al tema de la seguridad es el emitido en ocasión de la preparación, por el Secretario General de Naciones Unidas, de “Un programa de Paz” en cuyo contenido el Grupo de Río, aclara que:

La paz y la seguridad internacionales encontrarán una verdadera garantía en la medida en que se eliminen las causas subyacentes que dan origen a los conflictos. Al reafirmar la importancia del desarrollo económico y social como una de las premisas en el proceso de consolidación de la paz y la seguridad internacionales, se estima que, junto a las violaciones a la Carta y demás normas de derecho internacional, la disparidad de riqueza entre las naciones con la consecuente generación de crisis a partir de la cadena de necesidades insatisfechas, puede constituir una importante fuente de inestabilidad en el mundo de la posguerra fría.¹⁴⁵

¹⁴⁴ Diéguez, Margarita. “Los mecanismos regionales para el mantenimiento de la paz y la seguridad hemisférica” en Pellicer, Olga. *La seguridad internacional en América Latina y el Caribe. El debate contemporáneo*, México, IMR-UNU, 1995, pp. 169-170

¹⁴⁵ *ibid.*, p. 170

Desde esta perspectiva, el G-R manifestó su postura respecto a la necesidad de incluir factores económicos y sociales en la agenda de seguridad global, debido a que también pueden ser fuentes de inestabilidad y conflictos.

En esa misma reunión, los mandatarios subrayaron la importancia de los mecanismos de diálogo entre los Estados para la solución pacífica de las disputas territoriales que prevalecían en AL y el Caribe, y apoyaron las medidas tendientes a "preservar a la región como una zona desnuclearizada" ante la aplicación del Tratado de Tlatelolco.

Precisamente esa resolución, ejemplifica claramente que en el campo de la seguridad en el que más logros ha tenido el Grupo de Río es el de las armas nucleares, sin dejar de lado algunos acuerdos específicos en el campo del combate al narcotráfico y solución de disputas territoriales.

En las conferencias posteriores de este mecanismo, la tónica de los debates en torno a la seguridad fue la misma, lo cual nos permite observar, de manera paradójica, el mayor logro y a la vez la limitación más importante de las discusiones en torno a dicho tema en el G-R. Por un lado, es innegable el éxito alcanzado por el mecanismo en cuanto a la oportunidad de mantenerse y posicionarse como uno de los foros más importantes para la discusión de temas centrales en los aspectos de la seguridad como el narcotráfico, las armas nucleares, los conflictos territoriales y el terrorismo.

Sin embargo, y en cuanto a sus limitaciones, "las diferencias en los temas vinculados a la seguridad han sido particularmente sensibles [y] como resultado de estas diferencias, no se han efectivizado plenamente los dividendos de la paz."¹⁴⁶

En síntesis, el Grupo de Río si bien ha reflejado las diferencias existentes en torno al tema de la seguridad que se suscitaron durante la década de los noventa en otros espacios de discusión del continente, es innegable que ha permitido un diálogo fluido y enriquecedor, fundado en el respeto y la inclusión, elementos de gran valor y que fueron impulsados a partir de la década de los ochenta en el seno del Grupo Contadora y su grupo de apoyo.

b) Cumbres de las Américas

Ideadas por los Estados Unidos, las cumbres de las Américas iniciaron en Miami en 1994 y forman parte de los mecanismos informales que contribuyeron durante la

¹⁴⁶ Rojas Aravena, Francisco. "El Grupo de Río y la seguridad en América Latina". en Pellicer, Olga (comp.). *op.cit.*, p. 194

década de los 90 al debate en torno a la seguridad hemisférica, y que como se verá más adelante, tuvieron especial repercusión en la agenda de trabajos de la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA.

Este mecanismo surgió a raíz de una propuesta realizada por el entonces Presidente de los Estados Unidos Bill Clinton que buscaba discutir temas como: principios y valores democráticos, estrategias comunes para la consolidación de la democracia, la expansión del comercio y una mayor integración; para superar los obstáculos del desarrollo y, la integración y fortalecimiento de instituciones hemisféricas existentes.¹⁴⁷

Bajo este marco, caracterizado por un fuerte cabildeo del gobierno norteamericano a fin de lograr una declaración y un plan de acción, se llevó a cabo la primera Cumbre de las Américas, del 9 al 11 de diciembre de 1994 en Miami Florida.

Si bien tanto la Declaración de Principios, como el Plan de Acción emanado de dicha reunión se centraron en los temas del fortalecimiento de la democracia y la expansión del proceso de integración económica continental, también se recalcaron los esfuerzos de los 34 países ahí reunidos a fin de orientar sus trabajos al diseño de una nueva agenda de seguridad, "en la cual se plantea, que una vez terminado el enfrentamiento bipolar deben redefinirse las premisas de seguridad, orientándose, entre otras, al logro de objetivos centrales como:

- Defensa y promoción de la democracia y derechos humanos.
- La lucha contra las nuevas amenazas representadas contra el narcotráfico y el deterioro del medio ambiente.
- La acción conjunta contra el terrorismo.
- Participación en misiones de paz de la ONU.
- Apoyo a las acciones que estimulen un diálogo regional para promover el fortalecimiento de la confianza mutua."¹⁴⁸

Justamente tras el establecimiento de esta agenda, y en especial respecto del último punto, se "desprende una corriente opinión que prevé una reducción de los efectivos y del gasto militar en las fuerzas armadas de la región, asumiendo ésta las misiones que se derivan de las nuevas amenazas, bajo la concepción de una "seguridad cooperativa" como la forma más adecuada para enfrentar estas amenazas de carácter transnacional."¹⁴⁹

¹⁴⁷ Fuente: www.summit-americas.org/esp-2002/procesocumbres.html

¹⁴⁸ Salgado Brocal, Juan Carlos. "Perspectivas militares de la nueva agenda de seguridad en el hemisferio" en Rojas Aravena, Francisco. *op.cit.*, p. 59

¹⁴⁹ *idem.*

Resulta evidente que desde esta primera resolución, la Cumbre de las Américas de Miami abonó a la postura "ampliacionista" en torno al debate de la seguridad continental, al reconocer temas no tradicionales, como el narcotráfico, deterioro del medio ambiente, terrorismo y la promoción de la democracia, como, aspectos centrales de la nueva agenda de seguridad.

Esta postura fue retomada y profundizada durante la Segunda Cumbre celebrada en Santiago de Chile en 1998 y en la que en el plan de acción, se señaló la decisión de los gobiernos de los estados participantes respecto de :

- Estimulo al dialogo regional con miras a revitalizar y fortalecer las instituciones del sistema interamericano, tomando en cuenta los nuevos factores políticos, económicos, sociales y estratégico-militares en el hemisferio y en sus sub-regiones. En este sentido pretendían aumentar aun más el clima de confianza y seguridad entre los Estados del hemisferio.
- Llevar a la práctica las medidas y recomendaciones emanadas de las conferencias regionales sobre Medidas de Fomento de la Confianza de la Seguridad, celebradas en 1995 y 1998.
- Continuar promoviendo la transparencia en materia de políticas de defensa.
- Aumentar la cooperación con los esfuerzos de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas.
- Comprometer sus esfuerzos para la solución pacífica de los conflictos y controversias existentes.

Aunadas a estas resoluciones, la Segunda Cumbre también estableció medidas que influyeron en el debate en torno en a la seguridad regional, en el ámbito de la OEA , al encomendar a dicha organización, a través de la CSH:

- Efectuar el seguimiento y profundización de los temas relativos a medidas de fomento de la confianza y seguridad;
- Realizar un análisis sobre el significado, alcance y proyección de los conceptos de seguridad internacional en el Hemisferio, con el propósito de desarrollar los enfoques comunes más apropiados que permitan abordar

sus diversos aspectos, incluyendo el desarme y el control de armamento; e,

- Identificar las formas de revitalizar y fortalecer las instituciones del Sistema Interamericano relacionadas con los distintos aspectos de la seguridad hemisférica.

Al analizar estas medidas se desprenden tres elementos que confirman la tendencia iniciada en Miami, acerca del papel de las cumbres de las Américas en el debate en torno a la seguridad hemisférica:

- Fuerte impulso a la inclusión de las nuevas amenazas (no tradicionales) en la agenda de la seguridad.
- Importante apoyo a la realización y profundización de las llamadas medidas de confianza mutua entre los países del continente.
- Estrecha colaboración con la CSH de la OEA, impactando incluso la agenda de dicha comisión, pues como se confirmará, los exhortos de la Cumbre de Santiago se convirtieron en las directrices del debate de esta comisión.

Estas tres tendencias resultado de la Segunda Cumbre de las Américas se reiteraron en el marco de la Tercera Cumbre, realizada en Québec, Canadá en 2001, en la cual adicionalmente se decidió celebrar una Conferencia especial sobre seguridad en el año 2004 y para lo cual la CSH debería concluir la revisión de todos los temas que se refieren a los enfoques sobre la seguridad internacional en el hemisferio.

Un elemento importante que fue plasmado en el plan de acción de esta Tercera Cumbre fue la decisión de los países miembros, de "apoyar las medidas adecuadas para aumentar la seguridad humana", reforzando el enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica, apoyado por anteriores declaraciones de las Cumbres.

Al igual que la Segunda Cumbre, los resolutivos de Québec definieron en gran parte la agenda del debate en torno a la seguridad hemisférica, sobre todo en el seno de la comisión especial de seguridad de la OEA y en la futura Conferencia Especial.

c) Conferencias de Ministros de Defensa

Un mecanismo adicional, y que cierra el análisis respecto a los ámbitos ajenos a la OEA que influyeron en el curso del debate en torno a la seguridad hemisférica en la posguerra fría, son las Conferencias de Ministros de Defensa, celebradas desde 1995, a

iniciativa del Secretario de Defensa Norteamericano William Perry y como parte del denominado "Proceso Williamsburg", iniciado en la cumbre de las Américas de Miami en 1994.

Dicho proceso hacia hincapié en la forma abierta y directa en la que los países del hemisferio sostuvieron la Primera Reunión de los Ministerios de Defensa del continente y que giraba en torno a los pilares de la igualdad entre las partes, respeto mutuo y cooperación.

La agenda de la Primera Reunión, celebrada en Williamsburg, Virginia, Estados Unidos, giro en torno a tres temas:¹⁵⁰

- El papel de las fuerzas armadas en las democracias del Siglo XXI.
- Cooperación en materia de defensa.
- Medidas de Fomento a la Confianza en el ámbito militar.

El desarrollo de los trabajos tuvo lugar en un ambiente dominado por la convicción de ir más allá del concepto tradicional de seguridad, acorde a las nuevas circunstancias y realidades.

De acuerdo con el vicepresidente de Estados Unidos Al Gore, "los retos (confrontados en dicha conferencia) no son fáciles y requieren el amplio reconocimiento acerca de que la seguridad de la nación descansa sobre pilares económicos, políticos y sociales que son indivisibles."¹⁵¹

Los resultados más importantes de esta primera conferencia se plasmaron en los denominados "Principios de Williamsburg":

- Promoción de la premisa establecida en la Declaración de Santiago acerca de que la promoción de la democracia es la base para garantizar la seguridad mutua:
- Reconocimiento del destacado papel jugado por las fuerzas armadas y de seguridad en el apoyo y defensa de los estados democráticos y soberanos.
- Afirmación de los acuerdos de la Cumbre de Miami acerca de la subordinación de las fuerzas armadas a los respectivos mandatos constitucionales.

¹⁵⁰ Es importante señalar que México acudió a las primeras cuatro reuniones como observador, incorporándose como miembro hasta la quinta conferencia.

¹⁵¹ Al Gore. Discurso pronunciado en la inauguración de la Primera Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, julio 1996, p. 5

- Incremento de la transparencia en asuntos de defensa a través del intercambio de información.
- Establecimiento de la solución pacífica de las controversias como reto del hemisferio.
- Promoción de una mayor cooperación con las operaciones del mantenimiento de la paz de la ONU y en la lucha contra el narcoterrorismo.¹⁵²

Estos seis principios establecidos en la Primera Conferencia delinearon las grandes tendencias de los debates generados en los encuentros subsecuentes.

Tal fue el caso de la Segunda Conferencia celebrada en Argentina en 1996 en la que se remarcó la necesidad de profundizar las medidas de confianza mutua en todo el continente y destacando el papel de la democracia representativa como base fundamental de la seguridad hemisférica.

Durante las reuniones posteriores, celebradas en Cartagena de Indias (1998) y Manaus (2000), las discusiones, además de reafirmar los principios y acciones de las dos reuniones anteriores, se enfocaron en ámbitos como:

- Reconocimiento de diferencias en torno a la percepción de las amenazas en las distintas sub regiones del continente.
- Necesidad de incluir nuevos actores internos en las discusiones referentes a la seguridad, más allá de las fuerzas armadas.

Estos dos puntos, muestran la manera en que dichas conferencias se iban adaptando a las corrientes que permeaban todos los debates en torno a la seguridad hemisférica en todo el continente. Esta situación era el reflejo de una estrecha colaboración con otros mecanismos, como la cumbre de las Américas y la Comisión de Seguridad de la OEA.

De esta forma, las conferencias de ministros de defensa a pesar de dar prioridad a asuntos militares, y por ende tradicionales, han sido penetrados e influenciados por las tendencias dominantes del debate hemisférico, caracterizado por la ampliación de la agenda de amenazas y la búsqueda de soluciones no militares a dichas amenazas.

Igualmente es indudable que durante la segunda mitad de la década de los 90, contribuyeron a crear y mantener un clima de apertura entre los institutos armados del continente, situación que abono a favor de la estabilidad y solución pacífica de las controversias, y cuyos ejemplos más importantes fueron la resolución del conflicto entre

¹⁵² www.oas.org/csh/docminist.htm

Ecuador y Perú en 1998, así como el establecimiento de medidas de confianza mutua entre los gobiernos de Argentina, Brasil y Chile.

2.3 Balance de la seguridad hemisférica en la posguerra fría: 1989-2001

Tras el análisis de lo que aquí se ha expuesto respecto del proceso de reconstrucción de la seguridad hemisférica durante la posguerra fría, es posible encontrar aspectos positivos y negativos.

Dentro del primer rubro es importante señalar el logro de acuerdos en el ámbito sub-regional, destacando los procesos de pacificación en Centroamérica; el establecimiento de Medidas de Confianza Mutua en el Cono Sur; y el logro de consensos en torno a las amenazas y los mecanismos para encararlas en la región del Caribe anglófono.

En cuanto a los saldos negativos, resulta preocupante la falta de consensos en torno a la definición misma de la seguridad hemisférica tras el fin de la guerra fría junto con la imposibilidad de establecer una agenda de amenazas plenamente consensuada lo cual impide que durante este proceso se hable de una auténtica seguridad continental debido a la falta de acuerdos en estos aspectos básicos.

Sin embargo a pesar de estos disensos es de resaltar los grandes esfuerzos de la mayoría de los gobiernos, junto con otros sectores de la sociedad a fin de mantener abiertos foros de discusión basados en la inclusión y el respeto de las diferencias.

a) Los saldos positivos: logros sub regionales en materia de seguridad en el Continente Americano.

Paradójicamente, el hecho de que no se lograra alcanzar un acuerdo sustancial en el ámbito hemisférico en torno a la seguridad, permitió el establecimiento de sistemas y procesos sub regionales de seguridad en el continente.

La necesidad planteada por las incesantes amenazas, propias de nuevas y viejas realidades y cuyos tiempos no corresponden a aquellos de los procesos de negociación en torno a la seguridad continental, volvieron urgente el que los Estados de distintas sub regiones de América, buscaran en los acuerdos con sus vecinos inmediatos, eficientes posibilidades para salvaguardar su seguridad nacional. Indudablemente, los procesos de integración comercial, como el MERCOSUR, SICA, y CARICOM, suscitados en diversas

sub regiones, brindaron un nuevo marco de relaciones y de inercias que volvían necesarias las consideraciones comunes en torno a los asuntos de seguridad.

Asimismo no podemos dejar de lado que la proximidad geográfica de distintos Estados les determina a sufrir amenazas a su seguridad nacional que son comunes al conjunto de dichas regiones geográficas.

El primero de los casos exitosos en cuanto al logro de acuerdo sub regionales en materia de seguridad durante la década de los 90 fue el de Centroamérica, fundamentalmente alrededor de los procesos de paz en Nicaragua (1990), El Salvador (1992) y Guatemala (1996).

Obedeciendo al objetivo planteado en el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), acerca de establecer un nuevo modelo de seguridad regional, en 1995 se firmó el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica (TMSDCA) entre los gobiernos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

Este mecanismo, cuyo objetivo consiste en lograr consolidar a Centroamérica como una "región o zona de paz" se sustenta en:

La supremacía y el fortalecimiento del poder civil, el balance razonable de fuerzas, la seguridad de las personas y sus bienes, la superación de la pobreza, la promoción del desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo y el combate al tráfico de armas.

Este acuerdo, se encuentra estructurado en torno a tres temas centrales que son el Estado de Derecho, la seguridad de las personas y sus bienes y la seguridad regional. Asimismo establece una serie de principios :

- Respeto al estado de derecho.
- Concepción integral de la seguridad, en cuanto sus aspectos económicos, sociales, ambientales, políticos y culturales.
- Igualdad soberana entre los estados y la seguridad jurídica en sus relaciones.
- Solución pacífica de las controversias.
- Fortalecimiento y perfeccionamiento de las instituciones democráticas.

Bajo esta noción en la que se plantean una estrecha relación entre la democracia y la seguridad de las personas, se establecen tres objetivos centrales:

1. Consolidación de los procesos de pacificación en la región.

2. Garantizar la seguridad de las personas y los estados.
3. Establecer un programa permanente de Medida de Confianza Mutua.

Al señalar abiertamente que "ninguno de los estados puede fortalecer su seguridad menoscabando la de los demás" este acuerdo confirma su intención de contribuir en la profundización del proceso de integración regional.

Si bien durante la segunda mitad de la década de los 90, persistían problemas reales entre las partes de este acuerdo, éste, sin duda marcó una diferencia sustancial respecto a la situación que guardaba Centroamérica durante la década de los ochenta y constituye una de las muestras más claras de los mecanismos subregionales de seguridad establecidos en el continente tras el final de la guerra fría.

El segundo de los casos exitosos en el ámbito sub regional, lo constituye el logro de consensos en torno a la agenda de amenazas y su jerarquización en la región del Caribe anglófono, precisamente al amparo del acuerdo comercial conocido como CARICOM (Caribbean Community) establecido en 1973.

Precisamente en el contexto de este acuerdo así como del Tratado de Seguridad Regional en el Caribe (1996), se han logrado establecer tanto una agenda de amenazas como una jerarquía de las mismas y que se compone de la siguiente manera:

- Tráfico, consumo y producción de drogas y el lavado de dinero asociado con este delito.
- Crimen organizado.
- Terrorismo.
- Tráfico ilícito de armas
- SIDA
- Desastres naturales.

Desde esta perspectiva la seguridad en el Caribe "podría ser asumida como incluyente tanto de preocupaciones tradicionales como de las no tradicionales".¹⁵³

Asimismo los países del CARICOM reconocen sus propias limitaciones en cuanto al combate de dichas amenazas lo cual los ha llevado a sustentar la cooperación sub regional como el instrumento principal para contrarrestar las problemáticas arriba enumeradas.

¹⁵³ Griffith. Ivelaw. "Seguridad, soberanía y orden público en el Caribe" en Rosas. Maria Cristina. *op.cit.*, p. 248

El último caso exitoso en materia de cooperación sub regional, se refiere al que han sostenido Argentina, Brasil, Chile y en menor medida Uruguay en el marco del MERCOSUR, creado en 1991.

De este esquema, del que ya se hablado anteriormente a fin de ejemplificar el avance de las medidas de confianza mutua en América Latina, simplemente basta señalar que se inserta bajo la lógica del concepto de la “Seguridad Cooperativa” y que fundamenta su desarrollo en dichas medidas de confianza y cooperación mutua en el ámbito de la defensa, y que promueven el establecimiento de una zona de paz, a través de un proceso gradual, cuyos pilares son la transparencia, la reciprocidad, la fluidez y la confiabilidad. Es importante señalar que el compromiso para crear una zona de paz en el Cono sur se formuló en 1998 a través del protocolo de Ushuaia.

Precisamente el tema de la transparencia ha recibido mayor atención por parte de los países del Cono Sur y se ha tratado de impulsar a través de los denominados “Libros Blancos”, entre Chile y Argentina, las MCM y un sin número de acuerdos a los que ya se han hecho referencia.

Estos tres casos constituyen las pruebas más claras de la posibilidad de llegar a acuerdos sustanciales en el tema de la seguridad, en el ámbito subregional del Continente Americano y ha contribuido, cada uno en sus espacios de acción, al combate efectivo de las amenazas que enfrentan sus miembros a pesar de la inexistencia de acuerdos y consensos en el ámbito continental.

En la medida en que dichos acuerdos continentales se posterguen, la cooperación en los distintos espacios sub regionales parece ser la tendencia dominante sobre todo a la luz de los atentados terroristas del 11 de septiembre en Estados Unidos, en los que un nuevo tema, el del terrorismo, amenaza con desplazar al resto de las prioridades que enfrentan los distintos países del hemisferio.

b) Los saldos negativos: los obstáculos persistentes en el debate en torno al enfoque y naturaleza de las amenazas.

A pesar de la existencia de múltiples foros de discusión, tanto gubernamentales como académicos, formales e informales, no fue posible llegar a resultados concretos en torno a dos asuntos trascendentales y estrechamente vinculados de la seguridad en el hemisferio:

1. El enfoque de la seguridad continental.
2. La naturaleza de las amenazas.

Si bien podría ser precipitado calificar como fracaso la inexistencia de un concepto común de seguridad y de una perspectiva de la misma que englobe los problemas de seguridad de cada una de las sub regiones, es importante que poco a poco se construyan consensos hemisféricos que refuercen la participación multilateral y equitativa en la seguridad continental, a fin de cerrarle el paso a cualquier intención de repetir los esquemas del pasado caracterizados por la unilateralidad, tanto en el diseño de la agenda como en el establecimiento de respuestas para enfrentar las amenazas.

En este sentido, es importante condensar los contenidos del debate suscitado en el continente durante el periodo 1989-2001, respecto del concepto de seguridad y en lo que concierne a la naturaleza de las amenazas.

Durante casi medio siglo que duró el enfrentamiento bipolar, los temas estratégico-militares dominaron la agenda internacional y hemisférica. Sin embargo al finalizar dicha contienda las temáticas de la seguridad internacional se ampliaron desde problemas económicos, hasta cuestiones medioambientales en las que se pretenden evitar desastres ecológicos como producto de la incapacidad para controlar los temas atómicos o de depredación de los recursos naturales.¹⁵⁴

Esta situación entre los países y sub regiones del continente es el reflejo de la inexistencia de consensos alrededor de un concepto de seguridad continental, el cual como se señalaba en el primer apartado de este capítulo, es el reflejo de la redefinición conceptual en el ámbito de la seguridad internacional.

De esta forma en el escenario continental de la posguerra fría si bien surgieron voces que establecieron la necesidad de restringir el concepto de la seguridad a su dimensión militar y enfocarse en objetivos específicos como la determinación de la naturaleza de los conflictos y evitar la militarización de las relaciones entre los actores y el uso de la fuerza, la tendencia dominante en los debates se orientó hacia una "multidimensionalidad" del concepto de seguridad hemisférica y por ende de su agenda de amenazas.

En este sentido, al momento de que el comunismo dejó de ser la amenaza omnipresente en el Continente Americano, fue posible enfocarse en asuntos de índole económico-social e incluso ambiental, que habían sido excluidos de la agenda continental durante la guerra fría, pero que en realidad habían estado amenazando la paz y estabilidad en los países latinoamericanos desde la década de los 50.

¹⁵⁴ Rojas Aravena, Francisco. "Cooperación y seguridad internacional en las Américas: ¿Nuevos conceptos, nuevos riesgos, nuevas amenazas? En Rojas Aravena, Francisco. (editor) *Cooperación y seguridad...op. cit.*, p. 17

Bajo esta perspectiva "el final del enfrentamiento ESTE-OESTE generó el desplazamiento del enemigo externo por otros factores como el deterioro de la situación económica, el narcotráfico, los movimientos migratorios, la fragilidad de las instituciones democráticas y particularmente en el Amazonas, la degradación de ambiente."¹⁵⁵

Si bien este proceso de ampliación de la agenda de amenazas a la seguridad nacional y regional tomó especial ímpetu entre los países de Centroamérica, el Caribe y el Cono sur, los propios EEUU también se sumaron a dicha tendencia. Como señala Cathryn L. Thorup "con la llegada de la glasnost y el debilitamiento del concepto de enemigo externo, se fortaleció la idea de los círculos académicos y políticos estadounidenses de que la militarización del concepto de seguridad había llegado demasiado lejos...(dicha situación) generó el impulso favorable a una ampliación del concepto de seguridad"¹⁵⁶ el cual abarcó nuevos temas como las drogas, el terrorismo, la competencia económica con otras naciones y el deterioro ambiental.

Esta tendencia hacia la ampliación de la agenda se enriqueció con el impulso canadiense al concepto de "Seguridad Humana"¹⁵⁷ según el cual se debe apoyar la seguridad de las personas y no únicamente la de las naciones. De acuerdo con esta perspectiva "el concepto de la seguridad debe cambiar, de un énfasis exclusivo en la seguridad nacional a un énfasis mucho mayor en la seguridad de la gente; de una seguridad a través de armamentos a una seguridad sustentada en el desarrollo humano de una seguridad territorial a una seguridad alimentaria, laboral y ambiental."¹⁵⁸

Este enfoque que coloca la seguridad de las personas como una condición cualitativa y que enfatiza el vínculo de la seguridad con el desarrollo, sirvió de base a procesos de seguridad sub regional durante la década de los 90, como el caso del Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica al que ya se ha hecho referencia.

Es importante reiterar que este proceso de reconstrucción conceptual de la seguridad hemisférica orientado hacia un enfoque multidimensional, fue posible gracias al

¹⁵⁵ Pellicer, Olga "Cambios en la política mundial y su posible efecto en las nociones de seguridad internacional de los países de América Latina" en Aguayo, Sergio. *op. cit.*, p. 73

¹⁵⁶ Cathryn L. Thorup. "La formulación de la agenda de seguridad nacional para la década de los 90: el dilema de la redefinición" en Aguayo Sergio y Bagley, Bruce. *op. cit.*, p. 98

¹⁵⁷ El concepto de seguridad humana hizo su aparición dentro del vocabulario de las relaciones internacionales con la publicación del Informe sobre Desarrollo humano 1993 del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

¹⁵⁸ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano 1993*, Madrid, CIDEAL: 1993, citado en Puchala, Donald and Morris, Blachman. "El papel de las organizaciones internacionales en la promoción de la seguridad humana" en Pellicer, Olga. *Op.cit.* p. 248

impulso que recibió por parte de EEUU, y cuyo papel hegemónico en el continente resultaba obvio tras su triunfo en la guerra fría.

En este sentido, propuestas como la del Secretario de defensa norteamericano William Perry (1993-1996) adquirieron gran relevancia en el debate de la seguridad. De acuerdo con él, la agenda de seguridad hemisférica de la posguerra fría debía incluir temas centrales como:

- Defensa de la democracia.
- Residuos de la guerra fría
- Insurgencia y terrorismo.
- Trafico de drogas y actividades criminales organizadas.
- Migración y temas sobre refugiados.
- Control de armas y no proliferación.
- Rutinas de cooperación interamericana de seguridad.
- Resolución de conflicto y mantenimiento de la paz.
- Asuntos sociales y de medio ambiente.
- Seguridad sobre la energía.
- Relaciones cívico-militares y el papel de las fuerzas armadas en las sociedades civiles.¹⁵⁹

Dada la enorme influencia norteamericana en el continente americano durante la posguerra fría, no es sorprendente que países como Argentina, Brasil, Canadá y Chile- con algunas variantes- hayan impulsado agendas similares.

Por su parte México, a través de sus representantes ante la OEA y demás mecanismos informales, como las Conferencias de Ministros de Defensa, ha sostenido que la seguridad en el hemisferio:

...radica en la defensa conjunta del derecho de cada país a construir su propio sistema político, basado en la voluntad de su pueblo, sin injerencias externas garantizando la vigencia de la prohibición de la amenaza o el uso de la fuerza, la promoción del desarme y el control de armamentos, la necesidad de promover la solución pacífica de todas las controversias pendientes, la justicia social, el respeto a los derechos humanos y la lucha contra el narcotráfico, según los términos de los acuerdos en vigor en cada país.¹⁶⁰

¹⁵⁹ Perry William. "The interamerican security agenda" en *Journal of interamerican studies*. No. 3 Otoño Washington DC. 1994. P. 111

¹⁶⁰ González Gálvez, Sergio. *op.cit.*, p.70

De esta forma México establecía su postura frente al debate de la seguridad hemisférica, que si bien se inclina por promover un enfoque multidimensional, en todo momento mantuvo diferencias importantes con algunos países que buscaban implementar mecanismos multilaterales, pero contemplando la posibilidad de llevar a cabo ejercicios militares.

Como se puede observar el panorama de la agenda de amenazas a la seguridad hemisférica durante la posguerra fría, se amplió a tal grado, que en los hechos reducía muchísimo su operatividad y la posibilidad de llegar a establecer un concepto y una agenda capaz de cohesionar al conjunto de los países del continente, quienes si bien, en su mayoría se pronunciaban a favor de un enfoque multidimensional, se enfrentaban a amenazas concretas en sus respectivos ámbitos sub-regionales, como lo muestra el siguiente cuadro:

PRINCIPALES AMENAZAS	SUB-REGIONES	INSTITUCIONALIDAD
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Narcotráfico ▪ Migración ▪ Terrorismo 	América del Norte	Baja, circunscrita al ámbito bilateral
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Problemas fronterizos ▪ Narcotráfico ▪ Desastres naturales ▪ Crimen organizado 	Centroamérica	Alta Establecimiento de un acuerdo de seguridad.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Límites territoriales ▪ Narcotráfico ▪ Inestabilidad interna ▪ Terrorismo 	Región Andina	Baja
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Crimen organizado ▪ Deterioro ambiental ▪ Asuntos limítrofes 	América del Sur	Media Establecida a partir de acuerdos bilaterales y algunos sub-regionales.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Narcotráfico ▪ Crimen organizado ▪ Desastres naturales ▪ Pandemias, SIDA 	Caribe	Alta Existencia de un acuerdo de seguridad.

Fuente: Elaboración propia.

Escala de institucionalización: Alta: existencia de tratados sub-regionales; media = existencia de mecanismos sub-regionales y bilaterales; baja = existencia de acuerdos bilaterales.

Al observar el cuadro anterior, es preciso señalar que la gran variedad y naturaleza de las amenazas existentes en el plano hemisférico, se reduce considerablemente en el ámbito sub-regional, en donde incluso, durante la década de los noventa se presentaron algunos acuerdos que han contribuido a dotar de estabilidad a dichas sub-regiones, y en general al continente.

Igualmente salta a la vista que la ampliación de la agenda durante los noventa, si bien rompe con la inercia del pasado, no tanto en la igualdad como en la participación, implica una serie de riesgos que ya desde 1990, Cathryn Thorup identificaba como:

1. Creciente riesgo de que se den respuestas militares a problemas no militares.
2. La definición de seguridad nacional es específica para cada país.
3. El problema de un exceso en los significados.
4. Necesidad de especificidad.
5. Incertidumbre respecto de ¿quién define los términos?
6. La seguridad del Estado o de un régimen particular- no es sinónimo de seguridad nacional.¹⁶¹

A estos riesgos señalados por Thorup, podemos agregar dos más, establecidos por Augusto Varas:

1. Pérdida de operatividad del concepto de seguridad hemisférica.
2. Posible fortalecimiento de los sectores militares en países en los que se pretende el objetivo contrario.

En síntesis es preciso señalar que si bien, durante el periodo de la posguerra fría que transcurrió entre 1989-2001, surgieron importantes discusiones en torno a la seguridad hemisférica, como nunca antes en su historia, orientadas mayoritariamente hacia la construcción de un enfoque amplio o multidimensional, no fue posible el logro de acuerdos hemisféricos concretos, salvo en temas de la agenda tradicional (como el tráfico ilícito de armas). Todo este conjunto de elementos, le otorgaban vigencia a cuestiones vertidas por el embajador González Gálvez en 1991, en el seno del Consejo Permanente de la OEA:

¹⁶¹ Thorup, Cathryn. *op.cit.*, pp. 100-102

- ¿Qué significa en la posguerra fría una amenaza a la seguridad colectiva?
- ¿Hasta dónde existe una agenda de seguridad compartida no sólo con Estados Unidos sino entre los mismos países de América Latina y el Caribe?
- ¿Hasta dónde la gran potencia puede ser considerada parte de una comunidad de seguridad con los países latinoamericanos?¹⁶²

Las respuestas a estos cuestionamientos, tras una década de debates y discusiones, difícilmente podían ser encontradas en un consenso continental. Sin embargo, el proceso iniciado en 1991 y caracterizado por su inclusión y multilateralidad parecía ser el camino correcto para llegar en un futuro a consensos importantes en torno a la seguridad hemisférica.

El último apartado de este capítulo, se enfoca al balance de la participación de Estados Unidos por una parte, y de México, por otro, en el proceso de reconstrucción de la seguridad hemisférica en el periodo en cuestión.

El papel de Estados Unidos

El curso de los acontecimientos al final de la década de los ochenta, colocó al gobierno de George Bush en una disyuntiva respecto del papel de su país en América Latina:

- Continuar con el esquema “unilateralista, prevaeciente durante el gobierno de Reagan ó,
- Establecer un nuevo esquema, basado en la cooperación y el diálogo.

Históricamente los Estados Unidos han asumido que el escenario exterior “es un lugar hostil y extremadamente peligroso”¹⁶³

En consecuencia, son múltiples las amenazas que dicho país tiene que enfrentar, lo cual lo obliga a estar alerta en todo momento.

Esta idea, ampliamente compartida entre la clase política norteamericana, históricamente ha variado en cuanto a qué hacer con dichas amenazas.

¹⁶² González Gálvez, Sergio. Intervención en el Consejo Permanente de la OEA, 1991, (mimeo) citado por Diéguez, Margarita. “Los mecanismos...” *Op.cit.* p. 165

¹⁶³ Hakim, Peter. “La política de seguridad de Estados Unidos” en Rosas, María Cristina. *Seguridad hemisférica e inseguridad global: entre la cooperación interamericana y la guerra preventiva*. México, UNAM Facultad de Ciencias Políticas-Embajada de Canadá, 2004, p. 333

De esta forma, han existido dos tendencias dominantes al interior de Estados Unidos:¹⁶⁴

- La primera de éstas, ha planteado la necesidad de los distintos gobiernos norteamericanos, de llevar a cabo cualquier acción a fin de eliminar o contrarrestar dichas amenazas.¹⁶⁵
- La segunda opción, sostiene la necesidad de atacar las causas que provocan dichas amenazas, priorizando acciones como “la asistencia al desarrollo, acuerdos comerciales y la promoción de la democracia.”¹⁶⁶

Precisamente, al finalizar la guerra fría estas dos corrientes entraron en pugna a fin de definir la nueva estrategia de seguridad de los Estados Unidos en su nuevo papel de superpotencia única y en un contexto internacional en el que la amenaza omnipresente durante poco más de cuarenta años, se había esfumado, dando lugar a un proceso de multiplicación de amenazas para los Estados Unidos, entre los que se incluían asuntos como el narcotráfico, la protección del ambiente y la necesidad de adaptarse a un orden económico cambiante¹⁶⁷

A este debate teórico-conceptual en torno al tema de la seguridad, surgido en Estados Unidos, es preciso añadirle el otro gran elemento surgido en este periodo: la globalización, fenómeno de carácter multidimensional basado en los avances exponenciales de la ciencia y la tecnología que llevó al mundo, incluido los propios Estados Unidos a nuevos procesos de integración comercial y financiera. Dicho proceso volvía muy difícil para cualquier país (incluidos los Estados Unidos) intentar proteger sus intereses fuera de las normas internacionales.

En palabras de Augusto Varas:

Con la globalización, el orden internacional satisface y maximiza los intereses nacionales, pero lo hace de forma simultánea para una pluralidad creciente de otros intereses existentes. De esta forma, el Sistema Internacional forzará a los Estados Unidos a pensar en términos

¹⁶⁴ Si bien, una tercera tendencia, denominada aislacionista ha privado en diversos momentos de la historia norteamericana, en los últimos años, ésta no ha sido considerada dados los grandes cambios experimentados a raíz del final de la guerra fría.

¹⁶⁵ Esta postura se encuentra claramente vinculada a la visión tradicional o realista de la seguridad que establece que la Seguridad Nacional se busca a través de la aplicación real o potencial del poder militar.

¹⁶⁶ *ibid.*, p. 334 Esta segunda postura, en la que se reconoce la naturaleza diversa de las amenazas, es decir más allá de lo militar, se identifican con la corriente liberal de las Relaciones Internacionales.

¹⁶⁷ Estos temas fueron considerados como amenazas a la seguridad nacional de Estados Unidos, por el secretario de Estado James Baker, en su primera comparecencia ante el senado. Citado por Olga Pellicer, *op.cit.*, p. 70.

de un orden mundial cuya agenda no será unilateralmente impuesta y cuya implementación tendrá que ser compartida¹⁶⁸

La promulgación de la Empresa para la Iniciativa de las Américas en junio de 1990, por el Presidente George Bush, fue la primera de dichas acciones que presagiaban una nueva percepción de las relaciones interamericanas desde la perspectiva de EEUU y en un nuevo papel de dicho país en el continente.

Este mecanismo, basado en un nuevo esquema de relaciones EEUU-AL, introdujo cinco cambios fundamentales en las relaciones interamericanas:

1. Una noción amplia de democracia.
2. Armonía entre medios democráticos y fines, dejando de lado la visión de la democracia como un asunto que podría ser subordinado a los intereses militares y económicos de los Estados Unidos.
3. Relaciones multilaterales con agenda.
4. Gobernabilidad democrática y relaciones militares. Este esquema trataba de recomponer las relaciones militares entre los Estados Unidos y América Latina, poniendo énfasis en la subordinación de las fuerzas armadas al control civil.
5. Reducción de las fuerzas armadas, a fin de dotar de mayor estabilidad al continente.¹⁶⁹

Esta postura, sustentada durante el gobierno de Bush padre, fue complementada durante el régimen de Clinton a través de la política de "ampliación" (enlargement), la cual en términos generales señalaba que la expansión de la democracia y las economías de mercado era la mejor estrategia para incrementar la seguridad, la prosperidad y la influencia de Estados Unidos en el mundo, contribuyendo además, a crear un mundo más humano y pacífico.¹⁷⁰

Bajo este nuevo enfoque, la administración Clinton se volcó hacia la diplomacia económica, materializada en el Continente americano a través de la 1ª Cumbre de las Américas (1994), y las subsiguientes en Santiago (1998) y Québec (2001). En dichas reuniones si bien predominaron las cuestiones económicas,¹⁷¹ también se abordaron las cuestiones referentes a la seguridad constituyendo a este mecanismo, en uno de los más influyentes a la orientación de los debates, suscitados sobre todo en el seno de la

¹⁶⁸ Varas, Augusto. "Post-Cold War security interest..." *op. cit.*, p. 12

¹⁶⁹ *ibid.*, pp. 17 y 18

¹⁷⁰ *idem.*

¹⁷¹ Como el proyecto de crear un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en el 2005.

Comisión de Seguridad de la OEA, de la cual los EEUU junto con otros países fueron los principales promotores para su establecimiento definitivo en 1995.

Es importante subrayar el papel central de los EEUU en el inicio de las Conferencias de Ministros de Defensa en 1996 en Williamsburg, como un mecanismo paralelo a las discusiones en otros foros y que se constituyó en una clara muestra de las nuevas relaciones militares entre EEUU y AL.

Adicionalmente a estas iniciativas norteamericanas que han favorecido una visión multidimensional de la seguridad hemisférica, al interior de los EEUU encontramos documentos como el Quadriennial Defense Review (1997) y el Informe sobre la Estrategia de Seguridad Nacional para el Nuevo Siglo (1999) que confirman esta tendencia ampliacionista de la seguridad nacional en los Estados Unidos, al reconocer como amenazas a este país:

- Amenazas de otros estados o regiones.
- Amenazas transnacionales: terrorismo, flujos migratorios incontrolables, narcotráfico, crimen organizado, tráfico de armas y ataques cibernéticos.
- Proliferación de armas de destrucción masiva.
- Estados fallidos.
- Espionaje.
- Amenazas al medio ambiente y salud.

En el caso específico de las amenazas provenientes del Continente Americano señala:

- Narcotráfico.
- Crimen organizado.
- Migraciones ilegales.
- Tráfico de armas.
- Terrorismo.
- Lavado de dinero
- Existencia de inestabilidad producida por regímenes legales y judiciales débiles.¹⁷²

Es importante señalar que dicho documento estipulaba que la mejor estrategia para contrarrestar dichas amenazas consistía en la cooperación regional por medio de

¹⁷² Citado en Martha Bárcena Coqui. *op.cit.*, p. 19

acuerdos bilaterales y esfuerzos multilaterales en la OEA y la Cumbre de las Américas, el establecimiento de medidas de confianza y las Reuniones Ministeriales de Defensa.¹⁷³

Ahora bien no podemos dejar de señalar que este enfoque amplio, así como el reconocimiento de la cooperación como la estrategia más importante para eliminar las amenazas emergentes, no desplazó totalmente la visión tradicional de la seguridad sustentada por ciertos sectores al interior del gobierno norteamericano¹⁷⁴ y que han promovido acciones unilaterales y de corte militar como la intervención en Panamá en 1989, así como la intención de constituir a la Junta Interamericana de Defensa en el brazo armado de la OEA ó las medidas de combate al narcotráfico caracterizadas por su unilateralidad (proceso de certificación) y su enfoque militar (Plan Colombia).

La convivencia de estos dos discursos y acciones en los que se entremezclan una visión amplia de seguridad que reconoce la necesidad de cooperar, junto a una visión más estrecha y que privilegia las soluciones militares y unilaterales, es el reflejo de que durante el periodo 1989-2001, tanto los conceptos como la agenda de seguridad de Estados Unidos se encontraban en un debate en el que si bien la noción amplia-cooperativista predominaba, no terminaba por consolidarse como la nueva doctrina de seguridad nacional y hemisférica de ese país.

El papel de México

A diferencia del protagonismo asumido por su vecino del Norte en el debate en torno a la seguridad hemisférica en la posguerra fría, nuestro país fue menos proactivo en su actuación aunque más consistente.

Ambas características (reactividad y consistencia), eran el fiel reflejo del debate inconcluso de la seguridad nacional mexicana por un lado, y de la existencia de principios sólidos de política exterior que orientaban las acciones de los respectivos gobiernos mexicanos en el plano internacional, incluidas aquellas concernientes al ámbito de la seguridad hemisférica.

De esta forma el término de seguridad nacional en México surgió por primera vez en un documento oficial en el sexenio de Luis Echeverría, en 1973 en un escrito de la Dirección Federal de Seguridad. Sin embargo "el primer esfuerzo por darle un contenido

¹⁷³ *ídem.*

¹⁷⁴ Una muestra de ello eran las declaraciones de altos funcionarios de Estados Unidos como Berman Aranson, Secretario adjunto del departamento de Estado para América Latina, quien en 1989 señaló que Washington estaba llamado a apoyar la democracia en el hemisferio pero sin dejar de lado el uso de la fuerza para proteger los intereses nacionales de ese país. *Miami Herald* 16 de junio de 1989, Citado en Varas, Augusto. *Post Cold War... op.cit.*, p. 19

explícito y diferente"¹⁷⁵ a dicho término fue en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, en donde se señalaba que "México... funda su propia seguridad en la reiteración del derecho y en la práctica de la cooperación nacional, no en la idea de que la seguridad de una nación depende de la afirmación de su propio poder, a expensas del de otros".

Si bien hace referencia al ámbito externo, la visión vertida no logra conformar una política integral de seguridad, ya que se concentra en temas de índole interno como acciones educativas y culturales que favorecen la identidad nacional, la búsqueda de justicia social y fortaleza económica entre otras. Si bien se trata de una visión amplia de la seguridad, resulta "poco cautelosa y poco explícita"¹⁷⁶

En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1989-1994, si bien se recupera la definición de seguridad nacional establecida en el anterior PND, se vincula a la seguridad de México con aspectos externos y se establece una agenda de amenazas. Al respecto se señala que uno de los objetivos de la Seguridad "es actuar con firmeza y anticipación, a fin de evitar todo acto externo que pueda convertirse en una amenaza a la seguridad nacional". Asimismo sin mayores aclaraciones se señala que "es necesario hablar de seguridad global que incluye no sólo aspectos de defensa o militares, sino también aquellos de equilibrio económico internacional."

En el terreno de las amenazas este PND (1989-1994), establece al narcotráfico como una amenaza explícita a la seguridad nacional, aunque no se explican las causas de tal clasificación ni en donde radica el verdadero peligro a la seguridad de México por parte de dicha problemática.

Esta misma situación se repite en el caso de los problemas económicos internacionales, los cuales si bien son catalogados como una amenaza, no se precisa cómo ni en qué medida afectan nuestra seguridad nacional.

Por último en lo tocante al análisis de este PND en materia de seguridad nacional, existen contradicciones entre una definición integral de la seguridad y la conformación del Gabinete de Seguridad Nacional pues este únicamente incluía a dependencias de estado directamente ligadas con el mantenimiento del orden interno (Gobernación, PGR, Secretaría de Marina, y Secretaría de Defensa) a excepción de la Secretaría de Relaciones Exteriores. De acuerdo con Sergio Aguayo del PND en cuestión "podría

¹⁷⁵ Aguayo Quezada, Sergio. "Los usos, abusos y retos de la seguridad nacional mexicana. 1946-1990". En Aguayo Quezada, Sergio y Bagley Bruce (comp.) *op.cit.*, p. 116

¹⁷⁶ *ibid.*, p. 117

concluirse que la definición amplia es un ejercicio retórico con que se encubre la naturaleza coercitiva de la seguridad".¹⁷⁷

Por su parte, el PND 1995-200 establece que la agenda de seguridad nacional se centra en seis aspectos:

1. Defensa de la integridad territorial frente a otros Estados y a las amenazas de las organizaciones criminales internacionales.
2. Vigencia del Estado de derecho y la protección de los derechos humanos dentro del territorio.
3. Actualización de la planeación estratégica del ejército, la fuerza aérea y de la armada, así como la modernización de sus capacidades operativas y de la inteligencia.
4. La coordinación de dependencias estatales y federales y la unidad de criterios en el combate a las "Amenazas modernas" de la seguridad nacional (narcotráfico, lavado de dinero, tráfico de armas y terrorismo).
5. La actualización del marco legal en materia de servicios de inteligencia.
6. Fomento de los valores históricos y culturales de la identidad nacional.

Así las cosas, es evidente que el debate en torno a la seguridad nacional en México hasta estos momentos se encontraba inconcluso y si bien se orientaba hacia un enfoque amplio, no es posible afirmar la existencia de una doctrina, de una política, ni dependencias operativas de seguridad nacional claramente definidas y que son parte fundamental de cualquier concepto de seguridad nacional.¹⁷⁸

A esta falta de claridad conceptual es preciso sumarle que si bien en los asuntos económicos el país se adaptó casi inmediatamente al proceso de globalización (a través del TLCAN) en el resto de los temas, sobre todo en el aspecto de la política exterior, nuestro país permaneció sujeto "en gran medida a matrices doctrinarias del pasado"¹⁷⁹ que no correspondían con los vínculos comerciales y económicos del país establecidos tras finalizar la guerra fría.

En concreto estos dos factores – debate inconcluso sobre la seguridad nacional y permanencia de los principios de política exterior- resultan determinantes para la

¹⁷⁷ *ibid.*, p.123. Es importante acotar que de acuerdo con el autor los principales causas respecto de esta confusión entre una definición amplia, pero una instrumentación restringida son: falta de tradición de estudios de seguridad; la carencia de instituciones que permiten una relación entre el gobierno y la sociedad y la ausencia de una legislación que regule el uso del concepto.

¹⁷⁸ Villa Aguilera, Manuel. "Los cambios internos y externos en el periodo posterior a la guerra fría y las políticas e instituciones mexicanas de seguridad nacional" en Aguayo, Sergio y Bailey John. *Op Cit.* p 117

¹⁷⁹ Curzio, Leonardo. "Los tres planos de la seguridad: la nacional, la bilateral y la hemisférica" en Rosas Maria Cristina, *Seguridad hemisférica e inseguridad global...op cit.*, p. 130

actuación de México en el ámbito de la seguridad hemisférica durante la guerra fría, la cual como se señalara anteriormente se caracterizó por su discreta proactividad y notable consistencia.

De esta forma se puede señalar que México, si bien apoyó la promoción de la democracia como un objetivo común en el continente, se opuso en todo momento a cualquier tipo de acción intervencionista que pretendía ampararse en dicho objetivo. Esta posición, "lo llevó al aislamiento en el momento de votar sobre las reformas a la carta de la OEA orientadas a fortalecer la democracia en la Asamblea Extraordinaria Celebrada en Washington en 1992"¹⁸⁰.

Esta posición asumida en Washington (1992) confirmó el rechazo que nuestro país había hecho en 1991 en Santiago de Chile en el marco de la XXXI Asamblea General de la OEA, respecto de la resolución inicial que planteaba la exclusión de aquellos países donde se diera una ruptura del orden democrático producto de un golpe de estado. En esa ocasión las razones expresadas por México fueron en dos sentidos: la posibilidad de que la institucionalización de esquemas para promover la democracia pudiera llevar a que en el futuro dichos mecanismos se utilizaran para promover los intereses de actores del hemisferio, además de que no existía una definición universalmente aceptada de democracia, lo cual podría conducir a manipular dicho concepto en función de intereses ajenos a los ahí esgrimidos.¹⁸¹

Como señala el embajador González Gálvez, en el fondo posiciones como la de México "buscan defender y salvaguardar principios básicos de la convivencia internacional como los de no intervención y autodeterminación, ya que sin ellos no sería posible lograr un nuevo concepto de seguridad hemisférica"¹⁸² basado en la inclusión y la equidad.

Si bien ya se ha señalado que México, al igual que el resto de los países del continente coadyuvaron a los esfuerzos realizados en el ámbito de la OEA, tendentes a la reconstrucción del concepto de seguridad hemisférica y de su agenda, es importante señalar que buena parte de los esfuerzos de nuestro país se centraron en el tema de la renovación de los mecanismos e instituciones propias de la seguridad hemisférica, en especial el caso del TIAR y de la JID.

A este respecto México fue de los primeros países que en el seno de los distintos mecanismos, tanto formales como informales, plantearon la necesidad de finiquitar al

¹⁸⁰ Herrera-Lasso, Luis. *op.cit.*, p. 76

¹⁸¹ *ibid.*, p. 77

¹⁸² González Gálvez, Sergio. "Hacia un nuevo..." *op.cit.*, p. 75

TIAR a fin de dar paso a nuevos esquemas, pues dicho acuerdo obedecía a una realidad hemisférica e internacional ya superada: la Guerra Fría. En este sentido el embajador de México, Claude Sèller, en el marco de la III Conferencia de Ministros de Defensa señaló:

El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, el único que contiene una definición de seguridad continental, ha perdido su sentido y es un instrumento obsoleto en las actuales circunstancias. Por lo menos desde un punto de vista formal, la seguridad hemisférica, aún en un esquema de seguridad colectiva que probó su ineficacia y que ahora resulta a todas luces anacrónico. No podremos aplazar por mucho tiempo una decisión en torno a la vigencia de dicho instrumento jurídico así como tampoco la revisión del papel de otras entidades como la Junta Interamericana de Defensa.¹⁸³

En lo concerniente a la JID, la cual en 1995 se dio una nueva misión¹⁸⁴:

...prestar asesoramiento a la Asamblea General, a la Reunión de consulta de Ministros de relaciones Exteriores y al Consejo Permanente, a través de propuestas y trabajos en asuntos de carácter militar, actuando como órgano de planeamiento y preparación para la defensa del continente americano y desempeñando las funciones consultivas que le competen.

México se opuso junto con otros países a esas nuevas atribuciones de la JID, que rompían con sus tradicionales atribuciones de asesoría, y que pretendían convertirla en un auténtico brazo armado de la OEA con capacidad para intervenir en acciones en la lucha contra el narcotráfico o a favor de la defensa de la democracia¹⁸⁵

En lo tocante a las crisis de Haití (1991), Perú (1992) y Guatemala (1993), la posición mexicana se centró en evitar la intervención de corte militar en la primera y privilegiar el diálogo en las otras dos, a fin de prevenir su exclusión del Sistema Interamericano (como en el caso de Cuba), pues esto no llevaría necesariamente a una modificación de sus política. En ambos casos, México sostuvo la necesidad de evitar las intervenciones multilaterales argumentando que " la democracia es un proceso que emana de la voluntad soberana de los pueblos, que no puede imponerse desde el exterior,"¹⁸⁶

¹⁸³ www.oas.org/cslh/spanish/docminist98.asp

¹⁸⁴ Esta decisión fuertemente impulsada por el gobierno de Clinton, quien a través de la Secretaria Adjunta de la Defensa para el hemisferio occidental, señaló que la JID podía servir como un brazo armado de la OEA a fin de mediar o resolver conflictos regionales y como protección contra amenazas extra hemisféricas.

Citado en Varas, Augusto. "post cold war..." *op. cit.*, p.19

¹⁸⁵ González Galvez, Sergio. *op. cit.*, p. 73

¹⁸⁶ Héller, Claude. " México en la OEA: Tesis y posiciones tradicionales" en Senado de la República. **México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores.** Tomo 9 *La política exterior de México en la década de lo 90.* México, Senado de la República. 2000, p. 304

En lo que respecta al tema de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP), tanto las impulsadas por la ONU, y las que se debate podrían surgir en el continente bajo el auspicio de la OEA a fin de enfrentar de forma conjunta las llamadas amenazas no tradicionales, el gobierno de México mantuvo una postura clara: rechazarlas en la medida en que son violatorias de los principios de no intervención y autodeterminación, contenidos en la carta de la OEA y en su propia doctrina de política exterior.

Aunado a las restricciones impuestas por sus principios de política exterior, para Benítez Manaut esa negativa de México a participar en operaciones militares fuera de sus fronteras obedece al carácter nacionalista y defensivo de su política de seguridad.¹⁸⁷

Por último es importante señalar que al debate inconcluso sobre la seguridad nacional en México, se le sumó la nueva visión que sobre el tema estableció el gobierno de Vicente Fox en el PND 2001-2006.

De acuerdo con este documento:

- En el pasado, la definición y defensa del principio de seguridad nacional fue, en los hechos, incompatible con la esencia de una democracia moderna. Por un lado, su definición estratégica, así como su práctica política no se apegaban al respeto de los derechos y libertades ciudadanas. El concepto y la práctica de seguridad nacional eran subsidiarios de la seguridad del Estado que, en el contexto del sistema político mexicano, equivalía a la seguridad del régimen, a la protección de sus intereses particulares y a su permanencia en el poder.
- El proceso de democratización del régimen político mexicano plantea la exigencia indispensable de salvaguardar los derechos constitucionales de los ciudadanos. Una visión actualizada de la defensa del interés nacional tiene como corolario el diseño de una política de seguridad nacional. La estrategia de seguridad nacional del gobierno ha de ser instrumento para la preservación de los verdaderos intereses nacionales.
- El cambio político y económico demanda una agenda de seguridad nacional moderna acorde con los nuevos tiempos, y con los nuevos fenómenos de vulnerabilidad.

En este sentido, el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), estableció una agenda de seguridad nacional compuesta por los siguientes elementos:

- Narcotráfico.
- Terrorismo internacional.
- Grupos subversivos.
- Ingobernabilidad
- Estabilidad económica.

¹⁸⁷ Benítez Manaut, Raúl. "Alcances y límites de la participación de México en la seguridad hemisférica" en Rosas María Cristina. *Cooperación y conflicto... op. cit.*, p.154

- Desigualdad social
- Recursos naturales
- Corrupción.¹⁸⁸

Como se puede observar al analizar la agenda de amenazas, se contemplan temas de la agenda tradicional, hasta asuntos de la nueva agenda o no tradicionales, como el narcotráfico, los recursos naturales, la delincuencia organizada, el terrorismo entre otros.

Frente a esta situación, en la que coexisten temas tradicionales y no tradicionales, las tareas pendientes son enormes, pues falta establecer una jerarquía de dichas amenazas y los distintos mecanismos para hacerles frente.

Sumergidos en este debate acerca de la seguridad nacional y el enfoque del nuevo gobierno, se presentó el 6 de septiembre de 2001, el anuncio de la salida de México del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, argumentando la inoperancia de dicho acuerdo. Sin embargo el gobierno de México no presentó una propuesta alternativa frente a dicho acuerdo existente, el cual tan sólo unos días después sería reactivado a fin de hacer frente a la crisis suscitada en el los Estados Unidos tras los atentado terroristas del 11 de septiembre en Nueva York, Washington y Pennsylvania.

2.4 La seguridad hemisférica tras los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos.

Indudablemente los actos terroristas del 11 de septiembre perpetrados sobre territorio estadounidense, constituyen un factor de gran trascendencia para el devenir de la seguridad hemisférica.

Dichos actos, tuvieron lugar en el desarrollo del proceso de reconstrucción de la seguridad continental, iniciado durante la década de los 90. Si bien ya existían líneas generales de acción acerca del enfoque y los medios para combatir a las amenazas emergentes, el debate no estaba, ni con mucho, concluido.

Los atentados interrumpieron, por lo menos momentáneamente, este debate, pues tan sólo unas pocas horas después de ocurridos, el gobierno de Brasil instó a los países del continente a invocar el TIAR a fin de apoyar a los Estados Unidos tras las agresión de la que fueron objeto. Justamente, uno de los mecanismos más criticados durante la

¹⁸⁸ en www.cisen.gob.mx, 1 de diciembre de 2000.

década de los 90 por su ineficacia y anacronismo se reactivaba 11 años después del final de la guerra fría.

Sin embargo los primeros efectos de los atentados no se circunscribieron al ámbito hemisférico, sino sobre todo al terreno mundial, concretamente en el campo de la seguridad internacional, en el que por citar un ejemplo, el terrorismo ha sido elevado al rango de la principal amenaza a la seguridad internacional, gracias a la resolución 1373 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

Incluso otros foros y mecanismos internacionales constataron la subordinación de sus agendas ante el tema del combate al terrorismo. Así, las reuniones del G8 y del Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC) acontecidos meses después del 11/09/01, centraron sus esfuerzos en la cooperación en la lucha contra el terrorismo.

Si bien los efectos de los atentados terroristas ya cubrían con un velo la totalidad de las discusiones económicas, políticas y por supuesto en materia de seguridad, en cada rincón del mundo, la reacción de los Estados Unidos ante dichos atentados multiplicaría dicha situación.

2.4.1 *La redefinición de la agenda y estrategia de seguridad nacional en Estados Unidos y sus implicaciones para la seguridad hemisférica*

A raíz de los atentados, se inició una profunda revisión en torno a la doctrina y estrategia de la seguridad nacional, defensa, y política externa en los Estados Unidos.

A partir de aquel “martes negro”, el terrorismo se ubicaría como el eje de las políticas y estrategias, nacionales e internacionales de los norteamericanos, comandados por el Presidente George W. Bush, quien en su mensaje al congreso norteamericano el 20 de septiembre de 2001 señalaba:

“El 11 de septiembre, los enemigos de la libertad cometieron un acto de guerra contra nuestro país...los americanos se preguntan: ¿Cómo pelearemos y ganaremos esta guerra? Nosotros dirigiremos todos los recursos a nuestra disposición- todos los medios de la diplomacia, todas las herramientas de inteligencia, cada instrumento del ámbito legal, todas nuestra influencias financieras, y todas las armas de guerra necesarias- para el desbaratamiento y la derrota de la red mundial de terrorismo”¹⁸⁹

En esta primera referencia a los atentados, el Presidente Bush dejaba en claro la enorme importancia que adquiriría el combate al terrorismo para su administración pues

¹⁸⁹ Viotti. Paul. *American Foreign Policy and National Security. A documentary record*. Estados Unidos. Ed. Pearson-Prentice. 2005. p 244 (traducción libre)

colocaba a disposición de dicha tarea, todos los recursos del Estado más poderoso del mundo.

Si bien el 11 S no representaba la primera ocasión en que el terrorismo se hacía sentir en territorio norteamericano, lo que magnificó los efectos en esta ocasión fueron: "la magnitud, la sorpresa, la estrategia y el impacto psicológico de los ataques."¹⁹⁰

Estos cuatro elementos recién mencionados sin duda determinaron la respuesta del gobierno en su primer mensaje del 20 de septiembre, en el cual adicionalmente de colocar al terrorismo como la amenaza número uno de los Estados Unidos, se le asignó el enfoque militar convencional a la guerra contra dicho fenómeno, perdiendo de vista una premisa básica en torno del tema del terrorismo:

El terrorismo no es un objetivo en sí mismo. El terrorismo es sólo un medio, un medio impresionante por sus efectos, sus estrategias, pero medio al fin. Si bien la pobreza, la disparidad socioeconómica, la marginación y las luchas étnicas pueden representar un buen caldo de cultivo del terrorismo, es importante no perder de vista que este busca un objetivo político-ideológico.¹⁹¹

Sin embargo y en sentido contrario a esta perspectiva sobre el terrorismo la respuesta militar se impuso e incluso se llevó a la práctica en la guerra en contra del régimen Talibán en Afganistán, acusado de haber apoyado a la red terrorista Al-Qaeda, presunto autor de los atentados.

A esta respuesta militar en la lucha contra el terrorismo, se le agregó un nuevo elemento de gran importancia y que anticipaba lo que vendría a denominarse como la Doctrina Bush: la estrategia preventiva, cuyos primeros esbozos se plasmaron en el mensaje del Presidente Bush, el primero de junio de 2002 en West Point, N.Y.:

Nuevas amenazas requieren nuevos razonamientos. La disuasión, promesa de la represalia masiva contra las naciones, no significa nada contra redes terroristas sombrías, sin nación y ciudadanos que defender. La contención no es posible cuando dictadores desequilibrados que poseen armas de destrucción masiva pueden entregar esas armas...a terroristas aliados...

...La guerra contra el terrorismo no será ganada a la defensiva. Debemos dar la batalla al enemigo, desbaratando sus planes y confrontando las peores amenazas antes de que emerjan. En el mundo en el que hemos ingresado, el único camino a la seguridad, es el camino de la acción, y esta nación, actuará.

¹⁹⁰ Benítez, Manaut Raúl. "Límites de la participación..." *op. cit.*, p 150

¹⁹¹ Sánchez, Georgina. Prólogo. Rosas, María Cristina. *Terrorismo, Democracia y seguridad*, México. UNAM-Editorial Quimera. 2002 p. XV

Nuestra seguridad requerirá que todos los americanos estén en espera y resueltos para llevar a cabo acciones preventivas cuando sea necesario para defender nuestra libertad y nuestras vidas¹⁹²

Este enfoque preventivo se formalizó en septiembre de 2002 con la publicación de la Estrategia de Seguridad Nacional y en la que adicionalmente se contemplaba la posibilidad de actuar unilateralmente en caso de ser necesario.

El contenido de esta documento revela cuatro elementos esenciales en la nueva concepción de Seguridad Nacional Norteamericana los cuales podrían tener importantes efectos en el ámbito de la seguridad hemisférica:

1. *Consolidación del terrorismo como amenaza principal a su seguridad nacional.*

“Los Estados Unidos están peleando una guerra contra terroristas de alcance global. El enemigo no es un régimen político individual; una persona, religión o ideología . el enemigo es el terrorismo premeditado, políticamente motivado, violentamente perpetrado contra inocentes...Nuestra prioridad será encontrar, deshacer y destruir organizaciones terroristas de alcance global”

2. *Manifiesta preferencia por el combate a través de instrumentos militares*

“Nuestra respuesta debe obtener plena ventaja de alianzas fortalecidas, el establecimiento de nuevas sociedades con antiguos adversarios, innovación en el uso de las fuerzas militares, tecnologías modernas-incluyendo el desarrollo de un efectivo sistema defensivo de misiles-, y un creciente énfasis en la obtención y análisis de inteligencia.”

“...en la guerra contra el terrorismo la meta debe ser proveer al Presidente de una amplia gama de opciones militares a fin de oponerse a cualquier agresión o cualquier forma de coerción contra los Estados Unidos, nuestros aliados y nuestros amigos”

3. *En la guerra contra el terrorismo, no se descarta la implementación de medidas y acciones unilaterales.*

“Mientras los Estados Unidos se esforzarán constantemente en obtener el apoyo de la comunidad internacional, no dudaremos en actuar solos si es necesario, para ejercer nuestro derecho a la legítima defensa, actuando anticipadamente contra dichos terroristas y prevenirlos de provocar daños contra nuestra gente y país.”

4. *Establecimiento de la estrategia de acciones preventivas*

¹⁹² Viotti, Paul. *op. cit.*, p 245

"Con frecuencia, expertos en derecho y los juristas internacionales, condicionan la legitimidad de la acción preventiva a la existencia de una amenaza inminente- comúnmente una movilización visible de ejércitos, armadas o fuerzas aéreas preparando un ataque-".

"Debemos adaptar el concepto de Amenaza Inminente a las capacidades y objetivos de los enemigos actuales"

"Estados Unidos ha mantenido durante mucho tiempo la opción de las acciones preventivas contra una amenaza significativa a nuestra seguridad nacional. Entre mayores sean las amenazas, mayor es el riesgo de no actuar y mayor es, la obligación de llevar a cabo acciones anticipatorias para defendernos, e incluso si existe incertidumbre en cuanto al lugar y la hora probables del ataque enemigo. Para adelantarse o prevenir tales actos hostiles... los Estados Unidos actuarán, si es necesario, preventivamente"

5. Reafirmación de la superioridad militar norteamericana

"Es tiempo de reafirmar el papel central de la fuerza militar norteamericana. A través de nuestra voluntad para usar la fuerza en nuestra propia defensa y en defensa de los demás , los Estados Unidos demuestran su resolución de mantener un balance de poder que favorece la libertad"

"En ejercicio de nuestro liderazgo, respetaremos los valores, juicios e intereses de nuestros amigos y socios. No obstante, estaremos preparados para actuar por separado cuando nuestros intereses y responsabilidades únicas lo requieran."

Las implicaciones para el resto del Continente Americano de este conjunto de elementos los cuales no son del todo novedosos¹⁹³, a parte de significar un cambio tajante en la visión norteamericana de la seguridad nacional, planteaba importantes riesgos para el debate en torno a la seguridad hemisférica que en esos momentos tenía lugar en distintos ámbitos.

En primer lugar, al considerar al terrorismo como la principal amenaza a la seguridad nacional de Estados Unidos y que sería elevada a la categoría de "principal amenaza a la seguridad internacional" mediante la resolución 1373 del Consejo de seguridad de la ONU, del 28 de septiembre de 2001, el resto de los temas que se venían manejando en las distintas reuniones a partir de las preocupaciones individuales y en

¹⁹³ La acción preventiva, es un objetivo que había sido planteado durante el gobierno de Reagan, mientras que la remilitarización fue uno de los enfoques dominantes durante la guerra fría

algunos casos de forma colectiva (MERCOSUR; CARICOM y Centroamérica), corrían el riesgo de verse desplazados tal y como había ocurrido durante la guerra fría con el combate al comunismo.

Esta situación se sobredimensiona si consideramos que "se trata, no sólo de cerrar filas con los Estados Unidos en la cruzada contra el terrorismo, sino de canalizar recursos, erigir infraestructura y destinar capital humano a la fortificación de las fronteras, de los servicios policíacos y de la inteligencia."¹⁹⁴

En consecuencia, el terrorismo al no ser visto en los mismos términos para América Latina y el Caribe que para EEUU, se convierte en un elemento de tensión y desacuerdo en las relaciones interamericanas, las cuales en el ámbito de la seguridad no se había caracterizado por su consenso.

Por otro lado, si los EEUU le otorgaban preferencia al enfoque militar sobre otro tipo de respuestas, se podían poner en riesgo los pocos acuerdos existentes en el Continente acerca de privilegiar las respuestas diplomáticas basadas en la solución pacífica de los conflictos y en el propio enfoque multidimensional, reiterado en los resolutivos de la Comisión de Seguridad Hemisférica y de las Cumbres de las Américas.

En tercer lugar, la posibilidad de que los EEUU pudieran emprender acciones unilaterales, planteó una situación de alto riesgo para el resto de las naciones del hemisferio si consideramos que, desde 1933¹⁹⁵, los países de AL y el Caribe habían intentado persuadir a los norteamericanos para que reconocieran los principios de no intervención e igualdad jurídica de los Estados, como principios básicos en las relaciones interamericanas, tras una larguísima lista de actos unilaterales, los cuales, a pesar de los preceptos de la Carta de la OEA, fueron ignorados ante las realidades impuestas en la Guerra Fría.

Si bien, los temores de AL ante el unilateralismo norteamericano habían parecido ceder el paso a una nueva situación surgida en la posguerra fría y en el marco de la Iniciativa de las Américas, los postulados de la Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos, revivían dichos temores.

Si a esta situación le añadimos el ingrediente central de la denominada Doctrina Bush -las acciones preventivas- surgen nuevas complicaciones en el panorama de la seguridad hemisférica, pues adicionalmente al quebranto del marco jurídico internacional de la ONU, y regional, de la OEA que dichas acciones implicarían, éstas representarían

¹⁹⁴ Rosas, María Cristina. "¿Existe la Seguridad hemisférica" *op. cit.*, p. 34

¹⁹⁵ Ver Capítulo I p. 40

un gran riesgo si tomamos en cuenta la inexistencia de una agenda de amenazas en el continente, así como de mecanismos para hacerles frente. Obviamente no se puede dejar de lado la enorme asimetría de recursos entre los EEUU y el conjunto de países de AL y C., quienes, mayoritariamente, apuestan a la diplomacia preventiva en oposición a la guerra preventiva.

En último lugar, pero no por ello menos importante, el hecho de que los EEUU reafirmen su supremacía militar y manifiesten su intención de actuar, incluso al margen o en contra de sus aliados, impide que se avance en el terreno de las Medidas de Confianza Mutua ó en cualquier otro consenso sustantivo de la seguridad continental, pues en cualquier momento dichos acuerdos podrían ser violados por EEUU, aduciendo motivos de seguridad nacional

En síntesis, estos riesgos aquí señalados y que impactan negativamente el ámbito de la seguridad hemisférica, adquieren mayor relevancia si consideramos un elemento fundamental de las relaciones hemisféricas: *la asimetría entre sus miembros*, la cual ante la imposibilidad de llegar a acuerdos multilaterales en materia de seguridad, favorece la aplicación de medidas unilaterales provenientes del Estado dominante.

Ahora bien, una vez analizados los riesgos para la seguridad hemisférica, surgidos tras los atentados terroristas del 11 de septiembre y ante la redefinición de la seguridad nacional norteamericana, es preciso revisar el desarrollo del proceso de reconstrucción de la seguridad regional, iniciado en los noventa, pero ahora a la luz de un nuevo contexto internacional y regional.

2.4.2 El proceso de reconstrucción de la seguridad hemisférica tras la crisis de septiembre de 2001.

Ya se señalaba con anterioridad que si bien durante el debate transcurrido entre 1991-2001 en torno a la seguridad continental, no hubieron acuerdos concretos, sí se establecieron tendencias generales de lo que la agenda de seguridad debería ser:

- Concepto de seguridad basado en el enfoque multidimensional.
- Consideración de amenazas de distinta naturaleza.
- Preferencia de mecanismos de solución multilaterales y no militares.

Incluso estos nuevos derroteros de la agenda continental eran compartidos por los EEUU, quienes en su último documento referente a dicha temática, previo a los atentados, señalaban que “el sistema de seguridad emergente en el hemisferio a principios del nuevo siglo está marcado por el cambio pacífico.”

De acuerdo con este documento, los EEUU tenían cinco objetivos en el continente:

- Fortalecer y ampliar la cooperación de defensa de Estados Unidos con las naciones del hemisferio.
- Institucionalizar normas democráticas dentro de los establecimientos de defensa.
- Fortalecer mecanismos regionales y sub-regionales de seguridad cooperativa, incluyendo el estímulo para la adopción acelerada de Medidas de Fomento a la Confianza.
- Fomentar aproximaciones cooperativas al mantenimiento de la paz internacional, amenazas transnacionales y crisis humanitarias respetando preocupaciones sobre la soberanía.
- Solución pacífica de disputas que amenacen la estabilidad regional.¹⁹⁶

Sin embargo, los atentados terroristas modificaron este enfoque, a partir de la nueva Estrategia de Seguridad Nacional de estados Unidos.

En el ámbito hemisférico, el proceso se vio interrumpido a tan sólo unas horas de la caída de las torres gemelas, debido a la convocatoria del gobierno brasileño al conjunto de los países miembros del TIAR, para invocarlo "por ser el instrumento existente más adecuado para tratar el tema"¹⁹⁷ y como mecanismo de apoyo a los EEUU.

Esta situación generó, en primer lugar, el despertar del TIAR, un acuerdo que había vivido artificialmente desde la guerra de las Malvinas, pero que ahora adquiría renovada importancia. En segundo lugar, colocaba al terrorismo como la amenaza más importante del continente americano, lo cual implicaría una serie de esfuerzos y despliegue de recursos a fin de disminuir las probabilidades de un nuevo ataque.

Sin duda esta situación tomaba especial relevancia si se consideraba que por lo menos tres de las 30 organizaciones terroristas extranjeras identificadas por el Departamento de Estado, se encontraban en el continente, específicamente en Colombia, además de que se reconocía la actividad de organizaciones criminales vinculadas al

¹⁹⁶ Department of Defense. Unites States Security Strategy for the America, Washington. Department of Defense. Office of the Secretary of Defense, Inter.-American Affairs, octubre de 2000. citado en Bernúdez, Lilia. "Los retos del hemisferio en el ámbito de la seguridad". en IMRED-SRE. *Revista Mexicana de Política Exterior*, no. 69, junio 2003pp. 108-109

¹⁹⁷ Sennes, Ricardo. et.al. "La política exterior brasileña y la seguridad hemisférica" en Rosas, María Cristina. *Cooperación y conflicto...op.cit.*, p. 200

narcotráfico que podían llevar a cabo atentados terroristas en Ecuador, Perú y la región de la triple frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay.¹⁹⁸

Bajo este marco, ya de por sí dominado por el tema del terrorismo, es preciso agregar las declaraciones del coordinador de Antiterrorismo del Departamento de Estado, Francis Taylor, quien señaló, el 13 de octubre de 2001, que "la estrategia antiterrorista de Estados Unidos en el hemisferio occidental, es la misma que se aplicará a lo largo del mundo, y que incluirá el uso de todos los recursos en su poder, así como aquéllos disponibles para los países en la región", que condenan el terrorismo y han prometido cooperar con Washington. Esos elementos incluyen la cooperación política, el intercambio de inteligencia e información, así como el uso de herramientas financieras disponibles. También incluirá el uso de la fuerza militar, si ello es adecuado para poner fin a esas actividades."¹⁹⁹

Indudablemente, las acciones y declaraciones de distintos actores en el continente tras los atentados del 11/S, se reflejaron rápidamente en los debates en torno a la seguridad que se suscitaron en distintos ámbitos.

Tal fue el caso de la OEA, en la que en el seno de la XXXII reunión de la Asamblea General se aprobó la Convención Interamericana contra el Terrorismo, el 3 de junio de 2002.²⁰⁰

En dicha Convención, se reconoce al terrorismo como "una gran amenaza para la seguridad de los Estados Miembros, así como para los valores democráticos y de la paz". En virtud de esta consideración se señala que los Estados parte se comprometen a:

- Establecer un régimen jurídico y administrativo para prevenir, combatir y erradicar la financiación del terrorismo.
- Adoptar las medidas necesarias para identificar, congelar, y embargar, y en su caso, decomisar los fondos u otros bienes, destinados ó producto de actos terroristas.
- Promover el intercambio de información a fin de mejorar las medidas de control fronterizo y evitar el tránsito internacional de terroristas.

Tras la aprobación de esta Convención, quedaba claro que en caso de que fuera ratificada por los países signatarios, el combate al terrorismo implicaría la utilización de

¹⁹⁸ Bermúdez, Lilia. "Implicaciones para AL del ataque terrorista" en Valdés Ugalde, José Luis y Valadés, Diego. *Globalidad y conflicto. Estados Unidos y la crisis de septiembre*, México.-CISAN-III. 2002. p. 79

¹⁹⁹ *ibid.*, p. 78

²⁰⁰ El proyecto para establecer esta Convención emanó de la XXIII Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores celebrada el 21 de septiembre de 2001 y que fue impulsada en el seno del CICTE.

recursos, tanto materiales como humanos, en cada país del continente, en detrimento de otros temas que podrían ser más relevantes que el propio terrorismo, sobre todo en el caso Latinoamericano y Caribeño.

De forma paralela a los trabajos que se venían realizando en el seno de la OEA respecto de la convención recién citada, la Comisión de Seguridad Hemisférica también había desarrollado diversas consultas entre sus miembros a fin de continuar el debate en torno a la seguridad hemisférica. Dichos esfuerzos se plasmaron precisamente en la XXXII Asamblea General, tan sólo un día después de que se aprobara la Convención Interamericana contra el terrorismo, en el documento denominado "Declaración de Bridgetown: Enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica."

En esta declaración se reconoce que "las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el hemisferio son de naturaleza diversa y alcance multidimensional y que el concepto y enfoque tradicionales deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales."²⁰¹

Asimismo se señala que "el enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica se incluirá en las partes del temario de la Conferencia Especial sobre Seguridad Hemisférica"²⁰²

Si bien esta Declaración constituye un avance en el proceso de reconstrucción de la seguridad hemisférica, es importante acotar dos aspectos; el primero en cuanto a su contenido, y el segundo en cuanto a la forma:

- Reiterar el enfoque multidimensional de las amenazas y del propio concepto.
- Al ser una "Declaración", si bien establece la pauta para futuras reuniones, no genera compromisos jurídicos, es decir no es vinculante.

Ambos elementos adquieren mayor importancia si los consideramos a la luz de las declaraciones vertidas por el representante de norteamericano ante la OEA, en el marco de las reuniones preparatorias de la CSH en las que señaló:

1. Rechazo de Estados Unidos a la adopción de una definición muy vasta, que asigne lo que considera prioridades falsas al ámbito de la seguridad, el cual para no perder significado no debe abarcar problemas fundamentalmente económicos o sociales.

²⁰¹ OEA. Declaración de Bridgetown: Enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica" 4 de junio de 2002. en www.oas.org/csh

²⁰² *idem*.

2. Falta de convencimiento respecto del vínculo subyacente en la declaración "entre la marginación económica, la pobreza, los conflictos, la apatía y la desilusión de nuestros ciudadanos."²⁰³

Estas consideraciones, expresan un cambio importante en la posición de Estados Unidos respecto de gobiernos anteriores, en los que abiertamente se establecía su inclinación por un enfoque amplio, incluyendo aspectos económicos y sociales.

Si bien la Declaración de Bridgetown preparó el terreno para la celebración de la Conferencia Especial sobre Seguridad en el año 2003, es importante añadir que en noviembre de 2002 se llevó a acabo la V Conferencia de Ministros de la Defensa, en Santiago de Chile. En esta reunión, a la cual México se integró como miembro tras haber participado como observador en las cuatro reuniones anteriores, se reiteró la multidimensionalidad, tanto de las amenazas como de los mecanismos para abordarlas, haciendo hincapié en la necesidad de buscar soluciones coordinadas, respetando la diversidad de las respuestas de cada Estado.

2.4.3 La Conferencia Especial sobre Seguridad Hemisférica: ¿Punto de llegada o de partida?

Durante los meses previos a la realización de la Conferencia Especial sobre Seguridad Hemisférica (prevista originalmente para Mayo de 2003, pero pospuesta para octubre del mismo año²⁰⁴) se llevaron a cabo distintos encuentros gubernamentales y académicos que buscaban presentar propuestas viables de cara a tan importante evento.

Dentro de estos foros existían expectativas contradictorias respecto de la posibilidad de llegar a consensos y avances, en torno al concepto, la agenda y las instituciones relacionadas con la seguridad hemisférica.

Por un lado se encontraban quienes dudaban acerca de la trascendencia de los resultados que dicho encuentro pudiera generar:

...no se vislumbran los elementos racionales, ni tampoco la voluntad política que permitan suponer que las cosas se verán transformadas, en forma cualitativa ni radical, como resultado de la Conferencia Especial sobre Seguridad.²⁰⁵

²⁰³ Noriga, Roger. Permanent Representative to the Organization of American States(OAS). "Hemisphere Security in the 21st century." Statement before the preparatory Meeting for the Summit-mandated Conference on Security Washington DC, 6 de noviembre de 2001. citado en Bermúdez, Lilia. "Los retos..." *op.cit.*, pp. 109-110

²⁰⁴ Esta posposición obedeció a desacuerdos en torno de la agenda misma de la Conferencia y ante el adverso clima internacional y hemisférico, prevalecientes tras la intervención norteamericana en Irak.

²⁰⁵ Curzio, Leonardo. "La seguridad hemisférica: balance y perspectivas", en Rosas, María Cristina *Op.cit.*, p. 75. De acuerdo con este autor, cuatro factores permitían esperar tales resultados: 1) Reacción del gobierno de

De acuerdo con esta óptica "pesimista", la gran brecha existente entre la concepción de las amenazas por parte de Estados Unidos- fundamentalmente externas relacionadas con el terrorismo- y Latinoamérica-de corte interno y vinculada con problemas del desarrollo y policiaicos – "limita los avances concretos que de uno y otro lado puedan esperarse hacia una nueva agenda de seguridad hemisférica" de cara a la Conferencia Especial la cual "probablemente será un ejercicio de pesos y contrapesos hacia los intereses de las partes en el que en todo caso, se acuerden medidas de continuación de la cooperación ya establecidas."²⁰⁶

En sentido contrario a estas no muy alentadoras expectativas, había quienes si veían factible el logro de acuerdos importantes sobre la materia:

En la Conferencia Especial de Seguridad, la profundización, adecuación o elaboración de instrumentos que correspondan a las necesidades emergentes de seguridad creará una nueva estructura" [en la cual], "se deberán consolidar los avances del proceso de reforma del sistema de seguridad hemisférico..."²⁰⁷

Reforzando esta perspectiva e incluso yendo más allá, los resultados de un foro organizado en Chile, previo a la celebración de la Conferencia señalaban:

En la próxima Conferencia, se establecerán las bases para el establecimiento de un sistema de relaciones de seguridad estables, capaces de generar protección frente a las amenazas y desarrollar y ampliar los lazos de cooperación.

El consenso en los principios deberá expresarse en acciones concretas:

- Establecimiento de un grupo de trabajo para la elaboración de la Carta de Seguridad de las Américas.
- Diseño de mecanismos operativos que puedan ser evaluados sobre la base de conceptos operacionales y cronogramas específicos.
- Creación de un Código de Conducta para los actores estatales y no estatales en las Américas.
- Generar mecanismos de monitoreo con la participación de organizaciones de la sociedad civil."²⁰⁸

Estados Unidos tras los ataques del 11 de septiembre: 2) Incapacidad de los países del hemisferio para valorar las condiciones y ventajas que poseían frente a otras regiones; 3) la incapacidad, casi perpetua, de los países del continente en el logro de acuerdos en distintas agendas abordadas en todo el hemisferio y; 4) Ausencia de un profundo y calificado debate hemisférico en diversos ámbitos, especialmente el de la seguridad.

²⁰⁶ Benítez Manaut, Raúl. "Avances y límites..." *op.cit.*, p. 164

²⁰⁷ Bermúdez, Lilia. "Los retos..." *op.cit.*, p. 130

²⁰⁸ Rojas Aravena, Francisco. "Visiones y recomendaciones de académicos y organizaciones de la sociedad civil del hemisferio, para la Conferencia Especial de Seguridad de las Américas" en *Resultados y*

Independientemente de las expectativas que se pudieran tener acerca de los logros de esta reunión, lo cierto es que de acuerdo con lo estipulado por la Segunda Cumbre de las Américas de 1998, la Conferencia Especial sobre seguridad debía ser el punto culminante de un "proceso de análisis sobre el significado, alcance y proyección de los conceptos de seguridad internacional en el hemisferio, con el propósito de desarrollar enfoques comunes más apropiados" e "identificar las formas de revitalizar y fortalecer las instituciones del sistema interamericano relacionadas con los distintos aspectos de la seguridad hemisférica"

Por esta razón, y a pesar de estas visiones contrastantes respecto de los posibles logros y avances que podrían producirse por la Conferencia Especial, existía un consenso acerca de los retos que dicha reunión enfrentaría y que giraban en torno a tres cuestiones:

- Logro de acuerdos concretos para el establecimiento de un concepto y enfoque de la seguridad hemisférica.
- Consensos en torno al debate respecto al origen de las amenazas y riesgos, los cuales de acuerdo con la Declaración de Bridgetown de 2002, podían ser de naturaleza diversa y alcance multidimensional.
- Establecimiento de acuerdos respecto del futuro de las instituciones del sistema interamericano de seguridad hemisférica.

De esta forma, y ante un contexto internacional y sobre todo continental no muy propicios -dada la invasión estadounidense a Irak y los consecuentes desacuerdos producidos entre el gobierno de George Bush y sus contrapartes de México y Chile, por la negativa de estos últimos de apoyar la intervención de EEUU²⁰⁹.- se celebró la Conferencia Especial sobre Seguridad Hemisférica, los días 27 y 28 de octubre de 2003 en la Ciudad de México.

recomendaciones. Taller de Consulta de OSCs y Académicos de América Latina y el Caribe. Conferencia Especial de Seguridad en las Américas, Chile. FLACSO-Chile-Departamento de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional de Canadá. 17 de marzo de 2003, pp. 3-4

²⁰⁹ Si bien es preciso recordar que dicha negativa no fue expresada por medio de los votos de estos países en el Consejo de Seguridad-dado que nunca hubo una votación sobre la intervención en Irak- es importante recalcar que los representantes de ambos países nunca dieron el "sí" a esta aventura norteamericana e incluso la criticaron. Ante esta situación, "el gobierno de Washington se enfureció con México y Chile, a quienes EEUU considera sus dos socios más cercanos en el continente, debido a que no apoyaron la postura estadounidense en torno a Irak" El gobierno norteamericano esperaba que ambos países, "apoyaran la decisión que EEUU tomara, no que lo criticaran ni le dieran consejos." Hakim, Peter. "La política de seguridad de Estados Unidos". en Rosas, María Cristina (coord.), *Seguridad hemisférica e inseguridad global: entre la cooperación interamericana y la guerra preventiva*, México, UNAM Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-Embajada de Canadá, 2004, p.337

Los resultados de la Conferencia a la que acudieron los Ministros y Secretarios de Relaciones Exteriores²¹⁰ de los países miembros, así como académicos y miembros de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) se plasmaron en la "Declaración sobre Seguridad en las Américas", del 28 de octubre de 2003.

A fin de facilitar el análisis de este documento, es importante centrarse en los tres aspectos arriba señalados:

- El concepto y enfoque de la seguridad hemisférica.
- La agenda de amenazas y riesgos.
- Situación de las instituciones del sistema interamericano de seguridad.

Desde esta perspectiva, en cuanto al concepto y enfoque de la seguridad en el hemisferio, la declaración señala:

Nuestra nueva concepción de la seguridad en el Hemisferio es de alcance multidimensional, incluye las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados del Hemisferio, incorpora las prioridades de cada Estado, contribuye a la consolidación de la paz, al desarrollo integral y a la justicia social, y se basa en valores democráticos, el respeto, la promoción y defensa de los derechos humanos, la solidaridad, la cooperación y el respeto a la soberanía nacional.

A fin de reafirmar esta concepción y enfoque multidimensionales, el documento alude a una serie de principios comunes entre los que destacan:

- Derecho de cada Estado de identificar sus propias prioridades nacionales de seguridad y definir las estrategias, planes y acciones para hacer frente a dichas amenazas.
- La democracia representativa, como condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de los Estados del Hemisferio.
- Respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales.
- Subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil.
- El fundamento y razón de ser de la seguridad es la protección a la persona humana.
- Reconocimiento de la justicia social y el desarrollo humano como elementos necesarios para la estabilidad del Hemisferio.

²¹⁰ Es importante destacar la ausencia de los Ministros de Defensa en esta Conferencia debido a que no forman parte de la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA. Esta situación adquiere mayor relevancia si se considera que una parte importante de los pocos acuerdos logrados en torno a la seguridad hemisférica en el ámbito sub-regional se han presentado en aspectos directamente vinculados con la defensa tales como las Medidas de Confianza Mutua y los Libros Blancos.

En lo concerniente a la agenda de las amenazas, establece que estas son:

- Tradicionales y no tradicionales.
- De naturaleza diversa y alcance multidimensional.
- Las nuevas amenazas son intersectoriales y de naturaleza transnacional.

Desde este enfoque, las nuevas amenazas consideradas son:

- “el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos;
- la pobreza extrema y la exclusión social de amplios sectores de la población, que también afectan la estabilidad y la democracia. La pobreza extrema erosiona la cohesión social y vulnera la seguridad de los Estados;
- los desastres naturales y los de origen humano, el VIH/SIDA y otras enfermedades, otros riesgos a la salud y el deterioro del medio ambiente;
- la trata de personas;
- los ataques a la seguridad cibernética;
- la posibilidad de que surja un daño en el caso de un accidente o incidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, incluidos el petróleo, material radioactivo y desechos tóxicos; y
- la posibilidad del acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa y sus medios vectores por terroristas.

Finalmente, en el tema de las Instituciones se reafirma el “compromiso de revitalizar y fortalecer los órganos, instituciones y mecanismos del sistema interamericano relacionados con el tema de la seguridad en el Hemisferio.”

Adicionalmente, se reconoce “la importancia y utilidad del TIAR” aunque se recomienda su examen y evaluación de cara a las nuevas realidades de la seguridad en el Hemisferio y ante el surgimiento de las nuevas amenazas, ya referidas.

En lo concerniente a la JID, se reitera “la necesidad de aclarar su relación jurídica e institucional con la OEA.”

Ante estos resultados vertidos en la Declaración anterior, es posible realizar las siguientes observaciones:

1.- Al confirmar el enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica-sin duda uno de los avances más importantes comparados con la doctrina prevaeciente durante la guerra fría- (establecido desde la Declaración de Bridgetown de 2002), reconoce como legítimas,

cada una de las prioridades en materia de seguridad nacional de los Estados miembros de la OEA, y se fortalece la visión *ampliacionista*, es decir se reconoce que la seguridad en el continente no se limita al aspecto militar, sino que trasciende a otros ámbitos. Esta situación sin embargo, genera el riesgo de *seguritizar* asuntos que estrictamente no lo son, así como los mecanismos de solución.

2.- En el terreno de la agenda de amenazas, sobre todo aquéllas catalogadas como "nuevas", salta a la vista la enorme diversidad en cuanto a su naturaleza, pues se va desde el terrorismo y narcotráfico hasta asuntos relacionados con los riesgos a la salud y al deterioro ambiental. Si bien esta agenda es una consecuencia del enfoque multidimensional, se hace mucho más énfasis en las diferencias que en las coincidencias en torno a la seguridad hemisférica. "Al ser tan amplio el espectro de temas...no se resuelve el tema central de un sistema internacional de seguridad que es el denominador común, no las particularidades de cada país."²¹¹

El hecho de que se contemplara una gama de amenazas tan amplia, no impidió, y de hecho favoreció, que el terrorismo se posicionara como el problema central de la agenda de seguridad hemisférica como se establece en el siguiente apartado:

Afirmamos que el terrorismo constituye una grave amenaza a la seguridad, a las instituciones, a los valores democráticos de los Estados y al bienestar de nuestros pueblos. 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 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. Nos comprometemos a promover la universalidad y la efectiva aplicación de los actuales convenios y protocolos internacionales relacionados con el terrorismo.

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,...

Asimismo, es importante destacar que a lo largo de la Declaración no se realiza una jerarquización de temas- o por lo menos no explícitamente- lo cual adquiere mayor

²¹¹ Curzio, Leonardo. "Los tres planos de la seguridad..." *op.cit.*, p. 141

importancia si consideramos que no existe una distinción entre amenazas y riesgos a la seguridad hemisférica, considerando que si bien “un riesgo puede evolucionar hasta convertirse en una amenaza”²¹², no merece la misma atención, es decir no todos los asuntos enumerados en la declaración pueden recibir la misma atención y recursos. Sin embargo, al ser los Estados Unidos, el único país que coloca a un tema- el terrorismo- como su prioridad en materia de seguridad nacional, se favorece también la prioridad de dicho tema en la agenda hemisférica.

En síntesis, una agenda de amenazas a la seguridad hemisférica como la planteada en la Declaración de la Ciudad de México, si bien resalta la naturaleza *incluyente* de la nueva realidad en materia de seguridad hemisférica, le *resta operatividad* e impide la cohesión continental pues se dificulta la identificación de amenazas comunes.

Finalmente, en lo concerniente al tema de las instituciones y mecanismos del sistema de seguridad hemisférica, los resultados de la Conferencia Especial dejaron más dudas que respuestas, pues se reafirmó la importancia del TIAR, un instrumento que como ya se señaló, revivió tras los atentados terroristas pero que sin duda representa una alianza de la guerra fría difícilmente acorde con las nuevas realidades y amenazas. Igualmente, el controvertido tema de la relación entre la JID y la OEA, no fue abordado directamente, y simplemente se postergó una decisión al respecto a pesar de la clara oposición de algunos países, entre ellos México, al reconocimiento de labores adicionales a las ya contempladas por la Carta de la OEA a la Junta Interamericana de Defensa.

En resumen podemos señalar que a lo largo de este capítulo, se observó que durante la década de los noventa se inició un debate fundamental en el desarrollo de la seguridad hemisférica, el cual se dirigió a tres objetivos claros:

1. Impacto de los nuevos conceptos y corrientes de la seguridad internacional en la seguridad del continente a fin de desarrollar nuevos enfoques y conceptos.
2. Conformación de una nueva agenda de amenazas y preocupaciones para la seguridad del continente, acorde con el nuevo contexto internacional.
3. Determinar el futuro de las instituciones y mecanismos pertenecientes al sistema interamericano de seguridad, en especial el TIAR y la JID.

Estos tres objetivos a lo largo del periodo 1989-2001 y en el marco de mecanismos formales e informales del ámbito continental, se fueron perfilando dentro de un mismo número de tendencias:

²¹² Rosas, María Cristina y Márquez, Manuel. *México rumbo a la Conferencia Especial sobre seguridad de la OEA Recomendaciones*. México. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UNAM, 2003. p.17

1. Multidimensionalidad en el enfoque de la seguridad.
2. Ampliación de la agenda de amenazas, a fin de considerar "nuevas amenazas" de naturaleza diversa.
3. Reconocimiento de la obsolescencia de las instituciones creadas durante la guerra fría, en especial el TIAR y la JID.

Sin embargo, los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos, vinieron a modificar, de forma clara, dos de los tres consensos generales establecidos durante la década anterior:

- Colocaron al terrorismo como el tema más importante de la agenda de seguridad hemisférica, en detrimento de otras amenazas concernientes a distintos países del continente.
- Revitalizaron a mecanismos y organismos como el TIAR, en la medida en que se reconoció su importancia de cara a la amenaza terrorista.

De esta forma, a partir de los atentados terroristas y de la respuesta del gobierno de Estados Unidos ante dichos actos, se experimentó un retroceso parcial en el debate en torno a la seguridad hemisférica, el cual como se pudo observar, no pudo impactar –como si lo hizo en el caso de las otras dos tendencias- sobre la concepción multidimensional de la seguridad.

Sin embargo, hasta el momento, esta multidimensionalidad de la seguridad hemisférica sólo ha hecho posibles los consensos diplomáticos, es decir, ha resultado ser políticamente correcta, pero operativamente inviable.

En consecuencia, a este enfoque multidimensional, se le presentan distintos retos en el hemisferio que pueden determinar el futuro de la seguridad continental:

- Bajo el enfoque multidimensional, ¿es posible establecer una agenda común de amenazas y riesgos para el continente?
- ¿Es factible volver más operativo el enfoque multidimensional a fin de trascender sólo las declaraciones políticas?
- ¿Puede este enfoque brindar el marco propicio para contener la agenda impulsada por los Estados Unidos tras el 11 de septiembre de 2001?

Indudablemente aquellos actores interesados en establecer un nuevo esquema de seguridad hemisférica, deberán de plantear alternativas a esta serie de cuestionamientos que prácticamente han paralizado la discusión en torno a la seguridad en el continente en los últimos meses.

CAPÍTULO III LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO EN EL ÁMBITO DE LA SEGURIDAD HEMISFÉRICA TRAS EL 11 DE SEPTIEMBRE DE 2001.

Tras haber analizado el origen y evolución de la seguridad colectiva en el continente americano, destacando los efectos generados por los atentados terroristas del 11 de septiembre en la conformación de una nueva agenda, el siguiente objetivo de este trabajo consiste en analizar la política exterior del actual régimen en materia de seguridad hemisférica, a partir de los referidos atentados.

Dicho objetivo nos obliga, en primer lugar, a precisar el concepto mismo de política exterior así como su método de análisis. En segundo lugar, es necesario elaborar un breve recuento histórico de la política exterior de regímenes anteriores en materia de seguridad hemisférica en el periodo 1947-2001, a fin de determinar con claridad el sentido y la profundidad de los posibles cambios impulsados por la administración del presidente Vicente Fox sobre la materia. En tercer lugar se efectuará el análisis de las posiciones, decisiones y acciones impulsados en el exterior por el presente gobierno, a raíz de los atentados terroristas, a fin de determinar si en realidad ha existido una política exterior sobre la materia o solamente se trató de acciones internacionales sin una planeación que las sustentara.

3.1 La política exterior: concepto y método de análisis.

En el campo de estudio de las ciencias sociales, las precisiones conceptuales son fundamentales pues en buena parte de los casos, los términos utilizados suelen trascender el plano meramente conceptual y se constituyen en elementos del discurso y las políticas públicas.

De esta forma, la política exterior es un área de estudio de las Relaciones Internacionales pero a la vez una política estatal de gran trascendencia, que varía de un Estado a otro lo cual se ha reflejado en una gran variedad de métodos de análisis y en la imposibilidad de elaborar una teoría sobre este campo de estudio.

No obstante esta situación, desde la década de los cincuenta, se iniciaron en los Estados Unidos (EEUU) distintos esfuerzos por dotar de cierto rigor metodológico a los estudios de política exterior, los cuales obviamente obedecieron a la lógica impuesta por el enfrentamiento bipolar y se orientaron al estudio de la formulación de la política exterior en el ámbito de las distintas instancias gubernamentales norteamericanas, predominando aquéllas orientadas a prestar servicios de inteligencia.

Por su parte en el ámbito de nuestro país, de acuerdo con Arturo Borja Tamayo²¹³ es posible identificar cuatro generaciones de estudios relacionados con la política exterior.

En la primera generación, predominante hasta los años 60, destacaron los estudios jurídico-normativos, provenientes de especialistas de la diplomacia, que al mismo tiempo eran actores de las relaciones internacionales de México, lo cual los llevó a establecer al Derecho Internacional como un elemento que les permitiera contrarrestar las acciones de las grandes potencias.

Durante una segunda etapa, que transcurre durante la década de los 70, predominaron tres enfoques: el realismo político; la economía política y los estudios de causalidad interna.

Dentro de la perspectiva realista, es posible señalar el trabajo de Mario Ojeda²¹⁴, en el cual se contemplan categorías de análisis como la estructura de poder internacional y el interés nacional y se destacan las implicaciones de la hegemonía de EEUU sobre la política exterior de México.

En lo concerniente al análisis de economía política, es posible mencionar dos enfoques:

- El marxismo, subyacente en la obra de Saxe-Fernández²¹⁵, según el cual los condicionantes de la política exterior se encontraban en el sistema imperialista.
- Teoría de la dependencia, presente en el análisis de Lorenzo Méyer²¹⁶ en el que el autor trata de explicar el efecto de los cambios en el régimen político mexicano, sobre la política del gobierno hacia la inversión extranjera directa.

El tercer enfoque denominado de causalidad interna, está representado por el trabajo de Olga Pellicer²¹⁷ en el que analiza las posiciones adoptadas por el gobierno de López Mateos frente a la revolución cubana, y la influencia que en ellas tuvieron las posturas de grupos de presión al interior del país.

Ya en la tercera generación, surgida durante la década de los ochenta, destaca en primer lugar, el enfoque de la política burocrática, según el cual la política exterior debía analizarse desde la perspectiva de los intereses y la participación de los agentes

²¹³ Arturo Borja Tamayo. "Enfoques para el estudio de la política exterior de México: evolución y perspectivas". en El Colegio de México. *La política exterior de México. Enfoques para su análisis*. México. El Colegio de México-Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos. 1997

²¹⁴ Ojeda Mario. *Alcances y límites de la política exterior de México*. México, Colegio de México. 1976.

²¹⁵ Saxe-Fernández John. *Petróleo y estrategia, México y Estados Unidos en el contexto global*, México, Siglo XXI. 1980.

²¹⁶ Lorenzo Meyer. "Cambio político y dependencia. México en el siglo XX". *Foro Internacional*, vol. XIII, núm. 2 (50), octubre-diciembre de 1972.

²¹⁷ Pellicer de Brody Olga. *México y la revolución cubana*, México, El Colegio de México. 1972.

gubernamentales, así como de otros actores involucrados, fundamentalmente el papel del presidente de la República.²¹⁸

El segundo enfoque prevaleciente durante esta tercera generación, es el de la interdependencia, derivado de los estudios de Robert Keohane y Joseph Nye²¹⁹, y en el que Manuel García y Griego²²⁰ hace énfasis en el modelo de "interdependencia asimétrica estructural" para analizar el tema de las negociaciones sobre braceros entre México y los Estados Unidos.

Finalmente, ya durante la década de los noventa se retoman dos enfoques en boga en el mundo entero:

- El institucionalismo neoliberal, el cual parte de la premisa de que es posible lograr una mayor cooperación entre los Estados a partir de la creación y fortalecimiento de instituciones bi o multilaterales. En el caso de México, esta fue la línea argumentativa utilizada por Rafael Fernández de Castro²²¹ quien sostiene que la creación de instituciones bilaterales entre México y Estados Unidos a finales de los ochenta y principios de los noventa, ha posibilitado una mayor cooperación la cual representa una transformación cualitativa en la relación.
- El neorealismo, según el cual, la distribución del poder entre Estados sobrepasa cualquier intento de cooperación, y que en el caso de México y sus relaciones con el vecino del norte, debe entenderse como una relación de costo beneficio en el que ambas partes buscan la consecución de su interés nacional.²²²

Ahora bien, esta gran variedad de enfoques de estudio sobre la política exterior de México ha estado en consonancia con una gran variedad de conceptos sobre la misma, los cuales han emanado de las mismas obras que ya se han referido, o se han retomado

²¹⁸ María Amparo Cassar y Guadalupe González. "Proceso de toma de decisiones y política exterior de México: el ingreso al GATT". en Roberto Russell (comp.), *Política Exterior y toma de decisiones en AL*, Buenos Aires, GEL, 1990.

²¹⁹ Keohane Robert and Nye Joseph. *Power and interdependence, World Politics in Transition*, Boston, Little Brown, 1977.

²²⁰ Manuel García y Griego, "El comienzo y el final: la interdependencia estructural y dos negociaciones sobre braceros". en Torres Blanca. *Interdependencia. ¿Un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?*, México, El Colegio de México, 1990.

²²¹ Rafael Fernández de Castro. "Explaining Cooperation in US Mexican relations" Washington. Georgetown University, 1996.

²²² María Celia Toro. "La política mexicana contra el narco: un instrumento de política exterior". en Fernández de Castro Rafael, Vereca Mónica y Wintraub Susan. *La nueva agenda de la relación bilateral México-Estados Unido*, México, F.C.E. 1999.

de conceptos manejados por autores extranjeros, fundamentalmente de origen norteamericano.

Así tenemos que para Mario Ojeda, la política exterior se diseñó fundamentalmente para la defensa de los intereses nacionales internos, de donde se deriva que el fin último de esta política ha sido siempre, la preservación y afirmación de la soberanía nacional.²²³

Por su parte John Stoessinger, señala que la política exterior de una nación es la expresión de su interés nacional frente al de otras naciones.²²⁴

Hans Morgenthau argumenta que la política exterior consiste en una lucha por el poder, pues independientemente del fin último que se le asigne, el poder siempre será el fin inmediato.²²⁵

En concordancia con estos conceptos en los que evidentemente subyace un enfoque realista, aunque incorporando nuevos elementos de análisis, para Plano y Olton "la política exterior es una estrategia o programa planeado de actividad, desarrollado por los creadores de decisiones de un Estado frente a otros Estados o entidades internacionales, y encaminado a alcanzar metas específicas definidas en términos de los intereses nacionales. La política exterior comprende un proceso dinámico de aplicación de interpretaciones relativamente fijas de los intereses nacionales, a los factores de situación."²²⁶

Para Antonio Carrillo Flores, la política exterior se refiere a "las decisiones de carácter estratégico o táctico que nuestro país toma para la defensa y promoción de sus intereses en sus relaciones con el resto del mundo."²²⁷

En esa misma obra, Blanca Heredia señala que "la política exterior puede definirse como el conjunto de decisiones y acciones estatales orientado al manejo de las relaciones con otros Estados, así como a la regulación de las interacciones entre nacionales y extranjeros."²²⁸ Para esta misma autora, los objetivos de la política exterior suelen ser diversos, "el objetivo mínimo es la defensa de la integridad territorial y política, mientras

²²³ Ojeda Mario, *Alcances y límites... op. cit.*, p. 3

²²⁴ Stoessinger, John. *The might of nations*, New York, Random House, 1982, p. 32

²²⁵ Morgenthau Hans, *La lucha por el poder y la paz*, Buenos Aires, GEL, 1986, p. 41

²²⁶ Plano, Jack y Olton Roy. *Diccionario de relaciones internacionales*, México, Limusa, 1985, p. 199

²²⁷ Citado en Blanca Torres, "La participación de actores nuevos y tradicionales en las relaciones internacionales de México", en Secretaría de Relaciones Exteriores, *La política exterior de México. Enfoques para su análisis*, México, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos-El Colegio de México, 1997, p. 119

²²⁸ Blanca Heredia, "El dilema entre crecimiento y autonomía: reforma económica y reestructuración de la Política Exterior de México", en *ibid.*, p. 83

que, en el otro extremo, el objetivo máximo es la acumulación de poder y capacidad de dominio sobre otros Estados.”²²⁹

Por su parte Andrés Rozental señala que “la política exterior es la variable externa del proyecto que toda nación define en determinado momento de su desarrollo histórico” y debe responder, en primer término, a las aspiraciones de paz y seguridad y a las necesidades de desarrollo económico, político y social del país.”²³⁰

Algunos otros autores como Alejandro Chanona, consideran a nuevos actores más allá de los Estados, pues señala que la política exterior “representa un conjunto de acciones hacia el exterior de sus fronteras, tanto mediante relaciones con organizaciones internacionales como con otros actores del sistema internacional.”²³¹

Por otra parte, César Villalba establece que “la política exterior está conformada por aquellas actitudes y decisiones que emprende un Estado, frente a otros Estados, con el objetivo fundamental de satisfacer los intereses predominantes de la nación que los conforma.”²³²

Del conjunto de los conceptos de política exterior anteriormente señalados se desprenden diversos elementos que es preciso rescatar:

- La política exterior está conformada por un conjunto de decisiones y acciones estatales.
- Estas decisiones y acciones tienen lugar frente a otros Estados, fundamentalmente.
- Dichas decisiones y acciones obedecen al o los intereses nacionales de cada Estado, los cuales pueden ir desde la defensa de la soberanía, la integridad territorial, las necesidades económicas, hasta la lucha por el poder mismo, dependiendo del Estado que se trate.

En consecuencia, y de acuerdo con los objetivos de esta investigación creemos necesario señalar que se debe concebir a la política exterior, en primer lugar, como un **proceso** elaborado y ejecutado por el **Estado**, en apego del mandato conferido a dicha instancia por la **sociedad**. En concreto, es un proceso *político* y a la vez *social* que comprende la ordenación y gobierno de las relaciones con el exterior a través de un plan.

²²⁹ *idem*.

²³⁰ Rozental Andrés. *La política exterior de México en la era de la modernidad*. México. Fondo de Cultura Económica. 1993. p. 9

²³¹ Chanona, Alejandro. “La política exterior de México en el cambio democrático y los retos frente a la nueva arquitectura internacional”. en *La política exterior de México bajo un régimen democrático ¿Cambio o continuidad?*, México. Plaza y Valdés-Universidad de Quintana Roo. 2002. p. 72

²³² Villalba César. “Aspectos básicos para estudiar la política exterior”. en *Boletín de Política Exterior de México*, No. 2. UNAM-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. mayo junio 1998, p. 16

Ahora bien, una vez que se ha establecido un primer acercamiento o idea respecto de la política exterior, se entenderá a dicho término como el *conjunto de actitudes, decisiones y acciones de un Estado frente a otros Estados, para el logro de propósitos y la defensa de intereses nacionales.*²³³

A partir de este concepto es necesario realizar algunas precisiones:

- Los Estados, a pesar del surgimiento de nuevos actores²³⁴ en los ámbitos interno e internacional, son los únicos facultados para representar a la nación más allá de sus fronteras. En concreto los Estados son “los únicos actores que reúnen los dos requisitos necesarios para poder desarrollar una política exterior plenamente: capacidad jurídica reconocida internacionalmente y capacidad política plena, autónoma y eficaz.”²³⁵
- Más allá de la trascendencia de las acciones, incluso las actitudes deben ser consideradas, pues representan una postura del Estado, incluso cuando no se reflejen en acciones concretas.
- La política exterior de cualquier Estado se lleva a cabo frente a uno o más Estados, ya sea que se trate del ámbito bilateral o en el seno de las organizaciones internacionales conformadas por otros Estados.
- El interés nacional, a pesar de la controversia que puede, y de hecho genera, constituye la misión última de la política exterior, pues ahí radican o se engloban las demandas de la sociedad, sujetas a la interpretación del gobierno en turno.

Asimismo, es importante tener en cuenta que la política exterior busca *coadyuvar* en el logro de propósitos y la defensa de intereses nacionales, es decir entra en acción en el momento en que aquellos, no pueden ser alcanzados en el ámbito de la política interna, lo cual hace necesario recurrir al ámbito internacional. Igualmente, se echa mano de la política exterior cuando se presentan situaciones externas que ameritan una respuesta del Estado a fin de defender su interés nacional.

²³³ Cabra Ybarra José Germán. *Apuntes del seminario de Relaciones Internacionales de México*. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM, 2003.

²³⁴ Para una ampliación sobre el tema ver: Blanca Torres. “La participación de actores nuevos y tradicionales en las relaciones internacionales de México” *op.cit.*, pp. 119-145

²³⁵ Calduch Rafael. *Dinámica de la sociedad internacional*, Madrid. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 1993, p. 4

3.1.1 Metodología de la política exterior.²³⁶

Una vez que se ha precisado el concepto de política exterior y previo al análisis del método que aquí se utilizará, es necesario enfatizar la forma en qué esta se concibe, esto es, como un proceso social en cuanto a sus orígenes y fines, y político en su expresión práctica.²³⁷ En síntesis, la política exterior desde esta concepción procesal, consiste en “la aplicación de una serie de criterios relativamente constantes a un molde infinitamente variable de factores de situación y, en el ajuste subsiguiente de la conducta del Estado, como resultado de tal aplicación.”²³⁸

Precisamente, con base en lo anterior se pueden enunciar y explicar cada uno de los componentes de la metodología para el análisis de la política exterior.

Por principio de cuentas hay que señalar que dentro del proceso de la política exterior, es posible distinguir tres fases: la de planeación o elaboración; la de ejecución o política y por último la de evaluación o control.²³⁹

A) Etapa de planeación.

1. - El origen de la política exterior se encuentra en cualquier cambio, tanto en el plano interno o en el externo, que modifique “la condición previa en que se encontraba el Estado” y esto a su vez, exija la participación de la política exterior para compensar las circunstancias.²⁴⁰

Precisamente en este momento se inicia el proceso, cuya respuesta inicial estará en función del interés nacional, el cual se constituye en el criterio definitivo de las posteriores posiciones, decisiones y acciones del Estado.

²³⁶ Los elementos presentados en este apartado se retoman de la “Propuesta de Método para el estudio de la política exterior”, contenida en la tesis de licenciatura Villalba Hidalgo, César. *La política exterior de México enfocada al desarrollo económico: una revisión histórica (1946-1970)*, Tesis de Licenciatura. México, UNAM-FCPyS, 2000.

²³⁷ Cabra Ybarra José Germán. “La lectura de la Política exterior en el tercer informe de gobierno”, en Facultad de Ciencias Políticas y Sociales- UNAM. *Boletín de Política Exterior de México*, No. 13, mayo junio 2003, p. 5

²³⁸ Cabra Ybarra José Germán. *Apuntes sobre...op.cit.*

²³⁹ Desde la perspectiva de Rafael Calduch, “en la vida real la creciente velocidad con que se desarrollan los acontecimientos internacionales, unido a la burocratización de los órganos estatales y a las rutinas con que se deciden y ejecutan la mayoría de las actividades exteriores de los Estados, provoca un solapamiento de estas fases y con ello una dificultad añadida para poder comprender y explicar la política exterior.” Calduch Rafael, *op.cit.*, p. 6

²⁴⁰ Esta situación se puede presentar en diversas circunstancias dependiendo de cada Estado. De esta forma puede ser que cuando se suscita la situación que amerite la puesta en marcha de la política exterior, el Estado tenga un interés nacional que esté tratando de llevar a cabo, lo cual lo llevaría a reaccionar. Otra situación podría ser aquella en la que el Estado no teniendo criterios previamente establecidos, decide actuar a fin de sacar provecho de la situación o contrarrestar sus posibles efectos negativos.

En síntesis, el primer elemento metodológico del análisis de la política exterior consiste en conocer el hecho o circunstancia " que obliga al Estado a reaccionar "pues de esa manera se sabrá qué ámbito de la nación está siendo afectado y se podrá conocer a su vez, en qué consiste el interés nacional que debe ser protegido o incrementado."²⁴¹

2. - Una vez que se ha determinado el interés nacional, y con él, el o los criterios que guiarán la actuación del Estado, es preciso establecer y valorar los factores pertinentes a la situación, ya sean internos y/o externos, fijos y/o variables.

Para ello es preciso analizar tanto el medio interno como el internacional y realizar la medición de los indicadores económicos y financieros; la situación política y social; los indicadores militares, así como una serie de elementos no tangibles como el nivel educativo y tecnológico, la condición de la moral nacional o la situación estratégica internacional del Estado, todos los cuales inciden en alguna u otra manera en el proceso de la política exterior.

Debido a que en conjunto estos factores pueden ser cientos o miles, una labor fundamental consiste en determinar aquellos que inciden directamente en la situación, lo cual a su vez incidirá directamente en la probable eficiencia del proceso en su conjunto, pues permitirá centrar la atención y el análisis en los que realmente corresponden a la situación.

La determinación y análisis de estos factores permitirá establecer con mayor o menor precisión, aquellos que representan un obstáculo por un lado, o un apoyo por el otro, en el desarrollo de la política exterior.

3.- Una vez realizado el análisis de los factores pertinentes a la situación, el tercer paso consiste en contrastarlos o compararlos con los criterios derivados del Interés nacional, en otras palabras, llevar a cabo una medición de los factores frente a los criterios establecidos inicialmente, a fin de estar en condiciones de diferenciar entre aquello que se desea, y aquello que es posible alcanzar debido a las circunstancias imperantes, tanto en el medio interno como en el internacional.

El resultado obtenido de esta contrastación entre criterios y factores, se reflejará posteriormente en la determinación de los fines, pero es importante señalar que los elementos teóricos juegan un papel central en esta tercera fase ya que dotarán de sustento a la evaluación que tanto del medio interno como internacional se realice, así

²⁴¹ Villalba César. "Apuntes para estudiar política exterior" en *Boletín de política exterior de México*, no. 13, mayo-junio de 2003, p. 3

como a la determinación de los fines de la política exterior, que constituyen el siguiente paso del proceso.

4.- Una vez que se han establecido los criterios que guiarán la actuación del Estado, y éstos a su vez se han contrastado con los factores imperantes en el ámbito interno, pero sobre todo internacional, se está en condiciones de asignar un objetivo a la política exterior. Estos fines, sin alejarse demasiado de los criterios originales, tratarán de sacar la mayor ventaja de las situaciones internas y externas existentes, y de esa manera responder al interés nacional.

5.- Tras conocer o precisar lo que la política exterior busca conseguir, corresponde establecer una estrategia, entendida como la planeación de los actos a realizar con base en la organización de los medios con que se cuenta.²⁴² A partir de ésta, se prevén, organizan y conducen las actitudes, decisiones y acciones exteriores del Estado, tendentes a lograr los fines cuya satisfacción demandan los intereses de la nación.

La estrategia, vista de esta manera permitirá delinear las conductas específicas del Estado, que le permitan superar los obstáculos y aprovechar las ventajas existentes para el logro de los fines ya establecidos. En concreto, la estrategia establece la base para la toma de decisiones en espacio y tiempo determinados.

6.- El momento de decidir si se lleva a cabo la acción o no, constituye el siguiente paso de este esquema metodológico. En esta etapa adquieren gran importancia el actor o los actores involucrados en la toma de decisiones en materia de política exterior, las cuales valorarán en última instancia la capacidad del Estado para actuar o no, ó simplemente adoptar una actitud.

Desde esta perspectiva encontramos tres posibles escenarios:

1.) Si se llega a la decisión de no actuar, "en ese momento se acaba el proceso que se ha venido siguiendo, es decir, no llega a proyectarse una política exterior al respecto del tema en cuestión."

2.) En segundo lugar, es posible que los tomadores de decisiones creen conveniente que únicamente se fije una posición del Estado, sin que se materialice ninguna acción, esto es, sólo se asuma una actitud en la que el Estado no llega a comprometerse plenamente.

3.) Si tras analizar la estrategia, se decide llevar a cabo una acción o una serie de acciones, estamos en presencia del siguiente paso y de una nueva fase del método de análisis de la política exterior.

²⁴² Villalba Hidalgo, César, *op.cit.*, p. 17

B) *Etapa de ejecución.*

7.- Esta fase del proceso corresponde al conjunto de acciones mediante las cuales, los Estados intentan materializar la política exterior previamente elaborada o planeada.

Estas acciones, suelen enfocarse en cuatro vías o categorías generales:

- I. La acción política, a través de la acción diplomática.
- II. La acción económica, a través del sistema de producción y distribución con que cuenta el Estado.
- III. La acción psicológica, a través de técnicas aplicadas para influir en el ánimo y acciones de la contraparte.
- IV. La acción militar.

Pese a esta clasificación, rara vez es posible identificar con claridad la naturaleza de las acciones debido a que éstas se presentan en formas sumamente variadas y de manera simultánea, e incluso pueden contemplar otras vías de acción como las informativas y propagandísticas, tecnológicas, etc.

Asimismo es importante considerar que las acciones de los Estados se enfrentan a diversos límites u obstáculos que pueden ir desde el Derecho Internacional, hasta la dinámica y composición del sistema internacional, lo que en un momento dado puede generar modificaciones en las estrategias a fin de encontrar nuevas vías de acción.

C) *Evaluación*

8.- La última fase y etapa del proceso de la política exterior es la de la evaluación o control, en el cual se cotejan los resultados obtenidos con los criterios originales a fin de contemplar la posibilidad y/o necesidad de instrumentar nuevas acciones, o realizar alguna modificación en cuanto a la medición de los factores pertinentes a la situación, los fines o las estrategias. Todo este replanteamiento se encuentra en función del éxito o fracaso alcanzados por la política exterior, es decir, la satisfacción o no del interés nacional.

Sin esta fase evaluatoria, la elaboración y ejecución de una determinada política, carecerían de sentido pues no se conocerían los resultados alcanzados en función de los

criterios originales y de los fines derivados del interés nacional, y que llevaron a adoptar esa política exterior y no otra diferente.²⁴³

De esta forma en la medida en que los resultados se cotejan con el interés nacional, es posible afirmar el carácter cíclico de la política exterior. Así, es factible coincidir en que “ la fase de control se configura así como la etapa final de toda política exterior y el punto de partida de un nuevo proceso...”²⁴⁴

Ahora bien como es sabido, la realización de la evaluación suele “estar a cargo del mismo círculo político que toma las decisiones y son ellos quienes de esta manera adquieren un virtual monopolio de la política exterior.”²⁴⁵

En este sentido y bajo la premisa de que la aspiración democrática no puede dejar fuera de sus espacios a la política exterior, la cual no puede ser el juguete exclusivo de un número reducido de peritos políticos, es necesario que se considere la participación de otros poderes de gobierno (en especial el legislativo), pero fundamentalmente de nuevos actores como la ciudadanía, agrupada en torno a organizaciones con representatividad suficiente como para desempeñar tal actividad, que en realidad se pueda constituir en un “control popular”²⁴⁶ capaz de democratizar un proceso de política exterior, que sobre todo en nuestro país, se antoja difícil que pueda presentarse de otra manera debido al mandato constitucional del artículo 89, fracción X.

Si bien la mayoría de los gobiernos se han mostrado renuentes a incorporar mecanismos de control de su política exterior en los que se contemple la participación ciudadana, es importante destacar que en el caso de México, la publicación de la “Ley de Participación Ciudadana” en 2003, así como la expedición del reglamento de “La participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC`s) en la política exterior” por la Secretaría de Relaciones Exteriores el 2 de marzo de 2005, significan un avance importante en el ámbito de la evaluación ciudadana de la política exterior ya que responde a los reclamos de la sociedad por incorporar sus análisis, reflexiones y necesidades, no sólo en la evaluación sino en el diseño mismo de la política exterior, como ya se lleva a cabo en otros países, sobre todo de Europa, en donde las consultas celebradas en España, Holanda, y Francia a propósito de la adopción de la nueva constitución europea,

²⁴³ Calduch Rafael, *op.cit.*, p. 17

²⁴⁴ *idem.*

²⁴⁵ Villalba César, *op.cit.*, p. 20

²⁴⁶ De acuerdo con Rafael Calduch, el control popular “constituye en los regímenes democráticos, el control político por excelencia.” Calduch Rafael, *op.cit.*, p. 22

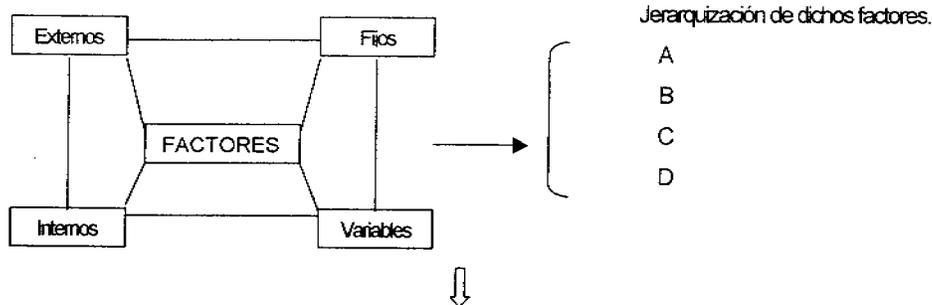
son muestras claras de esta extensión del control popular a los ámbitos de la política exterior de los Estados.

CUADRO 1 MÉTODO DE ANÁLISIS DE LA POLÍTICA EXTERIOR

FASE I. Planeación y elaboración.

1) Determinación del criterio(s) básico(s): *el Interés nacional.*

2) Determinación y valoración de los factores internos y externos.

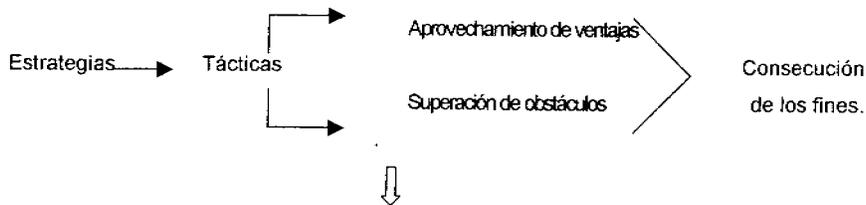


3) Medición de las variables por los criterios: Distinción entre lo que desea el Interés Nacional y lo que es posible alcanzar en el medio internacional

↳ *Conocemos el margen de eficiencia con que cuenta el Estado.*

4) Asignación de objetivos: resultados concretos que se pretenden alcanzar.

5) Diseño y establecimiento de la estrategia: planificación de las actitudes, decisiones y acciones.



6) Toma de decisiones {
Decisión negativa: no actuación
Decisión neutra: asumir actitud
Decisión positiva: acción



Fase II. Ejecución

7) Puesta en marcha de las acciones



Fase del proceso que corresponde al conjunto de acciones mediante las cuales los Estados intentan materializar la política exterior previamente elaborada o planeada.

ACCIÓN {
Política
Económica
Militar
Psicológica
Etc.

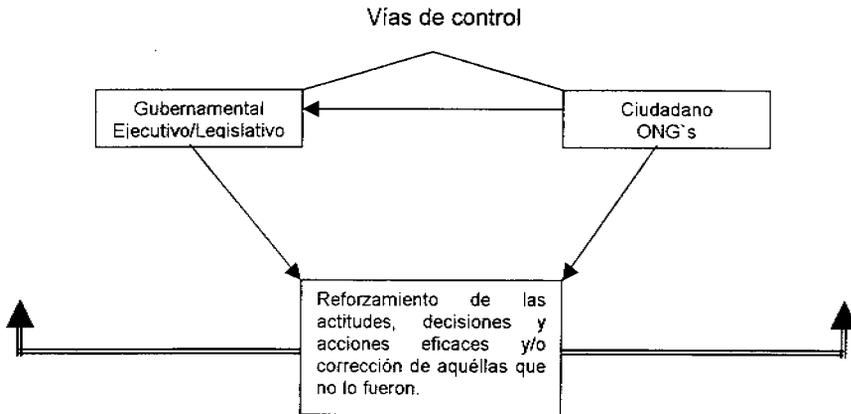


Fase III. Evaluación

8) Evaluación o control



Cotejar los resultados con los criterios o intereses nacionales.



A manera de síntesis se puede señalar que el método de análisis de la política exterior que aquí se ha retomado de trabajos anteriores, plantea responder a las siguientes preguntas:

- 1) ¿Cuáles son los intereses de la nación cuya satisfacción, vía actuación exterior, el Estado habrá de lograr?
- 2) ¿Cuál fue, si la hubo, la lectura de los factores existentes en el medio interno e internacional?
- 3) ¿Existió una adecuación de las metas originalmente propuestas por el interés nacional tras el análisis del medio internacional?
- 4) ¿Cuáles fueron los objetivos que se plantearon?
- 5) ¿Cuáles fueron las estrategias diseñadas para cumplir con dichos objetivos?
- 6) ¿Cuáles han sido las actitudes, decisiones y acciones llevadas a cabo?
- 7) ¿Ha existido congruencia entre las actitudes, decisiones y acciones adoptadas y las estrategias diseñadas?
- 8) ¿Cuáles han sido las valoraciones o evaluaciones que se han realizado acerca de esta política exterior? y ¿Qué actores han participado en dicha tarea?

Las respuestas que a cada una de estas cuestiones correspondan, permitirán analizar y comprender la política exterior de un Estado en un momento y ámbito determinados, desde una perspectiva distinta de los tradicionales estudios históricos y diplomáticos.

3.2 Reseña histórica de la política exterior de México en el ámbito de la seguridad hemisférica. (1947-2001)

Ya en el primer y segundo capítulos en los que se analizó la evolución histórica de la seguridad hemisférica, desde su origen formal en 1947, y hasta su desarrollo a últimas fechas, se hizo mención a la participación de México, por lo que en este apartado, se condensarán las distintas decisiones, actitudes y acciones que sobre la materia, plantearon los distintos gobiernos mexicanos, incluidos los primeros nueve meses del actual justo antes de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001. Esta reseña resulta un acto ineludible para determinar los posibles cambios surgidos en materia de seguridad hemisférica, tras dichos actos terroristas.

El sexenio de Miguel Alemán Valdés: 1946-1952

Previo a la sanción del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) en 1947, el gobierno mexicano había expresado su deseo, de que una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial, era momento propicio para discutir los problemas de toda índole, especialmente aquellos de carácter económico. Desde la administración de

Manuel Ávila Camacho (1940-1946), México mostró su preocupación porque una vez concluida la guerra, se le diera mayor peso a las cuestiones militares que a las económicas en el ámbito continental.

Ya durante el gobierno de Miguel Alemán (1946-1952) los asuntos militares fueron dejados en un segundo plano y se reconoció que la modernización económica del país, consistía la principal preocupación del gobierno a fin de hacer de México un país más justo e independiente.

Consecuente con este criterio, y habida cuenta de la situación persistente tanto al interior del país, como en el escenario internacional, se reconoció que era indispensable mantener una buena relación con los Estados Unidos, país que resultaba pieza clave para el proyecto económico del régimen debido a que en el corto y mediano plazos, sería la única fuente de bienes de capital y se constituiría en el mercado más importante para la exportación de los productos agrícolas mexicanos.

Ante esta situación, "el gobierno mexicano puso entonces en práctica una política exterior muy congruente con sus objetivos de política interna...y procuró una relación cordial con los EEUU, suavizando las tensiones que se originaban por la vecindad y por el número creciente de interacciones entre los dos países. La cooperación en algunas áreas difíciles, tendría como límite el descontento interno que podía poner en riesgo la estabilidad política del país o de algunas regiones."²⁴⁷

Precisamente una de esas "áreas difíciles" para la cooperación bilateral, resultó ser la de la seguridad continental, en la que el gobierno mexicano estableció como interés nacional, evitar la militarización del naciente sistema interamericano²⁴⁸, lo cual se contraponía con la posición norteamericana, proclive a establecer una alianza militar en todo el continente.

México, reconociendo la imposibilidad de impedir que se estableciera un mecanismo de defensa colectiva en América, dada la situación surgida en el mundo a raíz de 1947 entre EEUU y la URSS, así como por los compromisos establecidos por los países del continente en la Conferencia de Chapultepec (1945) respecto de la creación de un acuerdo regional para tratar asuntos concernientes al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, buscó comprometerse lo menos posible reconociendo que los intereses de EEUU como superpotencia mundial, podían llevar a los miembros del

²⁴⁷ Blanca Torres, "De la guerra al mundo bipolar". Tomo VII de la serie *México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores*. México, Senado de la República, 2000, p. 71

²⁴⁸ Ojeda Mario, *op.cit.*, p. 55

continente americano, y en especial a México, a inmiscuirse en asuntos extracontinentales.

En búsqueda de la consecución de dicho objetivo, la delegación mexicana, presente en la Conferencia Interamericana para el mantenimiento de la paz y la seguridad continentales, celebrada en Río de Janeiro, entre agosto y septiembre de 1947, planteó diversas propuestas, algunas de las cuales recibieron el respaldo suficiente para ser incluidas en el acuerdo final, entre ellas:

- Delimitar claramente el área geográfica de aplicación del acuerdo en caso de agresión armada, a fin de que se circunscribiera exclusivamente al continente americano.²⁴⁹
- Distinción clara entre una agresión y un ataque pues dicha situación permitiría establecer mecanismos de respuesta diferentes, destacando que en caso de un ataque armado, la ayuda del resto de los miembros del acuerdo, estaría condicionada por la solicitud expresa del Estado o estados víctimas de dicho ataque.
- Si bien México aceptaba como obligatorias las decisiones tomadas por los dos tercios de los signatarios, las acciones o medidas militares sólo se podían llevar a cabo mediante el consentimiento de cada Estado.²⁵⁰

Esta serie de propuestas que evidentemente no eran del todo compatibles con las de la delegación norteamericana, permitieron al gobierno de Alemania, reducir en buena medida los riesgos que entrañaba para el país, ser parte de una alianza continental de corte militar. Si bien México reconocía como inevitable la conformación de esta alianza, trató de comprometer lo menos posible al Estado mexicano, buscando salvaguardar sus márgenes de acción en el futuro.

Una situación similar para el régimen alemanista se presentó tan sólo unos meses después en la IX Conferencia Internacional Americana en Bogotá, en la que se buscaba establecer un pacto orgánico interamericano, que se enfocara a las cuestiones económicas y políticas no contempladas en el TIAR.

En esta reunión, las cuestiones de defensa también se hicieron presentes pues desde la óptica norteamericana, el nuevo tratado debía compaginarse con el TIAR y con

²⁴⁹ Si bien se acordó la inclusión de Groenlandia, quedaron fuera Islandia y Hawái, los cuales habían sido propuestos por Estados Unidos.

²⁵⁰ Esta propuesta mexicana y de algunos otros países, fue incluida en el acuerdo final, específicamente en el artículo 20, en el que se establece que "las decisiones serán obligatorias para todos los estados, con la sola excepción de que ningún estado estará obligado a emplear la fuerza armada sin su consentimiento."

la carta de Naciones Unidas a fin de encontrar modelos de convergencia entre el principio de no-intervención y las medidas adoptadas en nombre de la paz y seguridad continentales.

Asimismo se trató de cristalizar el proyecto para la creación de un órgano militar permanente dentro del Consejo Directivo de la futura Organización de Estados Americanos (OEA) y que emanaba de una de las resoluciones aprobadas en Chapultepec en 1945.²⁵¹

Sin embargo, la delegación mexicana encabezada por Jaime Torres Bodet, se manifestó en contra de esa posibilidad en la que subyacía la idea de instituir un estado mayor continental. Como alternativa, la delegación de México propuso la creación de un Comité Técnico de Defensa con carácter no permanente. Adicionalmente, "la delegación también tuvo éxito porque se aceptó incluir una nota interpretativa en la cual se especificaba que el Comité no tenía facultades para intervenir en asuntos militares de los estados miembros ni para hacer estudios dentro del territorio, espacio aéreo o aguas territoriales en los países del continente, sin contar con su consentimiento."²⁵²

De esta forma tanto las posiciones y acciones de las delegaciones mexicanas en los nacimientos del TIAR y de la OEA, en 1947 y 1948, respectivamente, si bien no dejaron de provocar sorpresa e intranquilidad entre sus contrapartes, contribuyeron a establecer un preciado margen de acción para México en el futuro y constituyeron parte importante de una política exterior en materia de seguridad hemisférica, congruente con los criterios de desarrollo económico y sobre todo estabilidad y unidad internas, delineadas por la administración de Miguel Alemán.

Tras la IX Conferencia Internacional Americana, la cancillería mexicana consideró que "la situación internacional no era propicia para actuar con vigor en los nuevos organismos"²⁵³, sobre todo por los costos que dichas actuaciones podrían generar en las relaciones con EEUU.

En consecuencia el gobierno mexicano optó por "permanecer relativamente aislado dentro del organismo interamericano"²⁵⁴. No obstante esta situación, en los casos en que fue requerido (Costa Rica-Nicaragua 1948 y Haití-R. Dominicana en 1950), el gobierno mexicano participó en las Comisiones de Investigación a fin de colaborar en la solución pacífica de las disputas interamericanas.

²⁵¹ Ojeda Mario. *op.cit.*, p. 51

²⁵² Blanca Torres. *op.cit.*, p. 87

²⁵³ Torres Blanca. *op.cit.*, p. 89

²⁵⁴ *idem.*

Ya hacia el final del gobierno de Alemán, en apego al objetivo ya señalado, México declinó la invitación realizada por el gobierno estadounidense para firmar un acuerdo militar en forma bilateral (PAM) y que contemplaba el envío de los EEUU, "de misiones militares para labores de asesoramiento y entrenamiento, así como el otorgamiento de ayuda militar en forma de donativos y préstamo de armamento."²⁵⁵

Al finalizar este sexenio si bien era evidente que el sistema interamericano no había podido escapar a la militarización impulsada desde los EEUU, a través de la entrada en vigor del TIAR y del inicio de diversos Programas de Ayuda Militar (PAM), el gobierno mexicano había logrado mantener el mayor margen de autonomía posible en un contexto internacional y regional, caracterizado por el inicio del enfrentamiento bipolar.

El sexenio de Adolfo Ruiz Cortines: 1952-1958

Durante la administración de Adolfo Ruiz Cortines, el gobierno identificó como uno de sus principales intereses, estabilizar la economía a fin de lograr un crecimiento sin inflación²⁵⁶. Al centrarse en la recuperación económica interna, el nuevo gobierno acentuó el relativo aislamiento de México respecto de su participación internacional, aunque teniendo presente el interés de mantener una buena relación con los EEUU, que justamente también vivía un cambio de administración con la llegada de Dwight Eisenhower a la Casa Blanca en enero de 1953.

En el ámbito de la seguridad hemisférica, el gobierno del presidente Ruiz Cortines señaló que el interés nacional del país consistía en mantener al continente americano unido, a pesar de las tensiones internacionales existentes.²⁵⁷

De acuerdo con el gobierno mexicano, el cambio de administración en los EEUU, constituyó un factor determinante en la escena de la seguridad hemisférica, pues de acuerdo con el nuevo presidente norteamericano y su secretario de Estado, John Fuster Dulles, el eje de la política norteamericana hacia AL sería el de "lograr la solidaridad hemisférica en la lucha contra la URSS y la subversión comunista en el continente."²⁵⁸

Ante esta situación presente en el escenario internacional, aunada a la necesidad interna de maquinaria y equipos adecuados para el desarrollo agrícola e industrial, el gobierno de Ruiz Cortines reconocía que la alineación con los Estados Unidos resultaba inevitable, por lo que el objetivo planteado sería el de evitar al máximo los compromisos

²⁵⁵ Ojeda Mario, *op.cit.*, p. 57

²⁵⁶ Debido al final de la guerra de Corea en 1953, la demanda mundial de materias primas se contrajo, afectando de forma importante al sector exportador mexicano, contribuyendo a un estancamiento en el último año del gobierno de Alemán.

²⁵⁷ Presidencia de la República. *Segundo Informe de Gobierno*. Septiembre de 1954, p. 22

²⁵⁸ *ibid.*, p. 107

con el vecino del Norte, tal y como había ocurrido con la administración anterior, por lo que “el régimen mexicano defendía cierto grado de independencia en su posición dentro del sistema interamericano.”²⁵⁹

Precisamente una oportunidad para mostrar esta “independencia” en el ámbito continental, se presentó en marzo de 1954 en el marco de la Décima Conferencia Interamericana, celebrada en Caracas. En dicha reunión, el gobierno norteamericano acusó al gobierno guatemalteco de Jacobo Arbenz “de estar bajo el control comunista en forma tal que constituía una cabeza de playa en el hemisferio y una amenaza a la paz y seguridad americanas.”²⁶⁰

Por esta razón, los EEUU, entre otras medidas, solicitaron a esta reunión “sentar las bases para una acción positiva de la OEA contra la penetración comunista en el hemisferio, como ocurría en Guatemala.”²⁶¹

Una vez conocida esta propuesta norteamericana, el gobierno mexicano señaló que desde su perspectiva, “era muy difícil emitir juicios razonables sobre la intervención de una ideología u organización en las naciones americanas sin referirse a situaciones concretas y, al hacerlo por fuerza se intervenía en asuntos de algún Estado.”²⁶²

De acuerdo con la delegación mexicana, encabezada por Luis Padilla Nervo, las medidas llevadas a cabo contra las actividades comunistas debían sujetarse a lo que establecían las normas constitucionales de cada Estado y a los principios que daban sustento al sistema interamericano emanado de la Carta de la OEA. En consecuencia, se señaló que, incluso si algún país adoptaba por decisión popular un régimen comunista, era inaceptable cualquier acción violatoria del principio de no-intervención.²⁶³

A pesar de la abstención del gobierno mexicano y del argentino, se aprobó la declaración “De solidaridad para la preservación de la integración política de los Estados Americanos contra la intervención comunista internacional.”²⁶⁴

Ante la amenaza establecida por la declaración ya mencionada y frente a la invasión del denominado “Ejército de Liberación” conformado por exiliados guatemaltecos

²⁵⁹ *idem.*

²⁶⁰ Connell-Smith Gordon. *El sistema interamericano*, op.cit., p. 272

²⁶¹ Torres Blanca, op.cit., p. 116

²⁶² Secretaría de Relaciones Exteriores. *México en la IX conferencia Internacional Americana*, 1958, pp. 24 y 25, citado en Blanca Torres, op.cit., p. 117

²⁶³ *ibid.*, p. 118

²⁶⁴ En dicha declaración se establecía que si el movimiento comunista internacional dominara las instituciones políticas de cualquier estado americano, ello constituiría una amenaza contra la soberanía e independencia de todos, lo cual los haría actuar en consecuencia.

entrenados y equipados por el ejército de los EEUU, el 27 de junio el presidente Arbenz "renunció" a su cargo.

Frente a estos hechos, el gobierno mexicano fue cauteloso en sus declaraciones, lo cual contrastó con algunas movilizaciones sociales que repudiaron tal acción en contra del nuevo gobierno guatemalteco.²⁶⁵

Durante los años restantes del gobierno de Ruiz Cortines, sólo se presentaron tres casos más de disputas entre países miembros de la OEA, aunque ninguno de ellos con la importancia del caso de Guatemala. Ante dichas situaciones el gobierno mexicano reiteró su decisión de apegarse a los principios del derecho internacional ya que constituían los pilares del sistema interamericano.

Resultó evidente que a partir de la experiencia de la reunión de Caracas de 1954, "la política en la OEA fue vista como una ocasión para exaltar la continuidad y firmeza de las ideas mexicanas en materia de no-intervención; se obtenía así prestigio para el gobierno mexicano cuya utilidad se encontraba, ante todo en el ámbito de la política interna. La repercusión que tales ideas pudieran tener en otros países latinoamericanos, o en la marcha general del organismo regional, dejó de ser un objetivo primordial de la política exterior de México."²⁶⁶

En consecuencia, es posible afirmar que durante el sexenio de Ruiz Cortines, el gobierno mexicano comenzó a recurrir a las actitudes, decisiones y acciones en el ámbito de la seguridad hemisférica como instrumentos útiles para dotar de legitimidad al régimen en el interior del país, fundamentalmente frente a sectores críticos al gobierno. Este "beneficio interno" de la política exterior hemisférica, será aprovechado por gobiernos posteriores, sobre todo a raíz de la instauración del comunismo en Cuba.

El sexenio de Adolfo López Mateos: 1958-1964

Al gobierno encabezado por Adolfo López Mateos le correspondió una de las etapas más convulsas en la seguridad hemisférica, caracterizada fundamentalmente por la pugna entre Estados Unidos y Cuba que llegaría a su punto más candente con la crisis de los misiles de 1962.

Desde su discurso de toma de posesión, el presidente López Mateos estableció que la política exterior de su gobierno partiría de dos criterios:

²⁶⁵ Esa posición cautelosa o discreta del gobierno mexicano ante el derrocamiento de Arbenz se debe en parte al disgusto creciente en algunos círculos de EEUU en los que se veía con preocupación esta tolerancia de México hacia los grupos de izquierda que operaban en el país y que había llevado a que en los meses siguientes a la X Conferencia. "los círculos de Washington vieron a Ruiz Cortines, diplomáticos y funcionarios mexicanos, como poco amigos de Estados Unidos." *ibid.*, p. 120

²⁶⁶ Peltier de Brody Olga, *op.cit.*, pp. 101-102

1. - Mantener intactos la soberanía e independencia del país.

2. - Colaborar con otras naciones a fin de lograr la concordia y mejorar la condición de vida de las poblaciones.

A partir de estos elementos se puede entender la gran actividad internacional de dicha administración así como las posiciones asumidas en el ámbito de la seguridad hemisférica, especialmente en el diferendo entre el recién encumbrado régimen de la Habana y el gobierno norteamericano.

Las relaciones entre esos dos países comenzaron a enfriarse durante los últimos meses de 1959 y entre altos funcionarios norteamericanos se manejaba la idea de que el régimen de Moscú apoyaba a Cuba. Durante esas fechas el gobierno mexicano, en voz del propio presidente, había manifestado que las medidas tomadas hasta entonces por el gobierno cubano, no representaban un peligro para el continente, pues su objetivo era el de lograr una distribución de la riqueza más justa a fin de establecer una sociedad auténticamente moderna. Afirmó que existía parecido entre la revolución mexicana y el movimiento cubano, negando al mismo tiempo que Cuba se enfilara hacia el comunismo.²⁶⁷

Esta posición fue reforzada en el seno de la OEA en 1959, en donde el presidente reiteró "la necesidad de preservar los principios jurídicos y, concretamente el de no-intervención, para evitar que se resquebrajara la organización a causa de "soluciones contingentes".²⁶⁸

Esta postura del gobierno mexicano también se mantuvo durante la celebración de la V Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de los países de la OEA²⁶⁹, al reiterar, incluso anticipadamente, "que para el gobierno mexicano, la OEA ni había sido creada, ni debería servir para establecer o derrocar gobiernos...(pues) correspondía única y exclusivamente a los ciudadanos de un país decidir qué tipo de régimen deseaban adoptar o mantener."²⁷⁰ De acuerdo con el gobierno de México, no se podía permitir la ampliación de las facultades de la OEA, previstas en la Carta de Bogotá de 1948, por lo que incluso debía hacerse explícito el principio de no-intervención para la propia organización, a fin de evitar que en el afán de dar solución a ciertos conflictos

²⁶⁷ Torres Blanca. *op.cit.*, p. 138

²⁶⁸ *ídem.*

²⁶⁹ Esta Reunión de Consulta fue convocada a raíz de las acusaciones del presidente dominicano Leonidas Trujillo, acerca de la invasión de su territorio por fuerzas cubano-venezolanas.

²⁷⁰ *íbid.*, p. 142 Al referirnos a que esta posición de México fue planteada de forma anticipada, hacemos alusión al hecho de que su anuncio ocurrió días antes de que se celebrara la V Reunión. De acuerdo con Blanca Torres, esta sería una práctica que constituyó una estrategia a partir de ese momento para el gobierno mexicano a fin de evitar presiones en el transcurso de las reuniones.

interamericanos, se pasara por encima de los principios fundamentales del propio sistema.

Desde estas primeras posiciones del gobierno de López Mateos respecto del enfrentamiento Cuba-EEUU, era evidente que México mantenía su defensa irrestricta de los principios de no-intervención y autodeterminación, al igual que lo había hecho en el caso de Guatemala en 1954.

Estas manifestaciones de apoyo al nuevo régimen cubano, se convirtieron en poco tiempo, en declaraciones de solidaridad pocos días después de la reducción de la cuota azucarera cubana por el gobierno estadounidense. En esa ocasión y en voz del presidente de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión mexicana, se señaló que:

En este momento, cuando nuestro vecino del norte parece cerrar las puertas de su amistad a los anhelos del pueblo cubano de vivir en libertad e independencia económica, nosotros los representantes del pueblo de México, reiteramos al pueblo cubano nuestra actitud de solidaridad²⁷¹

A pesar de la elocuencia de estas palabras, obedecían más a necesidades de política interna que a un verdadero interés de otorgar apoyo al gobierno cubano, pues su objetivo principal parece que consistió en reforzar el estilo liberal y de la izquierda que caracterizaban al gobierno de López Mateos en sus primeros años de gobierno y que perdió fuerza interna después de la represión del movimiento ferrocarrilero en marzo de 1959. En este sentido, estas manifestaciones de amistad hacia el pueblo cubano buscaban contribuir en la estabilidad de buena parte de la sociedad mexicana, que en esos meses había experimentado diversos movimientos que colocaron al país al borde de una crisis política, que afectaría enormemente el desempeño de una economía nacional, que no pasaba por sus mejores momentos.

La suposición de que el apoyo del gobierno mexicano al régimen de Cuba tenía objetivos internos, pareció confirmarse en los meses y años siguientes pues esa "solidaridad", simpatía e identidad entre la experiencia cubana y la mexicana, comenzará a desvanecerse a lo largo de 1961 para desaparecer por completo en enero de 1962²⁷².

Efectivamente, a medida que el conflicto entre Cuba y EEUU trascendía del plano regional para inscribirse plenamente en el ámbito de la confrontación Este-Oeste, el

²⁷¹ Pellicer, Olga y Mancilla Esteban. *El entendimiento con los Estados Unidos y la gestión del desarrollo estabilizador*. Tomo 23 de la colección de Historia de la Revista México. México. El Colegio de México. 1981, pp. 111-112

²⁷² Pellicer y Mancilla. *op.cit.*, p. 112

gobierno mexicano establecía posiciones más cautelosas, tratando siempre de dotarlas de un contenido jurídico y tratando de no realizar menciones directas de condena o apoyo a cualquiera de las dos partes enfrentadas, lo cual se constituiría en una estrategia gubernamental durante situaciones posteriores a fin de satisfacer los objetivos planteados.

En este sentido, tras conocer de la frustrada invasión a Cuba en abril de 1961, el gobierno mexicano realizó un llamado a la solución pacífica de controversias y ofreció nuevamente sus buenos oficios. Asimismo reiteró la vigencia del principio de autodeterminación de los pueblos e hizo un llamado a las partes para que se respetara.

En el ámbito de Naciones Unidas, en el cual Cuba había presentado la agresión de la que había sido objeto, la representación mexicana planteó la necesidad de encontrar salidas pacíficas al conflicto y señaló que éste debía ser discutido en el seno de la ONU.

No obstante esta posición de México, diversos países de América Latina propusieron que el caso de Cuba se trasladara al ámbito de la OEA, por lo cual el gobierno de Colombia convocó a una "Reunión de Consulta" a fin de considerar las amenazas a la paz y a la independencia política de los Estados Americanos que pudieran surgir de la intervención de potencias extracontinentales. En concreto se buscaba establecer diversas sanciones contra Cuba.

A pesar de la oposición del gobierno mexicano para que esta reunión se llevara a cabo²⁷³, ésta tuvo lugar en enero de 1962 y en ella se resolvió; en virtud de la incompatibilidad del sistema interamericano con los principios del marxismo-leninismo:

- Expulsar a Cuba de la OEA y del Consejo Interamericano de Defensa.
- Suspensión del comercio y tráfico de armas con ese país.

Ahora bien, para los efectos de la presente investigación es importante precisar el sentido del voto mexicano en las distintas resoluciones que tuvieron lugar en la VIII Reunión de Consulta.

En consecuencia encontramos lo siguiente:

²⁷³ Las objeciones presentadas por México eran de tipo jurídico y señalaban que:

- No existía el elemento de vigencia indispensable en toda convocatoria para aplicar el TIAR.
- La convocatoria no se refería a hechos concretos.
- No había ninguna agresión ni ataque armado que pusiera en peligro la inviolabilidad, integridad territorial, soberanía o independencia política de ningún estado americano, y los términos de la convocatoria sugerían que se deseaba ampliar el TIAR, tarea para la cual el órgano de consulta no tenía competencia.

- México votó a favor. (junto con otros 18 países) de que "la adhesión de cualquier miembro de la OEA al marxismo-leninismo es incompatible con el sistema interamericano y el alineamiento de tal gobierno con el bloque comunista quebranta la unidad y solidaridad del hemisferio" por lo cual el régimen de Castro, al haberse oficialmente identificado como un gobierno marxista-leninista, es incompatible con los propósitos y principios del sistema interamericano.

- México se abstuvo (junto con Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y Ecuador) en la resolución que afirma "que esta incompatibilidad excluye al actual gobierno de Cuba, de su participación en el sistema interamericano."

- México se abstuvo en la resolución que señalaba que "el actual gobierno de Cuba, como consecuencia de sus actos reiterados, se ha colocado voluntariamente fuera del sistema interamericano."

- México se abstuvo (junto con Brasil, Chile y Ecuador) en la resolución que estableció la suspensión inmediata del comercio de armamentos con Cuba.²⁷⁴

Las razones expresadas por la delegación mexicana acerca del sentido de sus votos en dicha reunión fueron que:

- Se había apoyado la incompatibilidad entre la membresía de la OEA y la adopción del marxismo-leninismo (lo cual prácticamente dejaba a Cuba fuera de la OEA) ante la inminencia de que al gobierno cubano no le interesaba seguir en la organización.
- México se había abstenido en la resolución que colocaba a Cuba fuera del sistema interamericano en virtud de que ningún precepto de la OEA contemplaba la exclusión de alguno de los miembros de la organización.

Esta posición de México en la VIII Reunión de Consulta – contraria o cuando menos distinta a la del resto de los miembros de la OEA – fue puesta a prueba nuevamente en octubre de 1962 cuando los EEUU acudieron ante el Consejo de dicha organización para acusar al gobierno cubano de emplazar cohetes soviéticos en su territorio, amenazando con ello su integridad e inviolabilidad territorial, así como al propio hemisferio occidental.²⁷⁵

Ante esta situación sin precedentes en la posguerra, el Consejo de la OEA resolvió:

²⁷⁴ Connell-Smith. *op.cit.*, pp. 296-297

²⁷⁵ *Ibid.*, p. 300.

1) Instar el desmantelamiento y retiro inmediato de los proyectiles instalados en Cuba.

2) Recomendar a los Estados miembros a que adoptasen todas las medidas individuales y colectivas, incluso el empleo de la fuerza armada²⁷⁶, a fin de evitar que el gobierno de Cuba pueda continuar recibiendo los suministros militares, y de esa forma utilizar las armas que posee.

Si bien todos los miembros (con excepción de Uruguay) apoyaron la resolución en su conjunto, México, Brasil y Bolivia, introdujeron una reserva sobre la segunda cláusula, señalando que el contenido de la resolución no justificaba un ataque armado contra Cuba y que eventualmente podría ser validada por el contenido de dicha parte de la resolución.²⁷⁷

En palabras de Mario Ojeda, la reserva introducida por México, Brasil y Bolivia "significaba que los tres países se oponían a la conversión de Cuba en base militar de una potencia extracontinental, pero al mismo tiempo se oponían a la intervención en los asuntos internos de una república americana".²⁷⁸

En ocasión de la crisis de los misiles, el gobierno mexicano aún pudo mantener cierto margen de autonomía en su posición en el ámbito interamericano, aunque es innegable que como lo afirma el mismo Ojeda, existió un cambio sustancial en la posición tradicional de México al aprobar el bloqueo de la isla. Sin duda fueron de gran peso las afirmaciones realizadas por el Secretario de Estado norteamericano al embajador mexicano en Washington Antonio Carrillo Flores, en las que "más que insistir en el Tratado de Río y en los compromisos a que estaba sujeto México en un caso de esta naturaleza, le recordó la seguridad que López Mateos había dado a Kennedy de que México le cuidaría la espalda cuando sus intereses estuvieran en riesgo"²⁷⁹. Resultó innegable que uno de los límites de la política exterior en materia de Seguridad Hemisférica, se encontraba en ese compromiso con los Estados Unidos y que existía desde la Segunda Guerra Mundial.

²⁷⁶ Esta resolución fue la primera vez que se aprobó el uso de la fuerza armada de conformidad con los artículos 6 y 8 del TIAR.

²⁷⁷ Connell-Smith. *op. cit.*, p. 302

²⁷⁸ Ojeda Mario. *Alcances y ... op.cit.*, pp. 45-46

²⁷⁹ La delegación mexicana señaló que las disposiciones previstas en la Resolución habían ampliado los márgenes de acción del TIAR al establecer medidas coercitivas ante las situaciones de naturaleza y características ahí analizadas, además de que formuló una reserva en el sentido de que se pretende aplicar en forma incompatible con los artículos 3 y 10 del TIAR, el derecho de legítima defensa. Connell Smith. *op. cit.*, p. 308

En el último semestre de su periodo el Presidente López Mateos se enfrentó a un nuevo reto en materia de seguridad hemisférica. A petición del gobierno de Venezuela, se convocó a la IX reunión de Consulta, cuyas propuestas de resolución contemplaban la ruptura de relaciones diplomáticas, el embargo comercial y el fin del tráfico aéreo con Cuba de parte de aquellas naciones que aún las mantenían, entre ellas México.

A través de una serie de argumentos jurídicos, la delegación mexicana votó en contra de la resolución, e incluso una vez que ésta se aprobó, manifestó su decisión de no acatar los resolutivos ahí contenidos, lo cual cobró mayor relevancia al momento en que Bolivia, Chile y Uruguay decidieron llevarlas a cabo.

A fin de aminorar los posibles efectos de este desacato, el gobierno de México señaló su disposición para que el caso se llevara ante la Corte Internacional de Justicia, a cuyo fallo, se sometía por anticipado. Este planteamiento nunca trascendió y en cambio quedó claro para el conjunto de países del Continente Americano, que incluso en estas situaciones, "la solidaridad continental" no podía ser total²⁸⁰.

Incluso, es de resaltar "la pasividad" del gobierno de Estados Unidos, quien en voz del propio Presidente Johnson parecía comprender el papel de la política exterior mexicana, tanto al interior como al exterior. De acuerdo con Johnson, su gobierno "entendía que la manifestación clara de nacionalismo era un ingrediente importante en la legitimidad y estabilidad del gobierno mexicano y en vista de que Estados Unidos tenía gran interés en la estabilidad político de su vecino, estaba dispuesto a aceptarla."²⁸¹

La actuación de México en la IX Reunión de Consulta marcó el final del sexenio de López Mateos en materia de seguridad hemisférica y posteriormente también de su política exterior, la cual en muy poco había contribuido al logro de los criterios iniciales, sobre todo en materia de desarrollo económico y diversificación comercial.

No obstante es importante señalar dos aspectos en los que existió una contribución interesante de la política exterior en materia de seguridad hemisférica a los fines establecidos en 1958:

1. En el ámbito interno, la política exterior puesta en marcha durante los distintos momentos del enfrentamiento entre Cuba y Estados Unidos, contribuyó a la estabilidad política y social del país, lo cual se trazó como uno de los objetivos de la administración de López Mateos, frente al escenario tan

²⁸⁰ Es importante señalar que para algunos especialistas esta decisión del gobierno mexicano "puso en tela de juicio la vigencia misma del" Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca

²⁸¹ Torres Blanca, *op.cit.*, p. 181

convulso en que se encontraba el país a finales de 1958 y durante 1959, y que a su vez tenía importantes afectaciones en el ámbito económico.

2. En el ámbito externo y frente al objetivo de mantener intacta la soberanía e independencia del país, sobre todo frente a Estados Unidos, las posiciones y decisiones del gobierno mexicano en la crisis cubana, adquirieron gran importancia pues permitieron mantener vigentes los principios de no-intervención y autodeterminación, sustentados por México no por defender la revolución cubana a partir de lazos de amistad, sino porque al sustentar dichos principios en el exterior, se protegía de cualquier intento, sobre todo proveniente de Estados Unidos, de interferir en los asuntos internos de México en distintos ámbitos vitales para los intereses del grupo en el poder en aquellos momentos.

A este respecto es importante señalar que incluso en algún momento del sexenio de López Mateos, en concreto durante la VI reunión de Consulta (febrero 1960), México se apartó de su posición tradicional de defensa del principio de no-intervención, al aprobar la ruptura de relaciones diplomáticas y comerciales con la República Dominicana. Desde la óptica del entonces canciller Manuel Tello, "ello no constituyó interferencia en los asuntos internos de ese país". Sin embargo es válida la interpretación de Mario Ojeda, quien señala que tal vez México, vió en las sanciones votadas un mal menor ante la propuesta norteamericana original, de enviar una comisión de la OEA para supervisar las elecciones en ese país, proyecto al que México se opuso abiertamente por considerarlo un acto de intervención.

Sin embargo, este argumento oficial pierde validez si consideramos que las sanciones económicas y diplomáticas impuestas a República Dominicana constituyen igualmente actos intervencionistas, y que si fueron respaldadas por México.

Una interpretación final podría ser que para el gobierno de México, era preferible aceptar las sanciones aprobadas, antes de que se sentara un precedente (de observadores electorales) que en el futuro podría ser peligroso para sí mismo, al no contar con un proceso electoral confiable.

El sexenio de Díaz Ordaz: 1964-1970

Para cuando se inició el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz, las tensiones mundiales que caracterizaron al entorno durante el gobierno anterior se iban relajando. Conforme Vietnam se colocó en el centro de los esfuerzos norteamericanos, el caso de Cuba fue quedando en segundo plano y con ello, la ALPRO también se fue desinflando.

Si bien la relajación de las tensiones mundiales, junto con el surgimiento de Japón y algunos países de Europa, parecía ofrecer mayores espacios de acción a la política exterior de México, el propio Díaz Ordaz señaló que "la participación poco activa en cuestiones internacionales de orden político y militar (era) la mejor forma de impedir que elementos extraños (intervinieran) en el país."²⁸²

No obstante este criterio inicial, así como el objetivo de mantener relaciones cordiales con los EEUU, en el momento en que en el continente americano se suscitó la crisis de República Dominicana en 1965, el nuevo gobierno no modificó la posición asumida en las crisis anteriores por las administraciones que los antecedieron y sostuvo activa y firmemente la defensa de los principios rectores de la política exterior de México.

En este sentido, tan sólo unos días después de la decisión del gobierno de EEUU de enviar un importante contingente de marines a Santo Domingo bajo el argumento de "proteger la vida" de conciudadanos que se encontraban en esa ciudad, el gobierno mexicano reaccionó a través de un comunicado de la SRE en el que si bien se reconocían las razones de "carácter humanitario aludidas por los EEUU, se lamentaba que se tomaran medidas que evocaban experiencias dolorosas en varios países del continente."²⁸³

La oportunidad de ampliar esta primera posición de México sobre el tema, se presentó en el marco de la Décima Reunión de Consulta, celebrada el 1 de mayo de ese año, y convocada por el gobierno de EEUU para solicitar el apoyo de los miembros de la OEA. La delegación mexicana en esta ocasión manifestó su rechazo a cualquier intento de crear una fuerza militar que pudiera intervenir en República Dominicana. Como alternativa presentó una propuesta que se resume en los siguientes puntos:

- a) Reafirmación de los derechos y deberes de los Estados, estipulados en la Carta.
- b) Solicitud del retiro de las tropas norteamericanas.
- c) Creación de una Comisión formada por los representantes de cinco países, que se dirigiera a Santo Domingo a fin de servir de mediadores entre las partes en pugna.²⁸⁴

Si bien se aprobó la propuesta mexicana de crear la comisión, también se aceptó la creación de una Fuerza Interamericana de Paz (FIP) a través de 14 votos a favor, cinco

²⁸² Torres Blanca. *op.cit.*, p 185. Esta renuncia a participar en asuntos políticos y militares, contrastó en el gran interés mostrado en los problemas asociados con el desarrollo económico y la cooperación internacional.

²⁸³ *Ibid.*, p. 198

²⁸⁴ Seara Vázquez Modesto. *op.cit.*, p. 82

en contra, incluido el de México, y una abstención. Desde la perspectiva de la delegación mexicana dicha Fuerza Interamericana, era incompatible a todas luces con los principios de no-intervención y autodeterminación, al mismo tiempo que su creación no se encontraba regulada ni contemplada en algún precepto de la Carta de la OEA ni del TIAR.

En palabras del presidente Díaz Ordaz, la FIP "sólo podría servir para intervenir ilegítimamente en los asuntos internos de los países."²⁸⁵

Tras esta nueva crisis en el continente, "la frialdad mexicana se trocó en abierta desilusión" respecto de la Organización de Estados Americanos, lo cual llevó a que desde ese momento, México sostuviera firmemente la supremacía de la ONU frente a los organismos regionales.²⁸⁶

A partir de entonces, la política exterior de México en materia de seguridad hemisférica, se enfocó en la búsqueda de mecanismos que reforzaran los principios de no intervención y autodeterminación, a fin de evitar situaciones como las de Guatemala, Cuba y República Dominicana, y promover la desnuclearización de América Latina (iniciada desde el sexenio anterior) a través de la firma y ratificación del Tratado de Tlatelolco y sus protocolos.²⁸⁷

El sexenio de Luis Echeverría: 1970-1976

Indudablemente durante este sexenio es difícil constatar la existencia de una política exterior en materia de seguridad hemisférica debido a que prácticamente no se presentó ningún hecho o circunstancia en dicho ámbito de las relaciones interamericanas, como si los había habido en sexenios anteriores y que implicaron la puesta en marcha de una política exterior sobre la materia, como ya los hemos ido constatando a lo largo de esta reseña histórica.

A esta situación propiamente del ámbito externo, habría que agregar que durante el sexenio en cuestión la política exterior giró en torno al gran objetivo general de la ampliación y diversificación de las relaciones económicas internacionales de nuestro país acorde a un nuevo modelo de desarrollo económico que ponía gran énfasis en el incremento de las exportaciones al mercado mundial, incluso más allá del propio hemisferio occidental.

²⁸⁵ Torres Blanca. *op.cit.*, p. 199

²⁸⁶ *idem.*

²⁸⁷ El Tratado fue suscrito el 14 de febrero de 1967, por 14 países. Brasil y Chile no firmaron mientras que Argentina no lo ratificó.

Teniendo en cuenta estos dos elementos es posible entender la prácticamente nula actuación de México en asuntos de seguridad continental que sería total salvo por la realización en 1975, de la XVI Reunión de Consulta celebrada en San José, Costa Rica.

En dicha reunión, el gobierno mexicano consideró como su objetivo, la aprobación de una resolución que dejara en libertad a los países miembros de la OEA para reestablecer relaciones con el gobierno de Cuba. Pese a los votos en contra de las delegaciones de Uruguay, Chile y Paraguay, se aprobó dicha propuesta.

Con relación a dicha resolución del Órgano de Consulta de la OEA, el entonces canciller mexicano, Emilio O. Rabasa, "reclamaría...para México, el mérito por el fin del absurdo e injusto aislamiento a que estuvo sujeta Cuba, a partir de la IX Reunión de Consulta. Ha sido durante el régimen del presidente Echeverría, y gracias a su tenaz insistencia sobre el tema, cuando se logró, al fin, merced a la fórmula de libertad de acción, levantar las sanciones a Cuba."²⁸⁸

Esta actuación del gobierno mexicano, constituye la única acción de política exterior en materia de seguridad hemisférica durante el sexenio de Luis Echeverría, lo que nos revela una distensión de los conflictos interamericanos durante ese periodo, así como la preponderancia de cuestiones económicas que acapararon el conjunto de las relaciones continentales y mundiales durante ese lapso de tiempo.²⁸⁹

No obstante lo anterior es posible señalar que dicha actuación de México, revela que para el gobierno de Echeverría, la eliminación del aislamiento político del régimen cubano le permitiría, por un lado, ser congruente con su objetivo de búsqueda de nuevos aliados y socios en el mercado internacional (ante lo cual se argumentaba la defensa del pluralismo ideológico) y por otro, utilizar a la política exterior hacia el régimen de la Habana como un elemento a través del cual se pudieran canalizar las presiones políticas y sociales de los sectores de izquierda de la población mexicana, tal y como lo habían hecho gobiernos anteriores.

En síntesis se podría señalar que pese a lo escaso de sus acciones durante estos 6 años, el gobierno mexicano mantuvo una política exterior en materia de seguridad hemisférica acorde con la de gobiernos anteriores, aunque vislumbrando elementos de

²⁸⁸ Carlos Rico. "Hacia la Globalización". Tomo VIII de la serie *México y el Mundo. Historia de sus relaciones exteriores*, México, Senado de la República, 1991, p. 52

²⁸⁹ Ejemplo de ello es la creación del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) en 1975 (a iniciativa de México y Venezuela) así como la discusión en torno a la aprobación de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados en el seno de la UNCTAD.

cambio que tomarían forma durante los gobiernos subsecuentes y que evidenciarían una mayor participación en los asuntos de la seguridad continental.

El sexenio de José López Portillo: 1976-1982

Catorce años después de los acontecimientos de República Dominicana, se presentó una nueva situación en el continente que ameritaría la puesta en marcha de la política exterior de México en materia de seguridad hemisférica.

El triunfo de la revolución sandinista en Nicaragua, marcó el inicio de un gran proceso de inestabilidad en Centroamérica y de conflicto en todo el continente a la luz de los distintos enfoques que sobre el asunto, presentaron los EEUU por una parte, y diversos países latinoamericanos por otra.

Esta confrontación se inició a raíz de la negativa de la mayoría de los ministros de relaciones exteriores de América Latina, por apoyar la solicitud nicaragüense y norteamericana de la conformación de una fuerza multinacional en Managua, a fin de impedir el avance de las fuerzas sandinistas sobre la capital nicaragüense. Esta negativa, en buena parte determinó la caída de Somoza y marcó un cambio en el funcionamiento tradicional de los órganos de la OEA en asuntos de seguridad colectiva.

El gobierno mexicano, encabezado por José López Portillo (1976-1982) no sólo rechazó la constitución de la ya citada "Fuerza Multinacional", sino que incluso rompió relaciones con el régimen de Somoza, justificando tal acción "en base a los abusos a los derechos humanos y el genocidio en ese país."²⁹⁰

Adicionalmente el gobierno mexicano promovió, a partir de entonces, la ruptura de relaciones diplomáticas con el régimen somocista por parte de otros gobiernos latinoamericanos, lo cual marcaba un cambio respecto de las acciones de gobiernos anteriores frente a crisis regionales, los cuales en ningún caso, llevaron a cabo una búsqueda de aliados para secundar sus posiciones y decisiones,

Ahora bien, esta decisión de ir más allá de la defensa de los principios de política exterior se hizo aún más patente en el caso de la política mexicana ante el conflicto salvadoreño, en el cual, en conjunto con el gobierno de Francia, se emitió una declaración que reconoce al FMLN-FDR como una fuerza política representativa en el Salvador y se hace un llamado a la comunidad internacional para que se facilite el acercamiento entre los representantes de las fuerzas políticas salvadoreñas en lucha, a fin de que se

²⁹⁰ *ibid.*, p. 93

restablezca la concordia en el país y se evite toda injerencia en los asuntos internos de El Salvador.²⁹¹

Estas dos últimas acciones del gobierno mexicano, frente a crisis subregionales son muestra clara de una política exterior puesta en marcha durante la segunda mitad del sexenio, y cuyo objetivo es el de incrementar su influencia en el área, aunque sin dejar de lado la vertiente interna de cooptar y asegurar el apoyo de los grupos de izquierda. Indudablemente la puesta en marcha de esta política exterior, que algunos especialistas denominan como "segunda edición de la política exterior activa"²⁹² fue posible gracias a factores, como el auge petrolero, que incrementaron la capacidad de participación de México en el plano internacional.

Durante los últimos años del sexenio de J.L.P., se reconoció que el país tenía intereses propios en Centroamérica, por lo cual se planteó como interés de la nación, el logró de una solución política y negociada de los conflictos entonces abiertos. La seguridad y el desarrollo nacionales del Estado mexicano se veían afectados, en el caso del conflicto en Centroamérica, por diversas situaciones:

- Quebrantamiento de las normas fundamentales del derecho internacional.
- La inestabilidad política, con sus consecuencias sociales, entre ellas el flujo masivo de refugiados a la frontera sur.
- La presencia militar extranjera y los riesgos de una intervención foránea de grandes proporciones.
- La posibilidad de que la violencia se expandiera hasta la frontera mexicana, lo cual, al modificar el equilibrio político interno, exigía un fuerte aumento en el presupuesto militar.²⁹³

Ante este panorama, y con el respaldo brindado por el auge petrolero de finales de los 70 y principios de los 80, el gobierno mexicano se plantea como objetivo el concretar una solución política de los conflictos en Guatemala, El Salvador y Nicaragua. Esto se plasmó en el comunicado franco-mexicano ya referido, así como en las propuestas de Managua, realizadas en febrero de 1982 por el presidente mexicano. En dicho documento, presentó un conjunto de propuestas concretas para lograr la paz en Nicaragua, las cuales incluían el inicio de un proceso de reducción equilibrada de los

²⁹¹ *ibid.*, p. 95 De acuerdo con Carlos Rico, el comunicado franco-mexicano constituye un claro ejemplo de la novedad introducida en la administración de López Portillo, respecto a su política hacia AL y que se basa en la búsqueda de socios o aliados con el fin de reforzar la capacidad real de influir en los acontecimientos.

²⁹² Rico Carlos. *op.cit.*, p. 4

²⁹³ Flores Olea, Víctor. "Política exterior de México hacia América Latina" en César Sepúlveda. (comp.) *La política internacional de México en el decenio de los ochenta*, *op.cit.*, p. 181

efectivos militares en el área, a partir del desarme de las bandas somocistas y del cese del apoyo externo a dichos grupos, lo cual permitiría que el gobierno sandinista renunciara a la adquisición de armas y aviones y al incremento de sus fuerzas armadas. Asimismo se sugirió la elaboración de un sistema de pactos de no agresión mutua entre Nicaragua y los EEUU, así como entre Nicaragua y sus vecinos.²⁹⁴

Tanto el mismo objetivo, como la misma estrategia utilizada en el caso del comunicado franco-mexicano, determinaron la última acción del gobierno de J.L.P. en el conflicto en Centroamérica, llevada a cabo en septiembre de 1982. En esa ocasión, México, junto con Venezuela ofrecieron sus buenos oficios a fin de lograr una solución pacífica de la crisis en la región, especialmente en el conflicto entre Honduras y Nicaragua.

Previo al análisis de la política exterior en el ámbito de la seguridad hemisférica durante el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988), es importante observar el papel desempeñado por México durante la crisis de las Malvinas entre abril y junio de 1982, ya que en cierta forma contrastó con su activa participación en la crisis centroamericana.

En ocasión de ese conflicto entre Argentina y Gran Bretaña, el gobierno de J.L.P., si bien reconoció las reivindicaciones argentinas sobre las islas, también condenó el uso de la fuerza como un instrumento para resolver las disputas internacionales, por lo que recomendó la salida de las fuerzas argentinas de las Malvinas a fin de contribuir al logro de una solución pacífica. De acuerdo con el gobierno, esta posición de México se sustentó en el principio de solución pacífica de las controversias.

Al evaluar el desempeño de México en esta crisis, es posible afirmar que, a diferencia del conflicto en Centroamérica, la guerra de las Malvinas no representaba un riesgo importante para los intereses nacionales de México. En consecuencia el gobierno decidió basar su decisión en principios rectores del derecho internacional, tal como lo habían hecho gobiernos anteriores en crisis continentales como Guatemala (1954), Cuba (1962-64) y República Dominicana (1965).

El sexenio de Miguel de la Madrid: 1982-1988

Si bien para algunos autores la política exterior durante el sexenio 1982-1988 se puede calificar de discreta debido fundamentalmente a la crisis económica suscitada por el problema de la deuda en 1982, lo cierto es que en el caso de la crisis Centroamericana México jugó un papel importante a través de sus posiciones y acciones en el marco del Grupo Contadora a partir de 1983.

²⁹⁴ Heller, Claude "México y el desarme en el decenio de los ochenta". en César Sepúlveda. *op.cit.*, p. 252

La participación de México en dicho grupo, desde la perspectiva de la administración federal, obedecía a la defensa del interés nacional que se veía amenazado por la agudización de los enfrentamientos armados en los países aledaños a su frontera sur; la militarización de dichos países; la creciente presencia extranjera y, el repunte de la carrera armamentista.²⁹⁵

A pesar de que las condiciones económicas de bonanza que se presentaron tras el *boom* petrolero se habían esfumado, el gobierno de De la Madrid mantuvo el objetivo planteado en la anterior administración de lograr una solución pacífica del conflicto centroamericano. Obviamente las estrategias se modificaron, pues a diferencia del sexenio anterior -caracterizado por actuaciones bilaterales (como el comunicado franco-mexicano y el acuerdo de San José), e incluso unilaterales (ruptura de relaciones con el régimen de Somoza y las propuestas de Managua de 1982), durante el gobierno de Miguel de la Madrid, las acciones de México se enmarcaron en el ámbito colectivo o multilateral proporcionado por el Grupo de Contadora y posteriormente su grupo de Apoyo.²⁹⁶

A partir del objetivo y estrategia señalados, las acciones del gobierno mexicano buscarán el cese de toda intervención extranjera en Centroamérica y el impulso al desarrollo económico y social de sus países. Entre 1983 y 1988, el Grupo de Contadora realizó una serie de propuestas de paz que, desde un enfoque "integral y equilibrado", fueron contribuyendo a desactivar el conflicto sobre la base del respeto a los principios de no intervención y de libre autodeterminación de los pueblos.

Si bien la política exterior de México en el conflicto, se desarrolló dentro del Grupo Contadora, en 1984 promovió la realización de una serie de encuentros entre los gobiernos de EEUU y Nicaragua, en Manzanillo, Colima, los cuales tras varias sesiones se suspendieron sin llegar a algún acuerdo. A pesar del fracaso de esta iniciativa mexicana, no pasó desapercibido el poder de convocatoria del gobierno mexicano a favor de la solución pacífica, pues una vez que se desactivó el enfrentamiento entre EEUU y Nicaragua, el Secretario General de Naciones Unidas, invitó a nuestro país, junto con algunos otros a colaborar en la solución de la crisis en El Salvador, la cual que llegaría a su fin en enero de 1992, a través de los acuerdos de Chapultepec, sellando con ello, más de una década de esfuerzos de la política exterior de México hacia Centroamérica la cual, finalmente entregaría resultados satisfactorios en virtud del interés nacional que

²⁹⁵ *ibid.*, p. 257

²⁹⁶ Creado en julio de 1983 y conformado por Argentina, Brasil, Perú y Uruguay.

demandaba originalmente: la solución pacífica del conflicto en la región aledaña a la frontera sur del país.

El sexenio de Carlos Salinas de Gortari: 1988-1994

El final del enfrentamiento bipolar que dominó las relaciones internacionales durante cerca de 43 años, y con él, la configuración de un nuevo escenario para la seguridad colectiva en el continente americano, prácticamente coincidió con la llegada de un nuevo gobierno a México: la administración de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994).

A partir de entonces, el comunismo dejó de ocupar la cúspide de la agenda de seguridad hemisférica, dando paso a nuevos temas, entre ellos el narcotráfico, el fortalecimiento de la democracia, el terrorismo, las migraciones, la degradación ambiental, entre algunos otros.

Precisamente, el narcotráfico y la defensa de los sistemas democráticos, acapararían la atención del continente durante la primera mitad de la década y demandarían la puesta en marcha de una política exterior de los países miembros, en un momento trascendental para la redefinición de la seguridad hemisférica.

En este sentido, el gobierno de Salinas de Gortari diseñó una política exterior sobre la materia que se encontraba en plena concordancia con los grandes objetivos de su sexenio: la integración de la economía nacional al mercado internacional y la modernización del país en todos sus ámbitos.²⁹⁷

Desde la óptica del gobierno estos dos elementos permitirían dotar a la economía mexicana de los recursos financieros y tecnológicos, así como de los mercados indispensables para la reconversión de su aparato productivo a fin de estar en posibilidades de crecer a tasas necesarias para sostener la estabilidad del régimen y evitar que se agravaran los problemas sociales.

En torno a este objetivo se orientó la política exterior del salinismo en distintos ámbitos, incluido el de la seguridad hemisférica y que se pondría en marcha a raíz del denominado Compromiso de Santiago y de la resolución 1080 de la Asamblea General de la OEA²⁹⁸, documentos en los cuales:

- Se estableció la defensa de la democracia como uno de los elementos centrales del sistema interamericano.

²⁹⁷ Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, 1989, p. 12

²⁹⁸ Aprobados en las sesiones del 4 y 5 de junio de 1991, respectivamente, del XXI periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA. Ver capítulo II pp. 72-74

- Se intentó por primera vez, excluir a aquellos países en los que se hubiera roto el orden democrático y se estableció la posibilidad de emplear la fuerza armada para restituir a los gobiernos democráticamente electos que hubieran sido derrocados.

A raíz de estos hechos que sin duda marcaban una tendencia en el mismo sentido del conjunto de países del continente, se estableció como interés fundamental de México en el ámbito de la seguridad hemisférica, mantener la plena vigencia de los principios del derecho internacional y del sistema interamericano (fundamentalmente no intervención y autodeterminación), así como evitar la militarización del sistema interamericano de seguridad.

Habiendo sentado dichos criterios, el gobierno mexicano tuvo que considerar diversos factores tanto internos como externos, en los que no se perdió de vista el objetivo de la integración económica al mercado internacional y entre los que destacan:

- La relación con los Estados Unidos tendría un papel central en el nuevo modelo de desarrollo debido a que constituía la principal fuente de inversión extranjera, así como el mayor destinatario para los productos mexicanos.²⁹⁹
- Preeminencia de los temas económicos sobre aquellos de índole militar y de seguridad.
- Existencia de una “ola democratizadora” en el continente americano, a raíz de la caída de diversas dictaduras.
- El activo papel de diversos países latinoamericanos, los cuales, con el beneplácito de los EEUU buscaban establecer mecanismos para la continuidad de los regímenes democráticos.
- Persistencia de sectores militares fuertes en diversos países de América Latina y el Caribe, como fuente de desconfianza de los grupos en el gobierno.

En el ámbito interno:

- Persistencia de la inestabilidad política y social internas, tras un proceso electoral fuertemente cuestionado.

²⁹⁹ Desde esta óptica la negociación del TLCAN constituía una de las metas más importantes para la administración de Salinas debido a las circunstancias imperantes en el escenario internacional y que obligaban a México a aprovechar su cercanía con la primera potencia mundial.

- Creciente influencia de la burocracia económica sobre temas centrales de la política exterior mexicana.³⁰⁰
- Existencia de temas tanto de la “vieja agenda”³⁰¹ como de la “nueva agenda”³⁰² en el discurso gubernamental, aunque con una marcada inclinación por mantener una agenda restringida en el ámbito hemisférico.

Frente a este gran conglomerado de factores, tanto internos como externos, el gobierno del presidente Salinas concluye que su política exterior en el ámbito de la seguridad colectiva, debe enfocarse a dos objetivos centrales:

1. Búsqueda de mecanismos que privilegien la negociación y el diálogo ante las eventuales crisis continentales, opuestos a aquellos que contemplan el uso de la fuerza para restituir la democracia.
2. Evitar la ampliación de las funciones de la Junta Interamericana de Defensa, a fin de que prevalezca como un órgano asesor del sistema interamericano e incidir en la definición de una agenda restringida de la seguridad hemisférica.

Ahora bien, la vía para el logro de estos objetivos, obedecía a la estrategia que se consideró más conveniente en esos momentos:

- Procurar no disentir de la política exterior norteamericana sobre asuntos que pudieran generar fricción en la relación bilateral.
- La cooperación con EEUU en asuntos o áreas difíciles, tendría como límite, el descontento que pudiera generarse al interior del país y que representara un riesgo para la estabilidad del régimen.
- En aquellos temas o situaciones en los que se tuviera una posición opuesta a la del gobierno norteamericano, México fundamentaría su decisión en argumentos de tipo jurídico evitando cualquier extrapolación hacia otros ámbitos.

³⁰⁰ Heredia. Blanca. “El dilema entre crecimiento y autonomía”, en El Colegio de México-Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos. *La política exterior de México. Enfoques para su análisis*. I.M.R.-COLMEX. México. 1997. p. 97 De acuerdo con esta autora durante la administración de Carlos Salinas, la burocracia económica, en detrimento de los cuadros de la S.R.E., asumió, a través de las negociaciones en torno al TLC, una parte sustancial de las relaciones con los Estados Unidos.

³⁰¹ Entre los temas de la vieja agenda (característica del periodo de la guerra fría), se encuentran los conflictos interestatales, la concepción de soberanía y la distribución de la riqueza.

³⁰² Entre los temas de la nueva agenda es posible encontrar la democracia, el respeto a los derechos humanos, el combate a la corrupción interna, el combate al narcotráfico, los flujos migratorios y las intervenciones humanitarias.

- En dichos casos de contraposición con el gobierno de los Estados Unidos, México evitaría sumar adeptos o aliados a sus decisiones, incluso si ello representara el aislamiento diplomático para nuestro país

Una vez establecidos los objetivos y las estrategias diseñadas por el gobierno mexicano, es preciso analizar sus actitudes, decisiones y acciones emprendidas, las cuales como ya se señaló, se originaron con motivo de la aprobación de la resolución 1080. En dicha reunión, si bien la representación mexicana reconoció al sistema democrático como uno de los pilares del sistema interamericano, rechazó “cualquier intento que, bajo el pretexto de preservarlo, reconozca a la OEA el derecho de intervenir en los asuntos internos de los Estados y se convierta en una instancia de certificación de los procesos democráticos”.³⁰³

Es importante señalar que adicionalmente a este rechazo de la resolución 1080, México jugó un papel decisivo para impedir que se aprobara una resolución inicial que planteaba la exclusión automática de aquellos países donde se diera una ruptura del orden democrático, producto de un golpe de Estado, la cual finalmente fue aprobada e incluida en la carta de la OEA a través del llamado Protocolo de Washington de diciembre de 1992, y en ocasión del cual, el gobierno mexicano se opuso argumentando la vigencia de los principios de no intervención y autodeterminación.

Esta decisión del gobierno mexicano, respecto del Protocolo de Washington, llevó a nuestro país al aislamiento, tal y como le había ocurrido en diversas situaciones del pasado (Guatemala 1954 y Cuba 1954), aunque ello no significó que sus delegados o representantes se esforzaran por encontrar adeptos a su decisión.

En lo que toca a las crisis internas de Haití en 1991, Perú en 1992 y Guatemala en 1993, el gobierno de México privilegió las soluciones pacíficas y negociadas, opuestas a aquéllas que plantearon, en el caso de la crisis peruana, la exclusión de dicho país de la organización, o como en el caso de Haití, la intervención militar que finalmente ocurrió con el amparo de la ONU y la OEA. En estos tres casos, México apoyó el objetivo de fortalecer la democracia, aunque sostuvo que este “es un proceso que emana de la voluntad soberana de los pueblos, que no puede imponerse desde el exterior.”³⁰⁴

Buena parte de las decisiones de México durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari se orientaron a evitar que la Junta Interamericana de Defensa recibiera mayores

³⁰³ Heller, Claude. “México en la OEA: tesis y posiciones tradicionales” en Senado de la República. *op. cit.*, p. 304

³⁰⁴ *idem.*

atribuciones, sobre todo desde 1993, debido a los riesgos que ello representaba para el sistema interamericano de seguridad.

En lo que se refiere a las discusiones tendentes a conformar una "nueva agenda de seguridad hemisférica", el gobierno de México se opuso en general a la misma, alegando que ante un espectro de amenazas tan amplio y que contemplaba desde temas como el narcotráfico, violación de derechos humanos, terrorismo e incluso medio ambiente, existía la posibilidad de que se presentaran intervenciones militares bajo el argumento de combate o neutralización de cualquiera de dichas amenazas, lo cual incluso podía ser más riesgoso a la luz de la posible ampliación de las facultades de la JID, y ante la inexistencia de un concepto plenamente aceptado de seguridad hemisférica.

El sexenio de Ernesto Zedillo: 1994-2000

Durante la administración del presidente Ernesto Zedillo, es posible identificar elementos de continuidad y de cambio, respecto de la política de seguridad hemisférica aplicada durante el gobierno de Carlos Salinas.

El contexto de crisis económica, en el que el nuevo presidente ejerció el poder durante los primeros meses de su gobierno, se reflejaron en las dos líneas o criterios generales de la política exterior durante este sexenio:

- Búsqueda de la diversificación de relaciones con el exterior.
- Fomento de la cooperación internacional.³⁰⁵

Estos criterios, indudablemente se reflejaron en el ámbito de la seguridad hemisférica, en la que, desde la perspectiva del gobierno, México impulsaría sus intereses nacionales, a saber:

- Adecuación y fomento de los esquemas de cooperación regional, a fin de hacer frente a las nuevas amenazas, algunas de las cuales afectaban a México, como en el caso del narcotráfico transnacional, el tráfico de armas y el resto del crimen organizado.
- Evitar la militarización del sistema interamericano de seguridad, a la luz de su redefinición tras el final de la guerra fría.

Como se puede apreciar, existen elementos de cambio en el enfoque del nuevo gobierno respecto de la seguridad hemisférica, aunque también prevalece el criterio de la no militarización, establecido en el gobierno anterior.

³⁰⁵ Green. Rosario. "Los principales retos de México en el mundo globalizado del siglo XXI", en *Senado de la República, op.cit.*, p. 23

Asimismo esta dualidad entre cambio/continuidad, prevalece en la consideración de los factores pertinentes a la situación de la seguridad continental, ya que se reconoce:

- Consolidación de la globalización como un fenómeno duradero e irreversible.³⁰⁶
- El unipolarismo emergido tras el final de la guerra fría, no es permanente debido al gradual fortalecimiento de la Unión Europea y al creciente rechazo de diversos países frente a decisiones unilaterales.³⁰⁷
- La evaluación de los esquemas de seguridad internacional, se refleja en una nueva visión de seguridad en el continente, en el que diversos actores postulan la existencia de "nuevas amenazas".
- Transnacionalización en aumento, de desafíos a la seguridad hemisférica alejados de las amenazas militares externas que prevalecieron durante la guerra fría.³⁰⁸
- Creciente impacto del narcotráfico en la seguridad nacional de México y en sus relaciones con los Estados Unidos.
- Persistencia de acciones unilaterales frente a amenazas como el narcotráfico, especialmente aquellas provenientes de EEUU.³⁰⁹

Ante este conjunto de elementos que en términos generales, hacían más necesaria la búsqueda de los criterios originalmente planteados, la administración de Ernesto Zedillo estableció como objetivos para su política en el ámbito de la seguridad hemisférica:

³⁰⁶ *ibid.* p. 15

³⁰⁷ González Gálvez, Sergio. "Hacia un nuevo...", *op.cit.*, p. 68

³⁰⁸ Green, Rosario. *op.cit.*, p. 22

³⁰⁹ Es importante señalar que si bien la llegada al poder de William Clinton a los EEUU en 1993, generó expectativas positivas respecto de su tratamiento del problema de las drogas, lo cierto es que tras la entrada en vigor del TLC, las tensiones entre los dos países se incrementaron debido fundamentalmente, a las presiones de las que el gobierno de Clinton fue objeto por distintos funcionarios y legisladores, acerca de que dicho tratado simplemente había vuelto mucho más difícil la tarea de intercepción de drogas. Si bien durante las administraciones de Bush padre y W. Clinton, el tema del narcotráfico no representó las tensiones que se generaron durante los ochenta y principios de los noventa (asesinato del agente de la DEA, Enrique Camarena en 1985; cierre temporal de la mayoría de las oficinas de aduanas en 1986 y el secuestro de Álvarez Machain en 1990 en territorio mexicano), desde la perspectiva del gobierno de Ernesto Zedillo, el narcotráfico podía seguir siendo un foco de tensión en las relaciones con los EEUU, debido a las crecientes críticas al gobierno al interior de dicho país y a la persistencia del proceso de "certificación" que año con año generaba enfrentamientos a ambos lados de la frontera. Para mayor detalle ver Andreas, Peter. "Construyendo puentes y barricadas: facilidades comerciales y combate a las drogas en la frontera México-Estados Unidos", en Jorge Chabat y John Bailey. *Crimen transnacional y seguridad pública. Desafíos para México y Estados Unidos*, México. Plaza y Janés, 2003, pp. 257-278

1. Establecer una propuesta mexicana en materia de seguridad hemisférica que incida en el debate continental y que privilegie la cooperación regional como instrumento para el logro de la paz y seguridad desde una perspectiva amplia.
2. Continuar con los esfuerzos tendentes a frenar los intentos por militarizar al sistema interamericano de seguridad, especialmente en el marco de la ampliación de atribuciones de la JID.
3. Fortalecer a la OEA como el principal foro de las discusiones en torno a la seguridad continental.

En la búsqueda de estos objetivos, la administración del presidente Zedillo, diseñó una estrategia fundamentada en dos elementos:

1. Participación activa de México en los distintos foros de discusión sobre la seguridad hemisférica, aunque privilegiando en todo momento el espacio correspondiente a la Organización de Estados Americanos.
2. Apoyo a los instrumentos multilaterales que buscaran regular alguna de las problemáticas propias de la seguridad hemisférica, en especial aquéllas que contemplen amenazas a la seguridad nacional de México y a su relación con los Estados Unidos, especialmente el narcotráfico y el crimen organizado.

Con base en estos elementos, el gobierno mexicano puso en marcha su política exterior, la cual a fin de dotarla de mayor claridad, ha sido agrupada en torno a cuatro grandes ámbitos:

Intentos de militarización del sistema interamericano de seguridad

Después de que en abril de 1995, la Junta Interamericana de Defensa, decidiera otorgarse nuevas facultades para asesorar a los órganos políticos de la OEA, "y actuar como órgano de planeación y preparación para la defensa del continente americano"³¹⁰, México votó en contra de dicha resolución y a partir de entonces se ha opuesto a nuevos intentos de la JID por asumir nuevas tareas debido a que rebasan su mandato original y representan modificaciones importantes en el sistema interamericano de seguridad. Desde la óptica del representante mexicano ante la OEA durante el sexenio de Ernesto Zedillo – embajador Claude Heller –, "la militarización de la OEA, que México rechaza, desvirtúa sus propósitos y principios."³¹¹

³¹⁰ Heller, Claude. *op.cit.*, p. 306

³¹¹ *idem*. A raíz de la oposición mostrada por el gobierno de México y de algunos otros como Chile, Ecuador y Perú, la JID inició a finales de los noventa un proceso de revisión a fin de determinar el alcance de sus nuevas tareas.

Iniciativas del gobierno de México

En consecuencia con uno de los objetivos arriba mencionados, el gobierno de Ernesto Zedillo presentó en 1996, en el marco de la X Cumbre del Grupo de Río, dos iniciativas en el ámbito de la seguridad hemisférica. La primera de ellas, tendente a establecer una serie de medidas que permitieran combatir el tráfico ilícito de armas en América Latina y el Caribe. La segunda, proponía establecer criterios para llevar a la práctica un auto control de armamentos ofensivos.

El resultado de la iniciativa para combatir el tráfico de armas, se materializó en 1997 a través de la firma por parte de 29 países, de la Convención interamericana contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados. Para el gobierno mexicano, "este...instrumento jurídico multilateral responde a la necesidad de fomentar la cooperación hemisférica para enfrentar una problemática estrechamente vinculada con el crimen organizado y el narcotráfico."³¹²

En lo referente al problema del narcotráfico, en el marco de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas, el Gobierno de México realizó diversas acciones encaminadas al diseño del llamado Mecanismo de Evaluación Multilateral, como la única vía legítima y objetiva para dar seguimiento al progreso individual y colectivo de todos los países sin excepción, en el tratamiento de las diversas manifestaciones del problema.

Debates de la seguridad hemisférica en mecanismos alternos a la OEA

En este ámbito, el gobierno de Zedillo si bien reconoció los esfuerzos de los mecanismos alternos a la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA e incluso fue un activo partícipe de algunos como el Grupo de Río, manifestó sus reservas de los foros de corte militar como las Reuniones de los Ministros de Defensa, debido a que desde su perspectiva, rebasaban los alcances de los acuerdos de la primera cumbre. Ante ello, el gobierno no favoreció la institucionalización de este tipo de reuniones, y se limitó a asistir a ellas (cuatro entre julio de 1995 y octubre de 2000) como observador y señalando que el foro más indicado para avanzar en esa dirección sería la OEA³¹³

³¹² Heller, Claude. *Palabras en el pleno de la III reunión de los Ministros de Defensa*, Cartagena de Indias, Colombia, 1998.

³¹³ Heller, Claude "México en la OEA ...", *op.cit.*, p. 307

El papel del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca en el sistema interamericano de seguridad de los noventa

En este ámbito el gobierno mexicano fue muy claro al expresar, en distintas reuniones interamericanas, su posición respecto de que el TIAR había perdido su sentido y era obsoleto en las nuevas circunstancias en que se encontraban el mundo y el continente, alejados de un esquema de seguridad ineficaz y anacrónico propio de la guerra fría. Por ello, el gobierno de México manifestó que era "indispensable iniciar una profunda revisión del concepto mismo de seguridad hemisférica... y trascender los aspectos estrictamente militares..."³¹⁴

Al finalizar este sexenio estaba claro que México había retomado una clara disposición para encabezar diversas iniciativas en el ámbito de la seguridad hemisférica lo cual, sin duda, le permitió incidir en el rumbo del proceso de reconstrucción de la seguridad continental que más convenía a los intereses de la nación: incluyente y basado en la cooperación regional. No obstante este saldo positivo, quedaban también diversos retos para el siguiente gobierno, sobre todo en lo concerniente al futuro de la estructura de la seguridad continental –en especial el caso del TIAR y la JID- y a la necesidad de concretar acuerdos alrededor de un nuevo concepto de seguridad hemisférica, así como sus instrumentos y sus fines.

Los primeros meses de la administración de Vicente Fox: diciembre de 2000- septiembre de 2001.

La premisa central de toda la campaña presidencial de la "Alianza por el Cambio" y su candidato Vicente Fox Quesada, fue el logro de un cambio político en el país. Obviamente esta promesa, incluía también a la política exterior del futuro gobierno, a pesar de que éste no fue un tema central a lo largo de la campaña rumbo al 2 de julio de 2000, debido al enorme peso de cuestiones de la vida interna del país como el desarrollo económico, la seguridad pública y diversos asuntos de carácter social.

De acuerdo con Vicente Fox y su partido, la política exterior de los últimos sexenios -fundamentalmente reactiva y no proactiva- había impedido aprovechar los cambios surgidos en el ambiente internacional, contribuyendo muy poco a la mejora de las condiciones sociales y económicas del país.³¹⁵ Para el candidato panista, "a través de

³¹⁴ *ibid.*, p. 306

³¹⁵ Alianza por el Cambio, "Plataforma política 2000-2006", consultada en www.pan.org.mx.

los años, nuestra política exterior no ha perseguido ni procurado los intereses nacionales, sino la preservación del régimen de partido de estado.”³¹⁶

Vicente Fox no manifestó un proyecto de política exterior sino hasta bien entrada la campaña. De acuerdo con la “Plataforma Política 2000-2006” de la Alianza por el cambio, la política exterior del nuevo gobierno se debería basar en una serie de objetivos, preocupaciones, compromisos y líneas de acción. En el caso de los objetivos se señalaban:

- Impulsar una política exterior proactiva y diversificada.
- Incrementar la participación de México en los organismos internacionales.
- Llevar a cabo una ampliación del comercio exterior.
- Instrumentar la defensa de los mexicanos en el extranjero.
- Dinamizar el papel de las embajadas y consulados de México.³¹⁷

En apego a estos objetivos, se plasmaron diversas preocupaciones como la de alcanzar un equilibrio y respeto en la relación con Estados Unidos; impulsar reformas constitucionales para dotar de mayores atribuciones al Congreso en materia de política exterior; apoyar la formación diplomática de carrera para los funcionarios de la SRE; lograr el respeto de los derechos cívicos y políticos de los mexicanos en el exterior y finalmente incrementar la participación de México en los organismos internacionales.

De conformidad con los objetivos y preocupaciones ya señalados, el mismo documento estableció una serie de compromisos en caso de que su candidato triunfara en la contienda electoral:

1. Se buscaría despartidizar la política exterior, a fin de que no obedeciera a los intereses de un solo partido político sino de la nación mexicana.
2. Diseñar una política de largo plazo en las relaciones con Canadá y los EEUU
3. Concretar una zona de libre comercio con los países de América Latina.
4. Impulsar la relación con la Unión Europea a fin de maximizar los resultados del acuerdo suscrito con dicha región.

Este conjunto de planteamientos serían reiterados, junto con algunos más, durante los meses posteriores al triunfo de Vicente Fox el 2 de julio de 2000. Durante su etapa como presidente electo, realizó un buen número de giras internacionales, destacando la

³¹⁶ Vicente Fox Quesada, “Una nueva agenda de trabajo en la relación México-Estados Unidos”, discurso pronunciado en la ciudad de Sacramento California, 8 de mayo de 2000, consultado en www.vicentefox.org.mx/index_discursos.htm

³¹⁷ *idem*.

primera al Cono Sur en la que señaló "que Washington no sería obstáculo alguno para consolidar una nueva relación latinoamericana."³¹⁸ En la parte de la gira por Canadá y Estados Unidos, el nuevo presidente electo planteó la necesidad que se llevara a cabo la profundización del proceso de integración de América del Norte proponiendo libre movilidad de la mano de obra y la instauración de instituciones supranacionales. Finalmente, es importante señalar que a su paso por la región de los Andes, el presidente electo realizó por primera vez un planteamiento, que de manera directa atañe a la seguridad hemisférica, al señalar la posibilidad de crear una coalición de países en contra del narcotráfico.

El primero de diciembre del 2000, en su discurso de toma de posesión, el presidente Vicente Fox señaló que:

...en materia de política exterior, rechazamos todo intento de injerencia en nuestros asuntos internos, condenamos cualquier intención de hacer valer un criterio extraterritorial en la aplicación de las leyes de terceros; nos oponemos a las visiones unilaterales y a cualquier trato que infrinja la regla máxima del derecho internacional: igualdad soberana entre las naciones.³¹⁹

El proyecto de política exterior del nuevo gobierno sería abordado con mayor detalle por el Secretario de Relaciones Exteriores, Jorge G. Castañeda en su discurso de toma de posesión en el que por principio de cuentas enfatizó que:

...la Diplomacia mexicana del nuevo milenio ya no debe ser sólo un instrumento central en la preservación de la soberanía y de la seguridad nacional, sino que debe convertirse en una palanca para promover el desarrollo socioeconómico de México.³²⁰

En este mismo documento, el Secretario Castañeda, estableció los objetivos de la política exterior de la nueva administración:

1. Fortalecer la capacidad de nuestro país, para proteger y defender los derechos de todos los mexicanos en el extranjero.
2. Utilizar los esquemas de concertación regional para fortalecer la Agenda de Política Exterior Mexicana.
3. Apuntalar y encabezar los esfuerzos de promoción económica y comercial, y participar en el diseño de la nueva arquitectura internacional.

³¹⁸ Chacón, Susana. "La política exterior de México: un año después del cambio de gobierno", en Instituto Matías Romero-Secretaría de Relaciones Exteriores. *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 65 febrero 2002, pp. 102-103

³¹⁹ Mensaje del presidente Vicente Fox Quesada ante el H. Congreso de la Unión", 1 de diciembre de 2000.

³²⁰ "Transcripción de las palabras del Secretario de Relaciones Exteriores, doctor Jorge Castañeda, durante su toma de posesión", 2 de diciembre de 2000, p. 37

El proyecto de política exterior de la administración foxista, quedó finalmente plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, el cual como se sabe, ha sido el documento en el que se establecen los intereses, objetivos y estrategias de política exterior del gobierno en turno a partir de una serie de consultas con la sociedad, y que en el caso del primer gobierno diferente al PRI en 71 años, recibía mayor atención por ser el primer gobierno elegido democráticamente.

El PND, en su apartado de política exterior identifica diversos factores que inciden en la necesidad del nuevo gobierno, de establecer un proyecto de política exterior en el que México "juegue un papel activo y central en la conformación de la nueva arquitectura internacional"³²¹.

A juicio del grupo en el gobierno, estos factores, tanto internos como externos son, en primer lugar, "el deshielo bipolar" y sus efectos en todos los ámbitos de la vida de los Estados; en segundo lugar, recalca el efecto positivo del cambio de gobierno en México y, finalmente, reconoce la "posición geoestratégica" de México, así como sus intereses, su tradición diplomática y sus necesidades de desarrollo."³²²

Si bien en el PND 2001-2006 se reconoce que "la política exterior de México se ha orientado con base en los principios que hoy están plasmados en nuestra Constitución Política, mismos que son producto de la experiencia histórica de nuestra nación", se establece que "estos principios generales...no pueden ejercerse en abstracto, sino que deben enfocarse a la defensa y promoción de intereses nacionales fundamentales", que a su juicio son:

- Garantizar que nuestra seguridad nacional y nuestra integridad territorial no se vean afectadas o amenazadas como resultado de cambios o acontecimientos que se producen en el exterior.
- Asegurar que la naturaleza soberana de las decisiones que adopta el Estado mexicano en su régimen interno y en sus relaciones con los demás actores internacionales no se vea constreñida por intereses o posiciones de terceros países.
- Aprovechar en beneficio de la nación nuestros recursos naturales, asegurando que el Estado pueda determinar las modalidades de su uso y conservación en función de las necesidades y prioridades del país.
- Encontrar y fomentar los espacios que permitan impulsar el desarrollo nacional integral, sostenido y sustentable, mediante acciones concertadas con otras naciones o regiones del mundo.
- Participar activamente en la conformación de un sistema internacional que promueva la estabilidad y la cooperación, sobre la base del derecho

³²¹ Presidencia de la República. *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, México, 2001.

³²² *idem*.

internacional, y que nos proporcione espacios de acción política y diplomática frente a otras naciones o regiones.³²³

El PND, continúa señalando:

En respuesta a esas necesidades derivadas de los cambios en los ámbitos interno y externo, la labor del gobierno en materia de relaciones exteriores para el periodo 2001-2006 se articulará en torno a cinco objetivos estratégicos: primero, promover y fortalecer la democracia y los derechos humanos como bases fundamentales del nuevo sistema internacional; segundo, fortalecer nuestra capacidad para proteger y defender los derechos de todos los mexicanos en el extranjero; tercero, intensificar la participación e influencia de México en los foros multilaterales, desempeñando un papel activo en el diseño de la nueva arquitectura internacional; cuarto, utilizar los esquemas de concertación regional para equilibrar la agenda de política exterior mexicana, creando nuevos ejes de acción política, y quinto, apuntalar y encabezar los esfuerzos de promoción económica, comercial, cultural y de la imagen de México en aras de un desarrollo nacional sustentable y de largo aliento.

Tras analizar tanto los intereses nacionales fundamentales, como los cinco objetivos estratégicos del PND 2001-2006, es posible encontrar dos elementos que reciben mayor atención que en las administraciones anteriores: *la promoción y defensa de la democracia y de los derechos humanos*. Desde la óptica del canciller Castañeda, el despliegue favorable a la democratización en las relaciones internacionales constituye el "apuntalamiento de nuestra posición política, económica y cultural en el mundo".³²⁴

Asimismo, "el compromiso del gobierno del presidente Fox con los derechos humanos...es una manifestación de su convicción de que constituyen valores universales y esenciales para la dignidad humana...pero al mismo tiempo, una forma de expresar la voluntad de México de asegurar que en nuestro país esos valores tengan plena vigencia."³²⁵

Hasta este momento del análisis, es factible preguntarse ¿Qué papel jugó la seguridad hemisférica para el nuevo gobierno?, ¿Existió algún planteamiento concreto respecto de dicho ámbito de las relaciones exteriores de México?

Como ha quedado claro, debido al alto grado de especificidad de la seguridad hemisférica y frente al alto grado de generalidad de los documentos hasta ahora analizados (PND, discursos de campaña y mensaje de toma de posesión), no es posible hallar referencia alguna a la temática que nos ocupa. Sin embargo, a partir de los

³²³ *idem.*

³²⁴ Castañeda, Jorge. *Prólogo*, en Rafael Fernández de Castro (coord.), *México en el mundo. Cambio y continuidad en la política exterior de México*, México, Ed. Ariel, 2002, p. 15

³²⁵ *idem.*

objetivos vertidos en el propio PND es posible sentar las bases de futuros planteamientos del gobierno de Vicente Fox en materia de seguridad hemisférica.

En este sentido, al plantear el objetivo de "Intensificar la participación e influencia de México en los foros internacionales y contribuir a la revitalización del sistema multilateral" como eje de acción fundamental de la política exterior del país, necesariamente se generan consecuencias para la política mexicana de seguridad hemisférica debido a que precisamente en el seno de la OEA es donde se presenta en esos momentos el debate más importante sobre dicho ámbito de las relaciones interamericanas.

De esta manera, la primera referencia de algún miembro del gobierno de Vicente Fox respecto de la seguridad hemisférica, aparece en el mes de enero de 2001, en un artículo del representante de México ante la OEA, Miguel Ruiz-Cabañas.³²⁶

En este documento, el embajador Ruiz-Cabañas inicia precisando que:

La Organización de Estados Americanos ha readquirido una importancia estratégica para México, cuya posición privilegiada le permite incidir en los procesos continentales de negociación en materia de derechos humanos, promoción de la democracia, cooperación para el desarrollo integral, **definición de nuevos conceptos de seguridad hemisférica** y lucha conjunta contra narcotráfico y corrupción.³²⁷

Desde esta perspectiva, en la que nuevamente se reconoce la "posición privilegiada" de México, por una serie de factores que más adelante se explican, se plasma el interés del nuevo gobierno por participar de forma "activa y responsable" en el seno de la OEA a fin de tener "la oportunidad de coadyuvar a que los procesos económicos, políticos, sociales y de **seguridad** en el hemisferio se orienten de forma compatible con los principios e intereses de México."³²⁸

A partir de este criterio, se establecen una serie de factores, tanto internos como externos que se derivan de aquellos a los que se hizo referencia en el análisis del apartado de política exterior del PND 2001-2006:

En el ámbito externo:

³²⁶ Miguel Ruiz-Cabañas Izquierdo. "México y la OEA: una agenda compartida" *Enfoque* suplemento semanal de Reforma. 28 enero 2001.

³²⁷ *idem.*

³²⁸ *idem.*

- En primer lugar, existe un nuevo ambiente político en el continente americano, derivado de una serie de cambios producidos durante la década de los noventa. fundamentalmente, la "globalización, el fin de la guerra fría, la pacificación en Centroamérica, y el avance de los procesos democráticos en América Latina."³²⁹
- Este nuevo ambiente en el hemisferio genera que la OEA encuentre espacios de acción que se cancelaron durante la guerra fría, y que se han reflejado en un sinnúmero de procesos de negociación al interior de dicha organización tales como la protección de los derechos humanos, el combate al narcotráfico y la definición misma de la seguridad hemisférica.
- En tercer lugar, se reconoce la importancia de la solución negociada de diversos conflictos armados entre países del hemisferio, así como la solución de problemas territoriales, sobre todo los casos de Ecuador y Perú, por un lado, y Argentina y Chile por otro.
- Desde la perspectiva del nuevo gobierno, en el continente han surgido y se han recrudecido, amenazas transnacionales como el narcotráfico, el crimen organizado, el lavado de dinero, el tráfico ilícito de armas e incluso los desastres naturales, las cuales reclaman la participación de todos los países a fin de enfrentarlas y darles solución.³³⁰

En el ámbito interno:

- La posición geográfica, posición económica, influencia cultural y principalmente, la alternancia política de México en la que quedó de manifiesto la solidez y credibilidad de sus instituciones democráticas después del triunfo de Vicente Fox el 2 de julio del 2000.
- Necesidad de replantear la política exterior de México,
- Apertura del debate interno, en torno a la seguridad nacional, privilegiando un enfoque amplio de la misma y en el que se garanticen los derechos humanos de la población.³³¹

Frente a esta percepción del gobierno de Vicente Fox respecto del ámbito externo e interno, es posible afirmar que el renovado prestigio e influencia del país en el continente

³²⁹ *idem.*

³³⁰ Carlos Benavides. "Se replanteará la cooperación antidrogas" en El Universal, 19 de julio de 2001. p.20.

³³¹ Ver Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, apartado referente a seguridad nacional.

(producto de la alternancia en el gobierno), lo colocan como un puente de comunicación y negociación entre los estados de América del Norte y los países de América Latina y el Caribe³³². Asimismo el gobierno mexicano constató que existía coincidencia entre su enfoque de la seguridad nacional y el ambiente que privaba en el continente en materia de seguridad tendente a consolidar un nuevo esquema hemisférico. En este sentido, se plantean tres objetivos para la política exterior de México en este ámbito:

1. Contribuir a la superación de las estructuras formalmente encargadas de proporcionar seguridad en el hemisferio - el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca y la Junta Interamericana de Defensa- debido a que resultan inapropiadas para la seguridad del continente en la época actual. En consecuencia México establecería una nueva propuesta en materia de seguridad hemisférica acorde con la nueva realidad del continente y capaz de hacer frente a las nuevas amenazas.
2. Incidir y ser parte central en el debate sobre la conformación del nuevo enfoque, concepto y agenda de la seguridad hemisférica, subrayando los aspectos multidimensionales de la seguridad regional y nacional a inicios del nuevo milenio, rechazando la conformación de fuerzas multinacionales para hacer frente a amenazas de carácter transnacional como el crimen organizado, tráfico de armas y narcotráfico.
3. Mientras no se logre un consenso en torno al debate de la seguridad hemisférica, México debe buscar que prevalezca la posición respecto de que el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas es la única instancia facultada para adoptar medidas colectivas de cualquier índole para mantener la paz y seguridad en la región.

A fin de dar cumplimiento a estos objetivos iniciales de la política exterior de Fox en el ámbito de la seguridad hemisférica y a la luz de sus actitudes, decisiones y acciones que posteriormente se analizarán, es posible determinar algunos elementos de su estrategia:

- Las decisiones y acciones del gobierno mexicano en materia de seguridad hemisférica, si bien se comunicaron al gobierno norteamericano con anterioridad a su presentación en público, esencialmente serían propuestas mexicanas, es decir,

³³² *idem*.

México asumiría un papel más proactivo que reactivo a fin de equilibrar un poco, la elaboración de la agenda con los EEUU.

- Las propuestas de México en materia de seguridad hemisférica se presentaron como una alternativa a las amenazas de la seguridad tanto de México como de EEUU. De esta forma, se buscaba convencer al gobierno de George Bush de que una modificación en los viejos mecanismos como el TIAR, permitiría lograr mejores resultados en el combate a asuntos como el narcotráfico y lavado de dinero, que tanto aquejaban la seguridad de ambos países.

La primera oportunidad para llevar a la práctica el plan que ya se ha esbozado, tuvo lugar el 7 septiembre de 2001, con motivo de la reunión del Consejo Permanente de la OEA.

En su intervención³³³, el presidente Fox reconoció al tema de la seguridad en el continente como uno de los que requería un decidido compromiso de renovación y que debía ser analizado de manera crítica ante las nuevas circunstancias. En este sentido, el primer mandatario señaló que la seguridad debía ser entendida en su más amplia concepción y en lo que él llamó como tres dimensiones:

- Una *horizontal*, es decir, una seguridad que vaya más allá de lo militar y que abarque todos los distintos ámbitos del continente y de cada país.
- Una *vertical*, en la que la seguridad no sólo se limite al continente sino que se enfoque a la seguridad en cada país, cada familia, cada persona.
- Seguridad en la dimensión del tiempo, a lo largo de toda la vida de cada persona, y en diversos ámbitos como el acceso a un sistema educativo, seguridad de acceso a un sistema de salud y a un plan de pensiones y retiro. En síntesis, seguridad, "en el término más amplio de la palabra."³³⁴

En este discurso, el presidente, abundó sobre el tema de la seguridad al señalar que:

Por un lado, carecemos de un tratado de seguridad confiable, como lo demostró la prueba de fuego y el fracaso del Tratado de Río, en el caso de las islas Malvinas, en 1982. Por el otro lado, tampoco contamos con un marco de arreglo de controversia que nos permita sentar las bases de la convivencia en su más amplio alcance.

Desde la perspectiva de México, el Tratado de Río no sólo representa hoy un caso grave de obsolescencia e inutilidad, sino que ha impedido, en contra de sus

³³³ Intervención del presidente Vicente Fox Quesada en el Salón de las Américas de la Organización de Estados Americanos, en Revista Mexicana de Política Exterior No. 64, octubre 2001, pp. 199-209

³³⁴ *ibid.*, p. 204

propósitos, la generación de una idea de seguridad adecuada a los alcances y necesidades del hemisferio.

La nueva arquitectura del sistema internacional pone en evidencia que este instrumento es ahora inservible, puesto que surgió de causas y realidades que han desaparecido. Los retos para la seguridad nacional, para la seguridad en su más amplia concepción, han cambiado radicalmente.

Hoy, la disolución del sistema bipolar ha reducido la amenaza de una conflagración entre las grandes potencias...En el nuevo sistema globalizado la vulnerabilidad de las naciones ya no deriva primordialmente de consideraciones militares. Por todo ello, resulta claro que en nuestra materia de seguridad amplia, de seguridad regional, los instrumentos diseñados en el pasado y concebidos para otras condiciones han sido ya rebasados por los hechos.³³⁵

En consecuencia, en este mensaje, el gobierno de México, en voz de su presidente anunció:

...mi gobierno ha iniciado consultas con los países miembros del Tratado Interamericano de Asistencia Reciproca, así como al interior de la sociedad mexicana, con los partidos políticos de mi país, **que contemplan el retiro de México de dicho instrumento**. En un plazo no mayor de 60 días tomaremos una decisión final al respecto.³³⁶

Al adoptar esta medida, **nuestro propósito es promover la edificación de una nueva estructura de seguridad regional**, (la cual) tendrá que surgir del examen conjunto de las amenazas actuales y potenciales a nuestras naciones, a nuestros países, a nuestras familias, a nuestros ciudadanos, a fin de configurar una nueva agenda regional en la materia, que responda a las necesidades reales y a las percepciones de seguridad de todos los países del hemisferio.³³⁷

En este mismo documento, el presidente hacía explícito uno de los objetivos de su política exterior sobre la materia y establecía su agenda de amenazas a la seguridad continental:

México se propone, por tanto, **ser un actor principal en la discusión de un nuevo sistema de seguridad y de seguridades** que fortalezca la unidad de nuestra región, y al mismo tiempo nos permita identificar las verdaderas amenazas que nos acechan...: el atraso económico y la pobreza extrema; la mala distribución del ingreso; el crimen organizado transnacional y la droga; la ruptura de la legalidad democrática y el quebrantamiento sistemático del derecho humanitario; la destrucción del medio ambiente y la indefensión ante calamidades y desastres naturales; la falta de protección y seguridad a ciudadanos y familias con adecuados sistemas de educación, sistemas de salud, sistemas de empleo, sistemas de acceso al crédito y financiamiento.³³⁸

³³⁵ *ibid.*, pp. 204-205

³³⁶ Si bien esta decisión del gobierno mexicano de abandonar el TIAR, ya se había esbozado a funcionarios norteamericanos del Departamento de Estado algunos meses antes de que se anunciara públicamente en el seno de la OEA, provocó preocupación entre algunos diplomáticos estadounidenses. Ver La Jornada "Preocupa a diplomáticos de Estados Unidos el retiro de México del TIAR", 8 de septiembre de 2001.

³³⁷ *idem.*

³³⁸ *ibid.*, p. 207

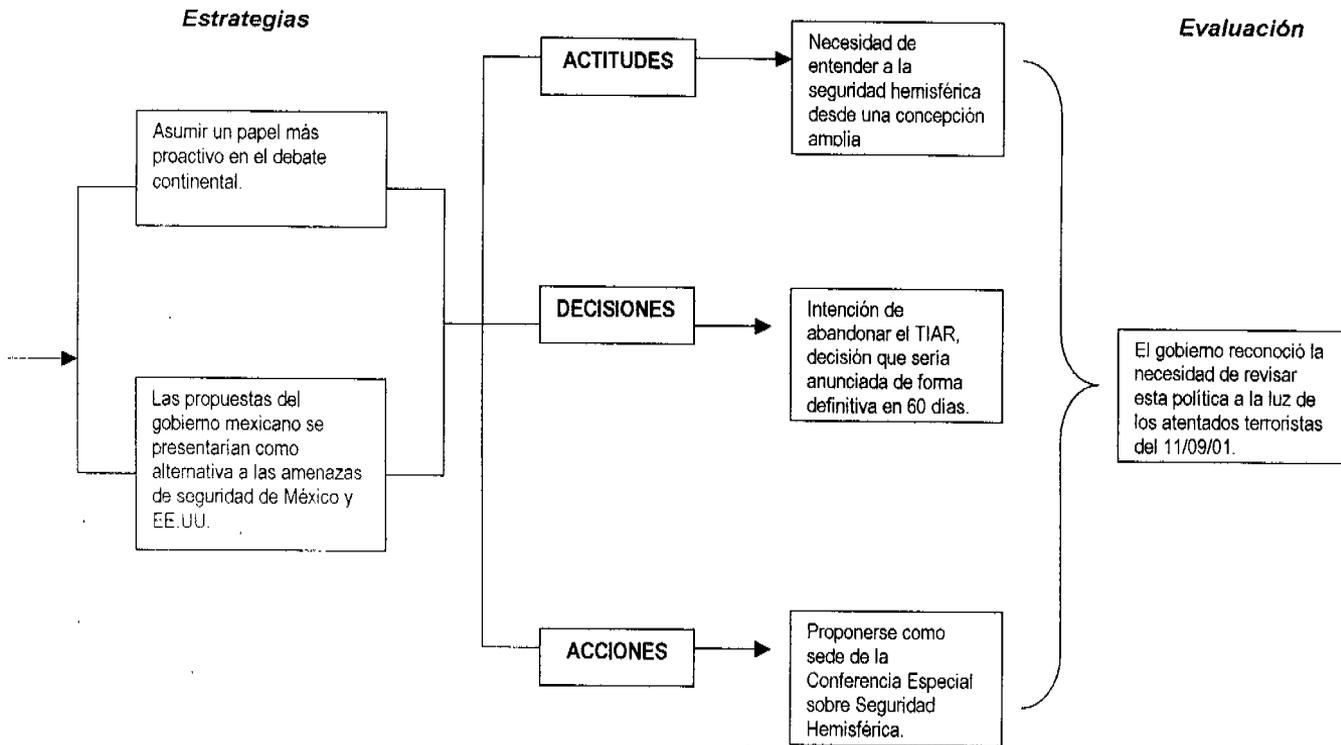
Como corolario a esta serie de propuestas y decisiones, el mandatario mexicano planteó al Consejo Permanente de la OEA, que el país albergara la Conferencia Especial de Seguridad, prevista para 2004, “a fin de establecer un foro adecuado” para la reflexión sobre el tema que “se convierta en una segunda Conferencia de Chapultepec.”

Si bien la decisión del gobierno mexicano respecto de considerar su salida del Tratado de Río fue tomada de forma positiva por algunos³³⁹, y con cautela por otros³⁴⁰, lo cierto es que tan sólo cuatro días después, los actos ocurridos en New York, Pennsylvania y Washington, cambiarían por completo el panorama de la seguridad en los Estados Unidos, el continente americano y en el resto del mundo. Ver cuadro 1

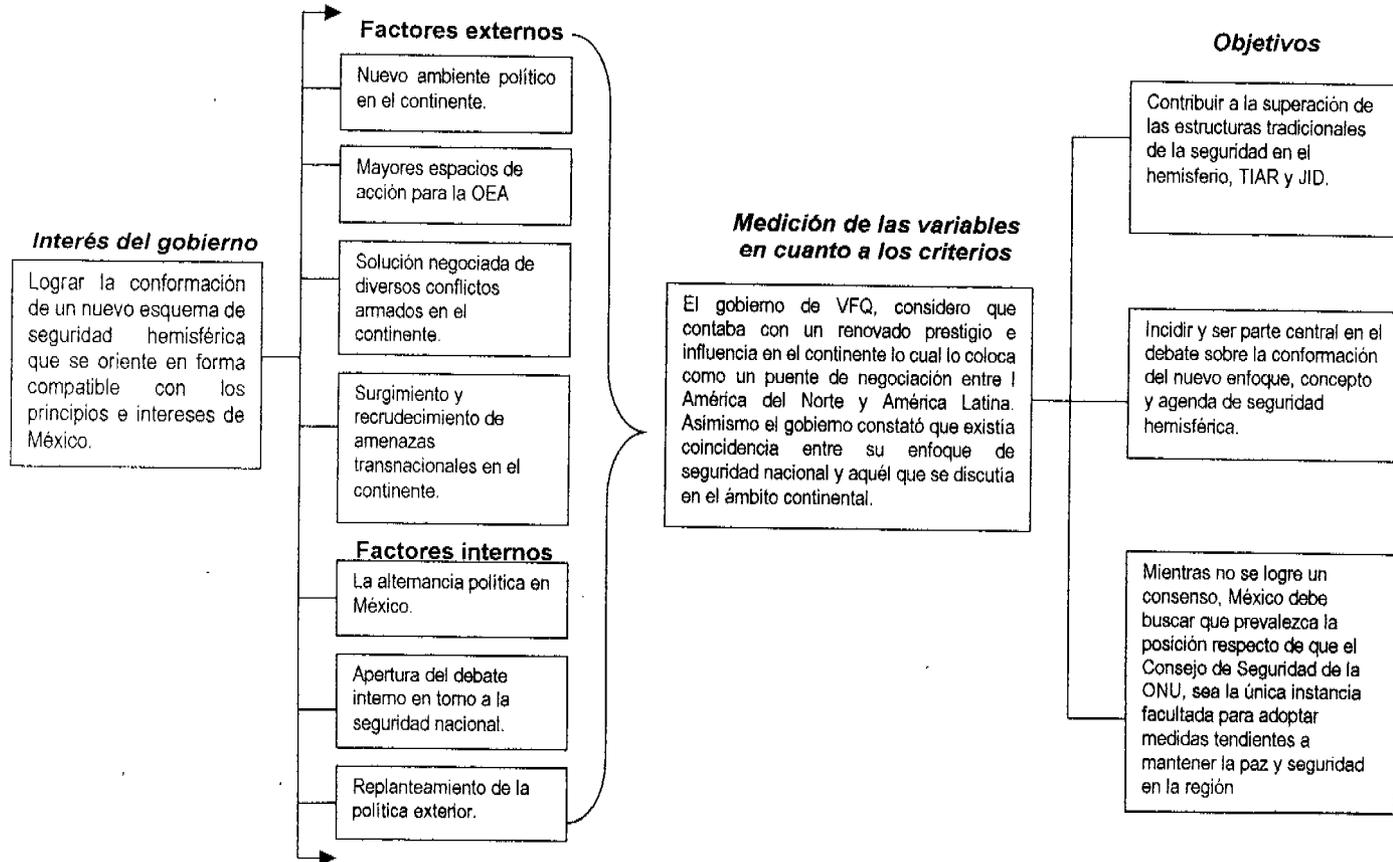
³³⁹ Desde la óptica de analistas estadounidenses como David Singer y mexicanos como Jesús Silva-Herzog Márquez, la declaración de la obsolescencia del pacto de seguridad hemisférica realizada por el presidente Fox, junto con otras argumentaciones presentadas en el Congreso norteamericano, resultan extraordinarias, tanto por provenir de un país que ha seguido tradicionalmente la línea de Estados Unidos, como por la iniciativa mostrada por el nuevo gobierno. Ver *Reforma*, “Washington y el Fox posible”, 10 de septiembre de 2001.

³⁴⁰ A juicio del embajador Sergio González Gálvez, “en virtud de que hay hoy un importante número de países que consideran al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) útil para la defensa de sus intereses y que desde mi cargo de relator en el Comité Jurídico Interamericano de la OEA del tema ‘Aspectos Jurídicos del Concepto de Seguridad Hemisférica’, constato las profundas discrepancias que existen sobre lo que debe entenderse por seguridad hemisférica opino a título personal que no será fácil lograr un acuerdo como el que espera el presidente Fox sobre la materia. Por tanto, no debemos erosionar la validez del TIAR hasta que no tengamos algo tangible que lo sustituya.” Ver, *El Universal*, “Difícil, alcanzar el plan de Fox sobre seguridad hemisférica; embajador.”, 9 de septiembre de 2001, p. 11

Política exterior del gobierno de México en materia de seguridad hemisférica.
1 diciembre 2001-10 septiembre 2001.
(2ª parte)



**Cuadro 1. Política exterior del gobierno de México en materia de seguridad hemisférica.
1 diciembre 2001-10 septiembre 2001.**



3.3 La seguridad hemisférica en el ámbito de la política exterior de México a partir del 11 de septiembre de 2001.

Los atentados terroristas del 11/09 irrumpieron bruscamente en el debate en torno a la seguridad hemisférica que tenía lugar en esos momentos en distintos ámbitos interamericanos, fundamentalmente en la OEA. Súbitamente, el terrorismo se convirtió en la principal amenaza de la agenda de seguridad hemisférica, interrumpiendo el proceso de negociaciones que se venían realizando en distintos foros interamericanos desde el final de la guerra fría.

En las horas y días posteriores a estos terribles hechos, diversos países y organismos multilaterales manifestaron sus condolencias y apoyo al pueblo y gobierno norteamericanos.³⁴¹ El gobierno mexicano en su primera reacción tras los atentados, después de una reunión de dos horas del gabinete de Seguridad Nacional, en voz del presidente Fox manifestó su "más enérgica condena" a los ataques terroristas en EEUU, y expresó al pueblo y gobierno de ese país "el pesar, la solidaridad y profundas condolencias" de los mexicanos³⁴² y le ofreció el apoyo incondicional a su causa. Por su parte, el Secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda, que se encontraba en una reunión de la OEA en Lima el día de los atentados, le expresó personalmente su solidaridad al Secretario de Estado norteamericano Collin Powell. No obstante estas declaraciones, en la opinión pública y en algunos círculos de gobierno norteamericanos, la reacción de México fue calificada como tibia.³⁴³ Esta situación se agravaría tras las críticas de diversos miembros del congreso mexicano, quienes con motivo de la comparecencia del canciller Castañeda, señalaron que les preocupaba que nuestro país asumiera una postura de aliado incondicional de EEUU.³⁴⁴

Por su parte el Consejo de Seguridad de la ONU aprobó la Resolución 1368 en la que a través del reconocimiento del derecho inmanente de legítima defensa, la organización prácticamente sancionó el uso de la fuerza militar como instrumento para confrontar el problema. De igual forma, el Consejo de la OTAN señaló la necesidad de acogerse al

³⁴¹ Inglaterra, Francia, España, Canadá, Brasil e incluso Cuba, declararon su respaldo a los Estados Unidos unas horas después de los atentados.

³⁴² La Jornada. 12 de septiembre de 2001.

³⁴³ Precisamente tratando de contrarrestar esas críticas, el presidente Vicente Fox visitó al presidente Bush el 4 de octubre y señaló: "Somos amigos, somos vecinos, somos socios, y queremos dejar muy en claro que esto significa compromiso permanente y que mantendremos nuestros compromisos. Y estamos trabajando todos los días ya sea en la frontera, o en aduanas o en migración, en todos los temas que tienen que ver con la seguridad. Estaremos lado a lado en nuestros esfuerzos para vencer al terrorismo en el mundo y en donde quiera que esté." Cfr. www.whitehouse.gov

³⁴⁴ Reforma. 14 de septiembre de 2001.

artículo 5 de dicho tratado, pues afirmaban que los atentados a los EEUU, constituían un ataque contra todos los miembros de la organización.

En el ámbito del continente americano, Brasil con el respaldo de Argentina, convocó al TIAR, pero México se adelantó al llamar al Órgano Consultivo de la OEA a una reunión para denunciar que este instrumento resultaría obsoleto, situación que causó malestar entre los brasileños y puso en conflicto diplomático a las dos naciones por la utilización o no del tratado y su vigencia.

Precisamente en la XXIII Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de dicha organización convocada por el gobierno mexicano³⁴⁵ y celebrada en Washington el 21 de septiembre de ese año, a solicitud del gobierno de Brasil se invocó el TIAR como un mecanismo para apoyar a los Estados Unidos y a iniciativa del gobierno mexicano³⁴⁶, se establecieron una serie de medidas para combatir el terrorismo, entre ellas:

- Adoptar medidas en contra de la actividad terrorista.
- Reforzar la cooperación en el plano regional e internacional para perseguir, capturar, enjuiciar, sancionar y, cuando corresponda, acelerar la extradición de los perpetradores, organizadores y patrocinadores de actos terroristas.
- Fortalecer la cooperación judicial recíproca y el intercambio oportuno de información.

En esa reunión ministerial, el secretario de relaciones exteriores Jorge G. Castañeda, declaraba que los trágicos acontecimientos que se habían observado unos días atrás corroboraban "la pertinencia del planteamiento que el presidente de México hiciera ante el Consejo Permanente de la OEA, en el sentido, de que debemos abordar, a la brevedad, las nuevas y verdaderas amenazas y necesidades de seguridad de nuestros países, una de las cuales es la barbarie del terrorismo."³⁴⁷

Asimismo, el canciller mexicano manifestó que esa ocasión representaba "la oportunidad de fundar, junto con todas las naciones del hemisferio, un nuevo esquema de

³⁴⁵ *El Universal*, "Se reunirá la OEA para analizar respuesta regional". 18 de septiembre de 2001, p. 10

³⁴⁶ Si se comparan las medidas aprobadas por la Reunión de Consulta y aquéllas propuestas por México, es posible observar que prácticamente fueron las mismas:

"...México considera oportuno poner a consideración de las naciones del hemisferio, un conjunto de medidas concretas...: primero, incrementar la cooperación y el intercambio de información e inteligencia para localizar y castigar, en todas las categorías y grados de complicidad, a los causantes de los recientes atentados y Segundo, intensificar el monitoreo".

³⁴⁷ *Intervención del secretario de Relaciones Exteriores, Jorge G. Castañeda, durante la 23 Reunión de consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA*, 21 de septiembre de 2001, en *Revista Mexicana de Política Exterior*. No. 64, octubre 2001, p. 223

seguridad que recoja nuestras experiencias previas y que nos permita hacer frente a las amenazas que actualmente enfrentan nuestras naciones.”³⁴⁸

Al analizar la postura del gobierno mexicano durante esta Reunión de Consulta, con motivo de los atentados terroristas en la Unión Americana, es posible afirmar que marca el inicio de la política exterior de nuestro país en el ámbito de la seguridad hemisférica post 11 de septiembre y en la que resulta evidente que, si bien existe una modificación de las estrategias, los criterios y objetivos se mantienen prácticamente intactos³⁴⁹ respecto de aquellos esbozados por el representante de México en la OEA, en enero de 2001 y que ya se han abordado.

En este sentido, el gobierno mexicano, a pesar del gran factor que constituyeron los atentados sobre las torres gemelas y el Pentágono, busca lograr la adopción de un nuevo esquema de seguridad hemisférica en el que se contemple debidamente la existencia de nuevos retos y amenazas a la seguridad de los países, como son el crimen organizado, el narcotráfico, el tráfico de armas, el terrorismo, la pobreza extrema, los desastres naturales y las epidemias como el SIDA. Este nuevo esquema o sistema de seguridad debe ser flexible y multidimensional, pues reconoce que al hacerlo, se podrá estar en condiciones de confrontar aquellas amenazas a la consolidación del régimen democrático en nuestro país y que no se circunscriben como ya se señaló, exclusivamente al ámbito militar, sino que se refieren también a cuestiones políticas, económicas y sociales. Un sistema multilateral de seguridad en el hemisferio, por su parte, permite una auténtica colaboración y cooperación en el combate a amenazas transnacionales como el narcotráfico, el lavado de dinero y el tráfico de armas, además de que permite que cada país defina sus prioridades en materia de seguridad nacional, reduciendo las posibilidades de que se imponga un solo enfoque y agendas como ocurrió durante la guerra fría.

Indudablemente en el planteamiento de su política exterior en el ámbito de la seguridad hemisférica tras el 11/09, el gobierno de Vicente Fox percibía una serie de factores externos que inevitablemente influían en el reajuste de algunos objetivos, pero sobre todo de las estrategias.

³⁴⁸ *ibid.*, p. 224

³⁴⁹ De acuerdo con el canciller Jorge Castañeda, “las metas que nos planteamos a fines de 2000 siguen siendo válidas y, por tanto, abandonarlas ante las nuevas dificultades para su realización significaría un acto de negligencia política y una renuncia a defender los intereses fundamentales de nuestro país. Por el contrario, lo que el gobierno del presidente Fox se ha propuesto es conciliar nuestras metas con los nuevos imperativos surgidos a lo largo de estos dos años.” Jorge G. Castañeda. “11/9 a un año”. Reforma, 11 de septiembre de 2002.

En este sentido, era evidente para la administración federal que los atentados de aquél “martes negro” habían colocado al terrorismo como el tema central de la agenda de seguridad mundial y por ende, hemisférica. De acuerdo con el propio Secretario de Relaciones Exteriores Jorge Castañeda, “esos atentados obligaron a Estados Unidos, cuyo poderío le confiere una influencia determinante en el escenario mundial, a replantear sus prioridades internacionales a fin de responder a la amenaza terrorista. Consecuentemente, **el combate contra el terrorismo se convirtió en un tema prioritario dentro de la agenda internacional de otros países**, lo que relegó a segundo plano la atención a problemas acaso menos urgentes, pero más importantes para promover el desarrollo de la comunidad internacional en el largo plazo.”³⁵⁰ A partir del 11 de septiembre, “las decisiones de política exterior de Estados Unidos...reafirman (su) decisión de proceder unilateralmente en todos los temas que lo considere conveniente y recurrir a vías multilaterales sólo por excepción...”³⁵¹

Aunado a este efecto derivado del 11/09, durante los meses finales del 2001 y todo el 2002, persistió un clima de inestabilidad política, económica y social en la gran mayoría de los países de América Latina. Ejemplo de esto fueron:

- Las crisis sociales de “gran magnitud” especialmente en Honduras y Nicaragua, aunadas a una crisis política en Guatemala que podría ocasionar una nueva etapa de inestabilidad en Centroamérica.³⁵²
- Permanencia de disputas territoriales entre la mayoría de los países Centroamericanos, que ha impedido consolidar el proceso de paz en la región.
- Incremento de los enfrentamientos en Colombia entre el gobierno y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el cual podría agudizarse tras la elección de Álvaro Uribe como presidente.³⁵³
- La crisis política en Venezuela ,tras el fallido intento de golpe de estado ocurrido el 11 de abril de 2002, se agudizó entre los partidarios del

³⁵⁰ *Idem.*

³⁵¹ Ruiz-Cabañas Izquierdo, Miguel. “México en el hemisferio”. en Rafael Fernández de Castro (coord.). *México en el mundo. Cambio y continuidad en la política exterior de México*. México. Ed. Ariel. 2002, p. 220.

³⁵² *ibid.*, pp. 215-216

³⁵³ Álvaro Uribe ganó las elecciones del 2002. en buena parte gracias a su promesa de campaña de hacer frente a la guerrilla. A partir de este elemento. en esos momentos. podría anticiparse un incremento de los enfrentamientos entre ambos bandos lo cual impediría establecer las bases de un proceso de negociación viable.

presidente Chávez y sus detractores, quienes plantean su salida del poder incluso por vías no constitucionales.³⁵⁴

- La pérdida de popularidad del presidente Alejandro Toledo en Perú, debilita el proceso de consolidación democrática en ese país, lo cual se agrava con las informaciones de la reaparición de células del grupo guerrillero Sendero Luminoso.
- Incremento de la tensión político-social en países como Bolivia, Ecuador y Paraguay y que en los tres casos, se agravaba por el prolongado estancamiento económico.
- La crisis financiera e institucional en Argentina, que amenazaba con ampliarse a sus vecinos, incluyendo a Brasil, el cual junto con Uruguay, sufría importantes desequilibrios financieros.

Este clima de inestabilidad en todos los ámbitos en la mayor parte de AL, se conjuga con un creciente desinterés de los EEUU hacia dichas problemáticas, lo cual quedó en claro tras la crisis económica Argentina. Igualmente, resulta evidente el retraimiento de la política exterior canadiense hacia América Latina debido a que sus esfuerzos se han centrado en el combate al terrorismo en estrecha cooperación con el gobierno estadounidense.³⁵⁵

Por otra parte, el estancamiento generalizado en la región "ha traído como secuela la escasez de recursos fiscales y crecientes niveles de desempleo, lo que ha producido un aumento de la inseguridad, la criminalidad, el crimen organizado, la tensión y el enfrentamiento social."³⁵⁶ Este conjunto de situaciones no constituyen el ambiente más propicio para la consolidación de las débiles democracias latinoamericanas.

Frente a esta serie de factores persistentes en el continente americano tras los atentados terroristas y durante los meses siguientes, en el ámbito interno el gobierno mexicano seguía reconociendo la alternancia política tras el 2 de julio del 2000, como uno de los principales activos de su política exterior, pues lo ubicaban como uno de los países con mayor estabilidad y prestigio en el ámbito continental. Igualmente, el hecho de que fuera la única nación en desarrollo con acuerdos de libre comercio con las dos regiones de mayor desarrollo mundial: América del Norte y la Unión Europea, le otorgaba un papel diferente entre el resto de las naciones latinoamericanas y caribeñas. Asimismo, si bien la economía mexicana no había logrado un crecimiento importante, no experimentaba

³⁵⁴ Miguel Ruíz-Cabañas. *op. cit.*, p. 217

³⁵⁵ *ibid.*, p. 218

³⁵⁶ *idem.*

alguna crisis económica o financiera que representara un riesgo para el proyecto del gobierno en turno.

Tras la consideración de esta serie de factores tanto internos como continentales, se señala que "México cuenta con activos sólidos para desarrollar una política exterior no sólo independiente, sino con diversos grados de influencia a nivel internacional y en el hemisferio."³⁵⁷ Esta situación si se coteja con el creciente clima de inestabilidad en todos los ámbitos de la mayor parte de los países latinoamericanos, colocan a México como el "punto de equilibrio del hemisferio tratando de influir sobre las percepciones y decisiones de todos los actores."³⁵⁸

Al colocarse el tema del terrorismo como el elemento central de la agenda de seguridad hemisférica, es necesario consolidar los acuerdos continentales sobre la materia a fin de privilegiar un enfoque multilateral y multidimensional que permita hacer frente a las diversas amenazas que se presentan en cada uno de los países o regiones y que no necesariamente se relacionan con el terrorismo sino con asuntos del ámbito económico, político y social.

Frente a este conglomerado de intereses y factores prevalecientes, tanto en el medio interno e internacional, el gobierno mexicano se plantea un objetivos central en su política exterior enfocada a la seguridad del continente americano, el cual como ya se señaló no varía gran cosa respecto de aquellos planteados a principios del año 2001:

- Incidir al máximo de lo posible en la conformación de un nuevo esquema de seguridad en el hemisferio, basado en un enfoque multidimensional y en la participación equitativa de todos sus miembros. Desde la óptica de la cancillería mexicana, el nuevo esquema de seguridad en el continente debe obedecer a cinco ejes rectores:³⁵⁹
 1. Mantener la concepción multidimensional de la seguridad hemisférica, sin ningún tema dominante.
 2. Mantener la perspectiva de cooperación que ha prevalecido.
 3. Evitar la "militarización" del sistema de seguridad hemisférico.
 4. Mantener las atribuciones exclusivas de la ONU en el ámbito del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.

³⁵⁷ *ibid.*, p. 215

³⁵⁸ *ibid.*, p. 225

³⁵⁹ Estos ejes están planteados y desarrollados en Lilia Bermúdez Torres, "Los retos del hemisferio en el ámbito de la seguridad", en IMRED-SRE. *Revista Mexicana de Política Exterior*, no. 69, junio 2003, pp. 108-125

5. Mantener una estructura flexible dentro del sistema de seguridad hemisférica.

Justamente en torno a este objetivo y sus ejes rectores, el gobierno mexicano diseñó una estrategia que, como ya se señaló, se puso en marcha a las pocas semanas de los hechos perpetrados por Al Qaeda en territorio estadounidense. Los elementos centrales de la estrategia del gobierno mexicano han sido:

- Encabezar las discusiones en torno a la seguridad hemisférica, obedeciendo a una actitud proactiva, fundamentalmente a través de la dinamización de la participación de México en la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA y fungiendo como sede de las reuniones sobre la materia en las que así fuera posible.³⁶⁰
- Vincular la necesidad de concretar un nuevo esquema de seguridad regional así como el futuro del TIAR y la JID, con un combate más eficiente en contra del terrorismo, principalmente.³⁶¹
- Mostrar gran disposición a colaborar con los Estados Unidos en el ámbito bilateral y en foros de discusión ajenos a la OEA, fundamentalmente de corte militar.³⁶²
- Los enfrentamientos con EEUU tienen como límite el provocar afectaciones importantes en temas centrales para la relación bilateral.
- A la par en que se insiste en un enfoque multidimensional de la seguridad, no se puede dejar de lado la importancia que posee la lucha contra el terrorismo en el continente.
- Servir de enlace o puente entre las posturas norteamericanas y aquellas de América Latina, fundamentalmente de los países del cono sur.
- Hacer públicas sus posiciones, decisiones y acciones en distintos foros de discusión y negociación, con anterioridad a la realización de los mismos.³⁶³

³⁶⁰ Ver *El Universal*, 17 de diciembre de 2001.

³⁶¹ Ver declaraciones del entonces Subsecretario para América Latina y el Caribe, Gustavo Iruegas en *Reforma*, 22 de enero de 2002.

³⁶² Esto ha sido evidente a través de la firma de los compromisos de las "Fronteras Inteligentes" (Smart Borders) en marzo de 2002: la incorporación de México como miembro de las Conferencias de Ministros de Defensa en la quinta reunión en 2002 y en su incorporación a la Conferencia de Ejércitos Americanos en noviembre de 2001. En estos casos, México ha estado muy cerca de las posiciones de Estados Unidos acerca de la importancia de la lucha contra el terrorismo en el continente y en especial en América del Norte. Ver *La Jornada*, 27 de noviembre de 2001 y *Reforma* 22 de noviembre de 2002.

³⁶³ Esa estrategia estuvo presente sobre todo durante las negociaciones de la declaración final de la Conferencia Especial sobre Seguridad Hemisférica (CESH), aunque también se empleó en otras ocasiones como la Cumbre Extraordinaria de las Américas. En el caso de la CESH, si bien ya se había acordado que se

Poco tiempo tuvo el gobierno de Vicente Fox para poner en marcha su política exterior en el ámbito de la seguridad hemisférica, debido al enorme impacto que los atentados tuvieron sobre dicho debate, situación que ya ha sido descrita en el capítulo anterior. En este sentido fue claro que con motivo de la XXIII Reunión de Consulta, el gobierno mexicano clarificó lo que sería su actuación en este ámbito y cuyos planteamientos centrales ya se analizaron.

En el análisis de la parte operativa de la política exterior del presente gobierno, es posible distinguir dos ámbitos de acción: *la participación de México en el seno de la OEA, especialmente la Comisión de Seguridad Hemisférica y en los mecanismos paralelos a la OEA fundamentalmente de corte militar*

Participación de México en el seno de la OEA

Con anterioridad al 11 de septiembre, el gobierno de Vicente Fox desplegó una política de seguridad hemisférica sumamente activa en el ámbito de la OEA, de la cual su anuncio de salir del TIAR, junto con su propuesta de edificar "una nueva estructura de seguridad regional" fueron los elementos centrales. En esa misma fecha –7 de septiembre de 2001- el gobierno mexicano manifestó su intención de albergar la Conferencia Especial sobre Seguridad (CESH) a realizarse originalmente en 2004. A partir del 11 de septiembre, y en concordancia con el objetivo planteado por el gobierno mexicano, las acciones en el ámbito de la seguridad hemisférica se pueden enmarcar en cinco espacios que corresponden a los cinco ejes rectores planteados anteriormente:

I. La concepción multidimensional de la seguridad hemisférica.

Buena parte de los esfuerzos de la cancillería mexicana en el ámbito de la seguridad hemisférica, se centraron en el proceso de negociación generado con motivo de la Conferencia Especial. En palabras del entonces Secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda, en el proceso de negociación de dicha reunión el gobierno mexicano "presentará una propuesta de seguridad hemisférica propia de los tiempos actuales " a fin de sustituir el TIAR.³⁶⁴

En enero de 2002, el gobierno mexicano solicitó formalmente a la OEA la sede de la Conferencia Especial de Seguridad Hemisférica (CESH), además de que propuso

celebraría a finales de octubre de 2003, el gobierno mexicano hizo pública su posición entre mayo y junio de ese año, justamente cuando arrojaron las presiones norteamericanas respecto de la necesidad de que México se reintegrara al TIAR y apoyara la lucha contra el terrorismo en el continente. Ver *Reforma*, 9 de junio de 2003 y 30 de septiembre de 2003.

³⁶⁴ *El Universal*, 17 de Diciembre de 2001, p. 19

adelantarla de 2004, a mayo de 2003, debido a la situación surgida a raíz de los atentados terroristas del 11 de septiembre.³⁶⁵

En los debates en el seno de la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA, el gobierno de México reiteró que "no existe ni se puede alcanzar un concepto de seguridad común en virtud de las distintas preocupaciones de seguridad de cada Estado, las cuales en ocasiones son contrapuestas, igualmente legítimas y, por tanto, no pueden jerarquizarse."³⁶⁶

Esta posición multidimensional de la seguridad, fue reiterada por el ex canciller Castañeda con motivo de la XXXII Asamblea General de la OEA celebrada en Barbados en junio de 2002. En su discurso señaló que "existen legítimas preocupaciones de países y grupos de países que no necesariamente son compartidas por todos los países del hemisferio, pero que son susceptibles de acciones coordinadas comunes basadas en un espíritu de solidaridad". Entre los temas a los que hace mención se encuentran la pobreza, la exclusión, el financiamiento para el desarrollo y el buen gobierno. Desde su perspectiva "el propósito y sustancia de la Conferencia Especial de Seguridad" debía ser el enfoque multidimensional en el que se incluyen nuevos desafíos.³⁶⁷

Esta perspectiva mexicana, en la que sustenta un enfoque "multidimensional" de la seguridad hemisférica fue reiterada con motivo de la denuncia del TIAR el 6 de septiembre de 2002. En el comunicado en el que la SRE dio a conocer dicha decisión se señalaba también que:

México buscará privilegiar un enfoque multidimensional de la seguridad en la que destacan la superación de la pobreza; la protección de la salud pública; el combate al crimen transnacional organizado-particularmente el narcotráfico-; la lucha contra el terrorismo internacional; la acción concertada frente a las crisis económicas, y la preservación del entorno ecológico del hemisferio.³⁶⁸

Si bien en términos generales el gobierno mexicano no enfrentó oposición del resto de los países del continente respecto de su postura "multidimensional" de la seguridad, lo cierto es que si tuvo que establecer límites a la consideración de diversos temas como amenazas, principalmente en el caso de la migración, asunto que desde la

³⁶⁵ *Reforma*, 22 de enero de 2002.

³⁶⁶ Consejo Permanente de la OEA. CSH. "Intervenciones de los Estados miembros durante la Reunión Especial sobre Conceptos de Seguridad" p. 11 citado en Lilia Bermúdez. "Los retos del hemisferio en el ámbito de la seguridad" en IMRED, *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 69, junio 2003, p. 111

³⁶⁷ *ibid.*, p. 112

³⁶⁸ Ver *Reforma*, 7 de septiembre de 2002.

perspectiva norteamericana constituye una “amenaza que podría desestabilizar a los países a nivel social, económico y político...”³⁶⁹

El gobierno mexicano, en los debates de la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA, ha rechazado tal consideración y ha hecho énfasis en que no debe confundirse a la migración con el tráfico ilícito de personas, el cual si constituye una amenaza a la seguridad de algunos países del continente.³⁷⁰

En el marco de la XXXIV Asamblea General de la OEA, la cancillería mexicana no perdió oportunidad de refrendar su enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica. Tras admitir que al concretarse su salida del TIAR, México buscaba ser muy proactivo en el nuevo proceso de discusiones, el nuevo Subsecretario de Relaciones Exteriores para América Latina y el Caribe, Miguel Hakim³⁷¹ esbozó algunos elementos de la propuesta mexicana en materia de seguridad:

La expectativa es tratar de encontrar un concepto de seguridad que tenga un carácter multidimensional. Lo que queremos es de alguna forma lograr una definición en la que quepan todas las particularidades, y en donde no haya una jerarquización, es decir, que la seguridad de un país no sea más importante que la otra.³⁷²

Precisamente en el marco de la Conferencia Especial sobre Seguridad, el Secretario de la Defensa, GraI. Gerardo Clemente Vega García, inició su discurso señalando la posición del gobierno mexicano respecto de la seguridad hemisférica:

Nuestro país favorece una concepción multidimensional y amplia de la seguridad, que vaya mas allá del enfoque tradicional y reconozca las nuevas dimensiones de la seguridad. Apoyamos un concepto en que cada uno de nosotros defina soberanamente sus estrategias, planes y acciones para hacer frente a las amenazas a su seguridad, en un marco de pleno respeto a los derechos humanos, al derecho internacional y a las cartas de la Organización de las Naciones Unidas y de la Organización de los Estados Americanos.³⁷³

³⁶⁹ Lilia Bermúdez Torres. *op.cit.*, p. 113

³⁷⁰ *idem.*

³⁷¹ El 9 de abril de 2003, se hizo público el cese del Subsecretario de Relaciones Exteriores para América Latina y el Caribe. Gustavo Inuegas, quien hasta entonces tenía a su cargo la organización de la Conferencia especial sobre Seguridad Hemisférica y que de acuerdo con distintas fuentes de la cancillería había sido uno de los principales motores de la decisión de México de denunciar el TIAR. Asimismo, el embajador Inuegas impulsó fuertemente durante las reuniones preparatorias de la CESH, la concepción de las amenazas regionales más allá del ámbito militar. Ver *Reforma*, 10 de abril de 2003.

³⁷² *Reforma*, 9 de junio de 2003.

³⁷³ SRE, Discurso del Secretario de la Defensa nacional, General Gerardo Clemente Vega García, en la Conferencia Especial sobre Seguridad de la OEA, Ciudad de México, 27 de octubre de 2003, en www.oas.org

Tras hacer un listado de las tareas prioritarias de la seguridad en el continente desde la perspectiva mexicana, el jefe de la delegación mexicana en dicha reunión afirmó que:

La seguridad hemisférica y la seguridad nacional no pueden seguir siendo concebidas como un asunto exclusivamente militar, la seguridad por tanto, corresponde a la nación en su modalidad para cada país. Es así como la seguridad hoy día abarca aspectos políticos, económicos, fundamentalmente sociales, tecnológicos y de defensa nacional. Por ello, las amenazas se han diversificado para concebir a la seguridad como una cualidad o condición de seguro, es decir, dar a las personas la garantía de seguridad, libre de peligros o riesgos.³⁷⁴

Esta posición de México durante la CESH, en la que privilegiaba el enfoque multidimensional, y que fue reiterada por el presidente Fox en su discurso de clausura, se reflejaría en la "Declaración sobre Seguridad en las Américas" y reiteraría los avances logrados desde Bridgetown en el 2002. Precisamente en dicho discurso, el primer mandatario de México calificó a la propuesta de seguridad hemisférica de su gobierno como "seguridad integral" al señalar que no sólo abarca temas de la agenda de defensa, sino también del ámbito social, económico y ambiental. Vicente Fox " se refirió a la necesidad de revertir los niveles de inequidad que caracterizan a los países de América, pues en ésta, radica la causa principal de los riesgos de la estabilidad hemisférica. No atender estos riesgos implicaría no alcanzar la *seguridad integral*."³⁷⁵

Tras la finalización de la CESH, el gobierno mexicano manifestó que una vez establecido el enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica, el siguiente paso consistía en analizar las distintas alternativas "para dar respuesta al concepto de seguridad", porque si bien "tenemos claramente expresadas las amenazas", los que tienen que dar respuesta a dichas amenazas serían los diferentes mecanismos de la OEA, y ese era un asunto pendiente de revisarse en los distintos ámbitos interamericanos.³⁷⁶

II. Mantener la perspectiva de cooperación.

Ya desde el gobierno de Ernesto Zedillo, el reconocimiento de la necesidad de establecer diversos mecanismos que permitieran enfrentar las nuevas amenazas y las no tradicionales, llevó a México a proponer la Convención interamericana contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados. Sin duda dicho instrumento partía de la convicción del gobierno mexicano

³⁷⁴ *ibid.*, p. 4

³⁷⁵ *Reforma*, 29 de Octubre de 2003.

³⁷⁶ *Reforma*, 10 de octubre de 2004.

respecto de cooperar con otros países a fin de estar en condiciones de acabar o minimizar amenazas de carácter transnacional.

Este criterio fue retomado por el gobierno de Vicente Fox quien a través de los representantes ante la CSH de la OEA, señalaban que "en determinadas circunstancias, diversos fenómenos de dimensión transnacional pueden vulnerar la seguridad hemisférica; estos han sido enfrentados a través de la concertación de esquemas de cooperación, aún sin haber alcanzado un concepto común de seguridad."³⁷⁷

El gobierno actual hizo hincapié en la necesidad de consolidar un proceso de cooperación en el continente a fin de establecer medidas mucho más efectivas contra asuntos tan polémicos como el narcotráfico. Bajo esta lógica la actual administración promovió durante su primer año de gobierno, el fin del denominado "proceso de certificación antidrogas" por parte de los Estados Unidos que durante el sexenio anterior había provocado graves tensiones en la relación bilateral. En su discurso del 6 de septiembre de 2001, ante el congreso norteamericano el presidente Vicente Fox, estableció un mensaje claro: "para mejorar la relación bilateral y superar dificultades del pasado era necesaria sólo una cosa: confianza, confianza y confianza." En materia antinarcóticos esto se tradujo en "la cooperación no es una concesión, se trata de una necesidad", por lo que era necesario suspender la certificación."³⁷⁸

Indudablemente, el gobierno mexicano apostó a la preminencia del Mecanismo de Evaluación Multilateral, surgido en la OEA en 1998, a fin de establecer un verdadero esquema de cooperación en la lucha contra el tráfico de drogas. Bajo esta lógica, el gobierno de Vicente Fox, apoyó decididamente la creación de una Convención Interamericana contra el terrorismo, la cual sería aprobada el 3 de junio de 2002. De acuerdo con la cancillería si bien este tipo de mecanismos plantean una estrecha cooperación en la lucha contra diversas amenazas de corte transnacional, "ninguno de ellos contempla la militarización de la OEA."³⁷⁹

Ahora bien en el combate contra el terrorismo, que ha tomado gran importancia tras los atentados del 11 de septiembre, el gobierno mexicano manifestó que si bien reafirmaba su voluntad de cooperar en la lucha contra dicho flagelo, esto sólo puede darse con pleno respeto al estado de derecho y a los derechos humanos, al derecho

³⁷⁷ Lilia Bermúdez Torres, *op.cit.*, p. 115

³⁷⁸ Labardini, Rodrigo. "El fin de la certificación antidrogas", en Rafael Fernández de Castro (coord.), *México en el mundo. En la frontera del imperio*. México, Ed. Ariel. 2003, p. 185

³⁷⁹ Lilia Bermúdez, *op.cit.*, p. 115

internacional, al derecho humanitario, al derecho internacional de los refugiados y al derecho de asilo.³⁸⁰

III. Evitar la militarización de la seguridad en el hemisferio.

Como ya se señaló líneas atrás, durante el gobierno de Ernesto Zedillo, uno de los objetivos en el ámbito de la seguridad hemisférica fue el evitar su militarización a través de la revisión del TIAR y de las funciones de la JID que justamente en esos años fueron ampliadas generando un intenso debate.

A este respecto, el gobierno de Vicente Fox retomó el tema y planteó la intención de México de retirarse del TIAR por ser un instrumento obsoleto, tan sólo unos días antes del 11 de septiembre. Esta decisión del gobierno mexicano fue reiterada tres meses después de esa fecha en voz del ex canciller Castañeda quien señaló adicionalmente que México presentaría una propuesta de seguridad hemisférica para sustituir al Tratado de Río.³⁸¹ Unos días más tarde, el Subsecretario Gustavo Iruegas añadía que “el TIAR no es el único instrumento de seguridad hemisférica y si el menos importante, por ello México mantiene sus consultas para definir su permanencia en éste y sobre la validez del mismo”.³⁸²

Esta posición del gobierno mexicano, evidentemente se contraponía con las afirmaciones del Secretario de Estado, Colin Powell respecto de la relevancia del TIAR tras los atentados del 11-S. Incluso señalaba que se debía mantener y reforzar pues “han mostrado su habilidad para adaptarse y responder a amenazas nuevas y no tradicionales”.³⁸³

EL gobierno mexicano por su parte, en concordancia con sus posiciones asumidas en las reuniones de la Comisión de Seguridad Hemisférica y como lo había anunciado el 7 de septiembre de 2001, formalizó su salida del TIAR el 6 de septiembre de 2002. La cancillería en su comunicado, señaló que al tomar esa decisión, “México queda en mejores condiciones de atender los trabajos encaminados a delinear un nuevo esquema de seguridad” y “reitera su decisión de desempeñar un papel central en la construcción y codificación de la nueva arquitectura internacional.”³⁸⁴

³⁸⁰ Discurso del Secretario de la Defensa en la CESH. *op.cit.*, p. 3

³⁸¹ *El Universal*, 17 de diciembre de 2001, p. 19

³⁸² *El Universal*, 31 de diciembre de 2001, p. 1

³⁸³ Remarks by Secretary of State Colin Powell at O.A.S. General Assembly, Bridgetown, June 3, 2002, en Bermúdez Torres Lilia. *Los retos del hemisferio en el ámbito de la seguridad*, *op.cit.*, p. 119

³⁸⁴ *Reforma*, 7 de septiembre de 2002.

Tras depositar el instrumento de denuncia, se señaló que "México buscará privilegiar un enfoque multidimensional de la seguridad" y en el que el TIAR no es un instrumento adecuado.

Ante esta decisión, funcionarios del Departamento de Estado de los EEUU señalaron que estaban "decepcionados por la decisión de México de renunciar hoy a participar del Tratado de Río" pues "creemos que el Tratado de Río sigue siendo una herramienta vital para asegurar la seguridad hemisférica". Incluso señalaron que intentarían en los próximos meses, y particularmente al acercarse a la Conferencia Especial en Seguridad Hemisférica en mayo del 2003, trabajar con México y otros para fortalecer los arreglos de seguridad hemisférica en todos los aspectos".³⁸⁵

Estas críticas del gobierno norteamericano fueron secundadas en nuestro país por el entonces embajador de EEUU Jeffrey Davidow quien afirmó que desde su punto de vista, "salir del TIAR antes de construir un nuevo sistema de colaboración hemisférica de seguridad; salir de uno sin haber nacido el segundo, nos parece una decisión netamente mexicana con la cual no estamos de acuerdo".³⁸⁶

A pesar de las críticas y presiones de su vecino del norte³⁸⁷, que incluso llevarían a posponer la Conferencia Especial de mayo a octubre de 2003, el gobierno mexicano ha sostenido su decisión de separarse del TIAR, e incluso ha señalado constantemente su negativa a aceptar nuevas atribuciones de la JID, "la cual debe ser una instancia de asesoría y prestación de servicios de carácter técnico militar que en ningún caso podrán ser de naturaleza operativa".³⁸⁸

IV. Mantener una estructura flexible dentro del sistema de seguridad hemisférica.

Tras el final de la guerra fría, la estructura de la seguridad hemisférica se fue enriqueciendo paulatinamente a través de la creación de diversos mecanismos que conformaron un nuevo esquema de seguridad hemisférica en el que diversos procesos

³⁸⁵ *idem.*

³⁸⁶ *El Universal*, 10 de Septiembre de 2002, p. 11

³⁸⁷ El gobierno de Washington planeó presentar el 6 de mayo de 2003, con motivo de la CESH, una nueva versión del TIAR en el que el nuevo enemigo a enfrentar por todos los ejércitos de los países miembros, sería el terrorismo internacional y en segundo lugar el narcotráfico, la delincuencia organizada y dentro de éste, el tráfico de armas. De acuerdo con el especialista Bruce Bagley "los EEUU quieren que México regrese al TIAR y que apoye el esfuerzo de la lucha contra el terrorismo, y no está dispuesto a aceptar una negativa al respecto". Cfr. *El Universal*, 26 de mayo de 2003.

³⁸⁸ Esta posición del gobierno mexicano fue expresada por el Secretario de Relaciones Exteriores, Luis Ernesto Derbez, en su mensaje inaugural de la Conferencia Especial sobre Seguridad Hemisférica. Ver *Reforma*, 28 de octubre de 2003.

sub regionales permitieron el desarrollo de diversos procesos viables en materia de seguridad. Este conglomerado de "nuevos mecanismos" es lo que constituye la estructura flexible de seguridad hemisférica en el continente americano.

Para el ex Secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda, los contenidos jurídicos de la Carta de la OEA, en combinación con un importante número de mecanismos específicos de cooperación, "pueden ser la base para hacer frente tanto a las amenazas tradicionales como a las denominadas nuevas o no tradicionales. Sin embargo, es necesario desarrollar esquemas y mecanismos que respondan a las necesidades actuales."³⁸⁹

Desde la óptica del actual gobierno mexicano, "las condiciones geopolíticas actuales favorecen salir del esquema de una agenda de subordinaciones para alcanzar un enfoque común, en el que pueden existir percepciones diversas y más aún, en su gran mayoría, no antagónicas."³⁹⁰

Unos días antes de la celebración de la Conferencia Especial sobre Seguridad, el subsecretario Miguel Hakim, reiteró que México pugnaba por un esquema de carácter flexible en el que no se impongan soluciones homogéneas, sino el reconocimiento de la diversidad. México opta por "dejar a criterio soberano de cada Estado la elección de las respuestas apropiadas a sus problemas. A lo largo del proceso, nuestra posición ha sido la búsqueda de un sistema de seguridad amplio, flexible, multidimensional."³⁹¹

En la Conferencia Especial, el secretario de la Defensa, subrayó esa necesidad de mantener la "flexibilidad dentro del nuevo esquema de seguridad hemisférica y señaló que "México considera que la Organización de los Estados Americanos y en general, las instituciones del sistema interamericano, cuentan con los mecanismos, instrumentos y organismos especializados para promover la cooperación de nuestros estados frente a las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el hemisferio."³⁹²

En concreto, desde la óptica de la cancillería, lo importante es que cada país del continente encuentre, dentro del conjunto de instrumentos y herramientas del sistema de seguridad hemisférica, aquellas que mejor respondan a sus intereses y necesidades.

³⁸⁹ OEA. Intervención del secretario de Relaciones Exteriores de México, Jorge Castañeda, en el XXXII Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General, citado en Lilia Bennúdez, *op.cit.*, p. 130

³⁹⁰ *Reforma*, 30 de septiembre de 2002.

³⁹¹ *Reforma*, 16 de octubre de 2003.

³⁹² Discurso del secretario de Defensa en la CESH, *op.cit.*, p. 4

Participación en mecanismos de seguridad hemisférica ajenos a la OEA

Dos meses después de la citada Reunión de Consulta, el 26 de noviembre de 2001, el gobierno mexicano decidió incorporarse como miembro de la Conferencia de Ejércitos Americanos.³⁹³ Los representantes mexicanos en dicho encuentro, señalaron que la inclusión del Ejército Mexicano a dicha conferencia regional era una consecuencia de la "nueva política exterior" impulsada por la administración del presidente Vicente Fox Quesada, así como una acción previa a la próxima participación de México en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

"Los tiempos cambian", señalaron a su vez miembros del ejército, quienes rechazaron que por esa decisión, el país se fuera a involucrar necesariamente en misiones de paz en el exterior, sino más bien, dijeron, le permitirá a México participar en el intercambio de información, inteligencia y en general "en las nuevas tareas de los ejércitos en el continente", como son las del combate al narcotráfico y terrorismo.³⁹⁴

En la misma tónica, justamente un año después de haberse incorporado a la Conferencia de Ejércitos Americanos, el gobierno mexicano, en el marco de la quinta conferencia de Ministros de Defensa de las Américas celebrada en Santiago de Chile del 18 al 22 de noviembre de 2002, se integró como miembro tras haber participado en las cuatro reuniones anteriores como observador. Con motivo de tal decisión, por primera vez desde que dichas Conferencias ministeriales de defensa surgieron en Williamsburg en 1995, un Secretario de Defensa de nuestro país encabezó la delegación. El Gral. Gerardo Clemente Vega García, expresó en el encuentro la plena disposición de México para colaborar en el combate al terrorismo en el continente, aunque destacó que a la par de desarrollar sistemas de inteligencia e información, se deben elaborar esquemas de desarrollo social que permita mejorar las condiciones de vida de la población del área.³⁹⁵

3.4 Evaluación de la política exterior de México en el ámbito de la seguridad, hemisférica: 2001-2005.

Como señalamos al inicio de este capítulo, el proceso de evaluación de la política exterior en nuestro país, corresponde casi en su totalidad al propio Ejecutivo, aunque

³⁹³ La Conferencia de Ejércitos Americanos es un foro militar fundado en 1960 por los Estados Unidos que tiene como finalidad fortalecer la relación profesional entre las fuerzas armadas de las naciones de la región, a través del estudio de materias comunes, con el propósito de garantizar la seguridad y defensa del continente. Desde su creación, México únicamente asistía como observador.

³⁹⁴ Ver *La Jornada*, "México se integra a la Conferencia de Ejércitos Americanos", 27 de Septiembre de 2001.

³⁹⁵ *Reforma*, "Apoyan lucha antiterrorista", 22 de Noviembre de 2002.

también se reconoce la facultad del Senado para “analizar la política exterior desarrollada por el ejecutivo”³⁹⁶

No obstante ese cuasi-monopolio gubernamental, en fechas recientes se han abierto espacios para la participación de nuevos actores, específicamente las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC’s), en diversos temas de la política exterior de México, incluyendo el de la seguridad hemisférica.

En este último apartado, se analizará la evaluación realizada por el propio gobierno respecto de su política exterior en el ámbito de la seguridad hemisférica, y también se presentarán las posiciones asumidas por diversas OSC’s en este ámbito a fin de contribuir en la inclusión de nuevos actores en la evaluación de la política exterior de nuestro país.

La evaluación gubernamental

Desde la perspectiva de la Secretaría de Relaciones Exteriores, la política exterior de México en el ámbito que nos atañe, fundamentalmente reflejada en la Declaración final de Conferencia Especial sobre Seguridad Hemisférica, constituyó una clara muestra de la vocación multilateralista del actual gobierno.

Los resultados obtenidos en la Conferencia Especial sobre Seguridad “representan un destacado elemento de continuidad y congruencia con sus posiciones en defensa del multilateralismo y en favor de la cooperación internacional para la solución de problemas comunes.” Significó la oportunidad de contribuir a “*configurar una nueva agenda regional en la materia, que responda a necesidades reales y a las percepciones de seguridad de todos los países del Hemisferio*”.³⁹⁷

En palabras del representante permanente de México ante la OEA, Miguel Ruiz Cabañas, el mayor logro de la CESH, es que “por primer vez se deja de lado el concepto militar de seguridad, para incluir compromisos concretos a favor de la pobreza, el medio ambiente, el SIDA, y la justicia social.”³⁹⁸

Incluso antes de que fuera aprobada, la cancillería consideraba los resultados obtenidos en la Conferencia Especial “como un logro político del actual gobierno, toda vez que la discusión formal se acelerara a iniciativa del presidente Fox, luego de que en septiembre de 2002, anunciara la decisión de México de salirse del TIAR.”³⁹⁹

³⁹⁶ Artículo 76 . fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

³⁹⁷ Ver portal de la SRE www.sre.gob.mx

³⁹⁸ *Reforma*, 6 octubre 2003.

³⁹⁹ *Reforma*, 24 de octubre de 2004.

Se reiteraba la necesidad de destacar "el trabajo activo de México en estas negociaciones y la calidad de los acuerdos logrados". "México logró el consenso regional en torno a su propuesta de avanzar en un enfoque multidimensional de seguridad hemisférica para enfrentar los nuevos retos del continente en esa materia."⁴⁰⁰

Este optimismo gubernamental, no pudo evitar reconocer los puntos faltantes en la Declaración final de la CESH, pues en el discurso de clausura, el propio canciller Derbez, señaló que "a pesar de los temas pendientes en la Conferencia, como la relación especial entre la JID y la OEA, o el futuro del TIAR, es más importante lo que se acaba de firmar: una nueva definición de la seguridad hemisférica consensuada y aceptada por todos los miembros activos de la OEA".⁴⁰¹

La evaluación del gobierno señala que a futuro, la discusión de la seguridad hemisférica, debe centrarse en la instrumentación, análisis y evaluación periódica de la Declaración sobre Seguridad en las Américas, las cuales constituyen tareas esenciales para avanzar en el objetivo de lograr una región más segura y estable, por lo que durante el período 2004-2005, la Comisión de Seguridad Hemisférica fungirá como centro de coordinación de la cooperación entre los órganos, organismos, entidades y mecanismos de la OEA relacionados con los diversos aspectos de la seguridad y defensa en el Hemisferio y mantendrá también los enlaces necesarios con otras instituciones y mecanismos subregionales, regionales e internacionales relacionados con el tema.⁴⁰²

Evaluación de las Organizaciones de la Sociedad Civil.

El 2 de marzo de 2005, la Secretaría de Relaciones Exteriores publicó en el Diario Oficial de la Federación el "Acuerdo por el que se establecen los lineamientos para la participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en temas de política exterior."

Desde la perspectiva de la SRE en dicho acuerdo se establecen lineamientos fundamentales "a partir de los cuales se busca generar mecanismos institucionales de vinculación con la sociedad civil como instrumentos de participación, a fin de enriquecer, mediante la discusión, análisis y seguimiento conjunto, la posición del gobierno mexicano en diversos temas de política exterior."⁴⁰³

⁴⁰⁰ *idem.*

⁴⁰¹ *Reforma*, 29 de octubre de 2003.

⁴⁰² [www.portal.sre.gob.mx/oea/index.php?...](http://www.portal.sre.gob.mx/oea/index.php?)

⁴⁰³ www.sre.gob.mx

En esos lineamientos, se establecen, diversas formas de acercamiento a las Organizaciones de la Sociedad Civil en cuatro niveles de vinculación:

- 1) Información: Comunicación (foros y eventos, conferencias, cursos) o publicación de documentos e informes especializados, impresos o electrónicos, que permiten ampliar o precisar los conocimientos sobre los temas de política exterior de interés público, que sean susceptibles de divulgación.
- 2) Consulta: Parecer o dictamen que por escrito o de palabra se pide o se da acerca de los temas de política exterior
- 3) Diálogo: Generación de espacios institucionalizados (foros, reuniones, eventos,) de discusión sobre temas de política exterior.
- 4) Participación en delegaciones mexicanas: Posibilidad de inclusión, cuando así lo determine la SRE, de representantes de organizaciones de la sociedad civil como parte activa de la delegación oficial mexicana en reuniones multilaterales.⁴⁰⁴

En congruencia con estos lineamientos, que si bien se publicaron en este año ya se venían trabajando desde un par de años atrás, la SRE facilitó la participación de dos organizaciones en la etapa preparatoria de la Conferencia Especial sobre Seguridad Hemisférica: el Centro de Derechos Humanos Agustín Pro Juárez y la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos.

Ambas agrupaciones, señalaron con motivo de dicha Conferencia la necesidad de garantizar la participación de la sociedad civil en el proceso de negociación de un nuevo esquema de seguridad en el continente.

En un comunicado de prensa, dado a conocer el día de la inauguración de la CESH expresaron que: "La participación de la sociedad civil es esencial para garantizar que las iniciativas de **seguridad** se lleven a cabo de manera democrática, con el pleno respeto de los derechos humanos y a las libertades fundamentales de nuestra población, por lo tanto los gobiernos deben garantizar la transparencia y definir mecanismos que aseguren el acceso a la información y la participación de la sociedad civil en las discusiones y decisiones que se tomen sobre estos temas".⁴⁰⁵

En cuanto al contenido de la Declaración final de la Conferencia estas organizaciones señalaron como una de las cuestiones críticas, la indefinición "del papel

⁴⁰⁴ www.src.gob.mx

⁴⁰⁵ Reforma. 28 de octubre de 2003.

de la Junta Interamericana de Defensa -integrada por los Ministros de Defensa y Fuerzas Armadas del hemisferio, promovida y liderada por el Gobierno de Estados Unidos- y su debida sujeción a los órganos políticos de la OEA, así como su calidad de organismo asesor técnico y no operativo". Asimismo, lamentaron además que la violación a los derechos humanos no se haya definido como una amenaza a la seguridad.

En el mismo documento, manifestaron su preocupación respecto de que, frente a este concepto multidimensional de amenazas, no se diseña un sistema también multidimensional de respuesta, con el riesgo de que continúe un enfoque unidimensional de tipo militar".

A juicio de estas agrupaciones, para "hacer frente al predominio de la visión militarista y garantizar un mecanismo de respuesta multidimensional", debe asegurarse la participación de organismos como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Penal Internacional.⁴⁰⁶

Indudablemente la participación de estas organizaciones, a las cuales se sumaron diversas consultas y foros académicos previos a la realización de la Conferencia Especial, constituye una tendencia en diversos países del continente, reforzada por la propia OEA, en la que se pretende incorporar las demandas de diversos sectores de la sociedad frente a diversos temas que como en el caso de la seguridad, era prácticamente impensable tan sólo 15 años atrás. Ver cuadro 2

⁴⁰⁶ *idem.*

Política exterior del gobierno de México en materia de seguridad hemisférica. 11 de septiembre de 2001- noviembre de 2005.

Parte 2

Estrategias

Objetivo

Impulsar la conformación de un nuevo esquema de seguridad hemisférica que obedeciera a 5 ejes rectores:

- 1.- Mantener el enfoque multidimensional.
- 2.- Basado en la perspectiva de cooperación.
- 3.- Evitar la militancia.
- 4.- Mantener las atribuciones exclusivas de la ONU en el ámbito del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.
- 5.- Mantener una estructura flexible dentro del sistema de seguridad hemisférica.

Encabezar las discusiones en torno a la seguridad hemisférica y dinamizar la participación de México en la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA.

Vincular la necesidad de concretar un nuevo esquema de seguridad regional con un combate más eficiente contra el terrorismo.

Mostrar gran disposición a colaborar con los EE.UU. en el ámbito bilateral.

Servir de enlace o puente entre las posturas de EE.UU. y América Latina

Hacer públicas las posiciones, decisiones y acciones del gobierno mexicano, con anterioridad a la realización de foros y reuniones.

Actitudes

México señaló que la lucha contra el terrorismo sólo puede darse con pleno respeto al estado de derecho, al derecho internacional y a los derechos humanos.

Decisiones

En diciembre de 2001 reiteró su intención de retirarse del TIAR, debido a que constituía un instrumento obsoleto..

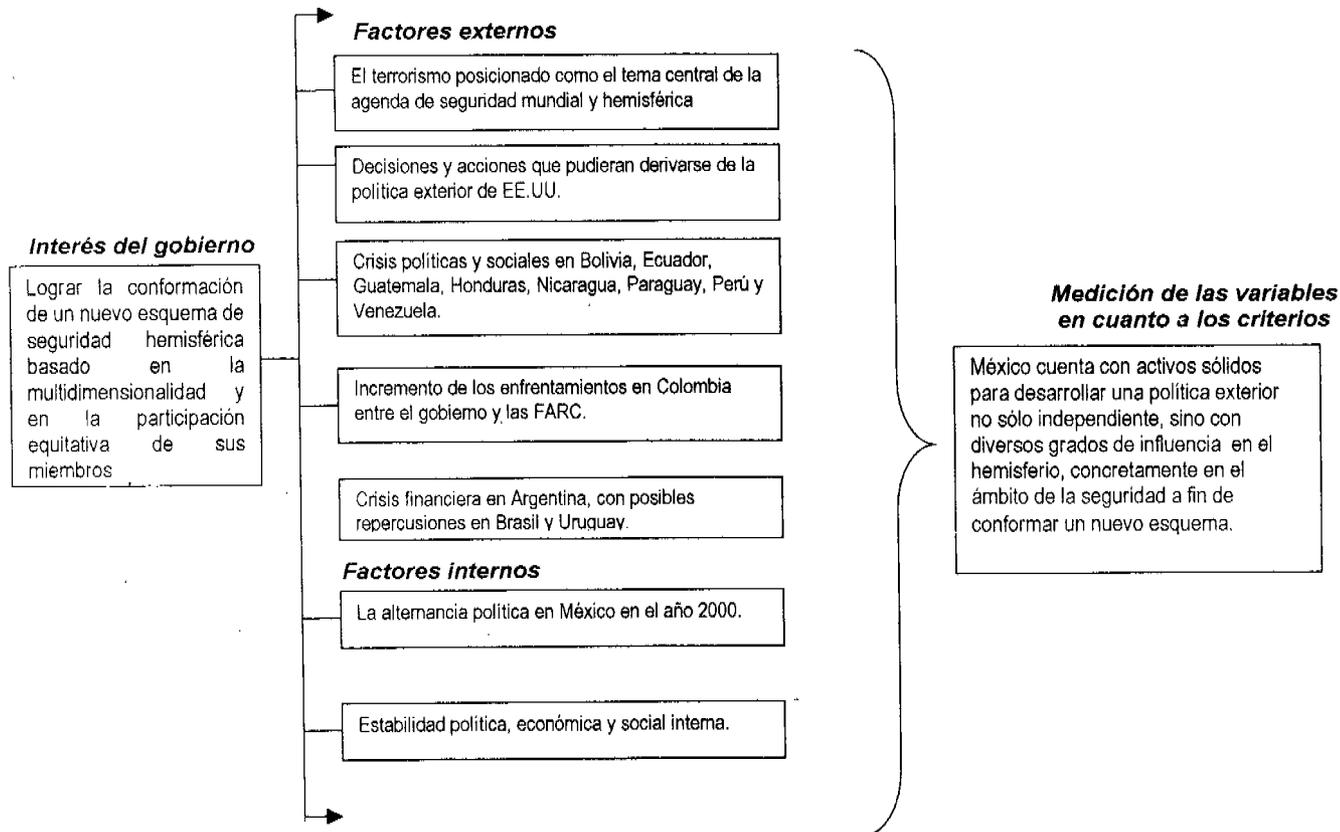
Acciones

En noviembre de 2001, se incorporó como miembro de la Conferencia de Ejércitos Americanos.
En noviembre de 2002, se integró como miembro de la Conferencia de Ministros de Defensa.

Evaluación

A juicio del propio gobierno, la política exterior de México en el ámbito de la seguridad hemisférica constituyó una clara muestra de la vocación multilateralista de la actual administración. Significó la oportunidad de contribuir a configurar una nueva agenda regional, que responde a las necesidades de todos los países del hemisferio. Sin embargo desde la perspectiva de otros actores, dicha política exterior fracasó al no cumplir con los objetivos planteados y no satisfacer el interés nacional.

Cuadro 2. Política exterior del gobierno de México en materia de seguridad hemisférica.
11 de septiembre de 2001- noviembre de 2005.



CONSIDERACIONES FINALES

A lo largo de la presente investigación hemos analizado la evolución histórica de dos elementos estrechamente vinculados entre sí:

- La seguridad colectiva en el continente americano, y la
- política exterior de México en ese ámbito.

En ese sentido y respecto del análisis derivado de la seguridad hemisférica se concluye que:

1.- El análisis histórico realizado a lo largo del primer capítulo nos permite afirmar que los EEUU jugaron un papel central en el origen y evolución de la seguridad hemisférica, generando con ello que dicho concepto no se refiriera durante todo el periodo desde 1823 hasta 1989, al conjunto de amenazas y riesgos a la seguridad colectiva de los países del continente americano sino a la proyección continental de la seguridad nacional norteamericana, dando origen y consolidando, a las dos características esenciales de la seguridad hemisférica: la verticalidad y exclusión.

2.- Este desarrollo histórico de la seguridad hemisférica, paradójicamente generó un clima de desconfianza e inseguridad entre los países del continente, el cual se vio fortalecido a través del tratamiento de las distintas crisis acontecidas en ese periodo (Guatemala 1954; Cuba 1962 y República Dominicana en 1965) en las se privilegiaron las acciones de fuerza.

3.- La experiencia de la seguridad hemisférica durante la Guerra Fría, que se vería culminada de forma calamitosa durante los años ochenta con motivo de la Guerra de las Malvinas y la crisis centroamericana, dejó en claro que la imposición de una sola agenda y enfoque de la seguridad colectiva, lejos de contribuir a la estabilidad de la región, se constituyó en una fuente de disensos que agravaron los conflictos históricos entre diversos países del continente.

4.- El final de la Guerra Fría brindó un espacio inédito para la discusión en torno a la seguridad hemisférica a partir de un rediseño de la agenda y un mayor intercambio y colaboración entre los distintos países y sub-regiones del continente. Esta apertura hacia posible una mayor cooperación para discutir las posibles soluciones ante las nuevas amenazas y riesgos para la seguridad continental surgidos en los noventa, tales como el narcotráfico, la degradación ambiental, el crimen organizado y el terrorismo.

5.- Si bien el periodo que corre desde el final de la Guerra Fría hasta el 11 de septiembre de 2001, permitió el surgimiento de nuevos foros de discusión en torno a la seguridad hemisférica que hicieron posible el logro de acuerdos en diversos ámbitos sub-

regionales, paradójicamente dificultó la consolidación de un enfoque y agenda continentales que dieran paso a la creación de un nuevo sistema de seguridad colectiva en el continente.

6.- Los atentados terroristas del 11 de septiembre modificaron enormemente el clima de distensión y apertura experimentado en la década de la posguerra fría en el ámbito de la seguridad hemisférica. Dichos actos terroristas, así como la respuesta a los mismos por parte del gobierno norteamericano, alteraron las líneas generales del debate hemisférico en cuanto al enfoque y a la agenda de amenazas, los cuales pasaron de una agenda amplia a otra centrada exclusivamente en el terrorismo, mientras que se soslayaba un enfoque multidimensional por otro de corte netamente militar en el que instrumentos como el TIAR ó la JID, han adquirido renovada utilidad e importancia.

7.- Frente a esta nueva realidad derivada de los actos terroristas y de la consecuente modificación de la agenda y estrategia de seguridad nacional de EEUU, diversos países entre ellos México, plantearon la necesidad de impulsar la creación de un nuevo esquema de seguridad continental, el cual si bien encontró eco en diversas reuniones y Conferencias en el marco de la OEA, no ido más allá del ámbito declarativo (jurídicamente no vinculante) sin un sustento orgánico ni operativo, generando hasta ahora un impasse en las discusiones en materia de seguridad hemisférica. De esta situación se prefigura la imposibilidad de establecer un acuerdo sobre la materia más allá de los consensos acerca del enfoque y la naturaleza de las amenazas, que efectivamente permita hablar de un nuevo sistema de seguridad colectiva del continente americano.

Ahora bien, el segundo elemento analizado en esta investigación ha sido la política exterior de México en el ámbito de la seguridad hemisférica, fundamentalmente en el periodo 2001-2005, aunque sin dejar de lado las características centrales del periodo 1947-2000.

Desde esta perspectiva, es evidente que los distintos gobiernos de México a lo largo de las diversas crisis interamericanas, establecieron una política exterior basada en el apego irrestricto a los principios del derecho internacional, en especial la no intervención, autodeterminación de los pueblos y solución pacífica de las controversias.

El conjunto de actitudes, decisiones y acciones de los distintos gobiernos mexicanos entre 1946 y 1976 nos permiten hablar de una doctrina mexicana en materia de seguridad colectiva en el continente americano, fundada en los principios del derecho internacional ya señalados.

Esta doctrina cambiará en el periodo 1976-1988, y se caracterizará por una mayor participación de México en el ámbito de la seguridad continental, fundamentalmente a partir de su política exterior desplegada en la crisis centroamericana, en la que si bien, aludiendo al interés nacional, se dejaron de lado los principios de no intervención y autodeterminación, si se hizo hincapié en la necesidad de dar una solución pacífica al conflicto en Centroamérica.

Ya en la década de los noventa y frente a la reinterpretación de los intereses nacionales por parte del grupo en el poder, y que llevaría a la modificación sustancial de las relaciones de nuestro país con los EEUU a través de la negociación y entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio, así como el final de la guerra fría, dan lugar a una política exterior en materia de seguridad hemisférica menos proactiva respecto de los dos sexenios anteriores y tendente a evitar confrontaciones políticas con los distintos gobiernos norteamericanos.

Esta actitud pasiva de la política exterior mexicana en el ámbito de la seguridad hemisférica entre 1988-2000, contrastó con un creciente activismo del gobierno encabezado por Vicente Fox, en el mismo ámbito. Desde la perspectiva del nuevo gobierno, el interés nacional de México demandaba la conformación de un nuevo esquema de seguridad regional lo cual lo llevaría incluso a anunciar la salida de México del TIAR en septiembre de 2001 y que se materializaría un año más tarde.

A continuación, en este apartado conclusivo se presenta un análisis desde un enfoque crítico, acorde con la metodología referida en el capítulo III. De esta manera se presentan enseguida siete consideraciones finales, cada una de las cuales corresponde a las etapas metodológicas del análisis de la política exterior:

1. - Determinación del interés nacional

Desde la óptica del actual gobierno, México debía buscar la conformación de un nuevo esquema de seguridad basado en la multidimensionalidad y en la participación equitativa de todos los países del continente, pues de esta forma se coadyuvaría a los intereses nacionales fundamentales, contenidos en el PND 2001-2006, en especial:

- Garantizar que nuestra seguridad nacional y nuestra integridad territorial no se vean afectadas o amenazadas como resultado de cambios o acontecimientos que se producen en el exterior.
- Asegurar que la naturaleza soberana de las decisiones que adopta el Estado mexicano en su régimen interno y en sus relaciones con los demás actores internacionales no se vea constreñida por intereses o posiciones de terceros países.

- Participar activamente en la conformación de un sistema internacional que promueva la estabilidad y la cooperación, sobre la base del derecho internacional, y que nos proporcione espacios de acción política y diplomática frente a otras naciones o regiones.⁴⁰⁷

A partir de estos elementos, es posible afirmar que para el grupo en el poder la actuación de México en el ámbito de la seguridad hemisférica buscaba conformar y fortalecer un esquema multilateral en el continente americano que brindara nuevos espacios de acción al país, sobre todo frente al gobierno de los Estados Unidos.

Ahora bien desde esta óptica es factible cuestionarse si la búsqueda de un nuevo esquema de seguridad regional tras los atentados terroristas en verdad convenía al interés nacional de México o por otro lado, no era un ámbito de relevancia para nuestro país y por tanto no debían distraerse recursos en esa tarea. Desde nuestra perspectiva, la búsqueda de un nuevo esquema de seguridad regional sin duda permitiría abrir nuevos espacios para el país, sobre todo en el ámbito de la relación con los Estados Unidos, ya que al crear y fortalecer mecanismos multilaterales para hacer frente a diversas amenazas continentales como el terrorismo, el crimen organizado y el narcotráfico, se reducirían las probabilidades para la puesta en marcha de mecanismos unilaterales y de corte militar, impulsados por el gobierno de George Bush en el marco de su lucha global contra el terrorismo.

2. - Determinación de los factores pertinentes a la situación.

Si bien el gobierno de México en la determinación y lectura de los factores pertinentes a la situación, consideró en primer lugar, los atentados terroristas del 11 de septiembre, así como el clima de creciente inestabilidad política, económica y social en el continente, resulta evidente que no existió una jerarquización de dichos elementos y por tanto no hubo una lectura adecuada de sus distintos niveles de impacto en el ámbito de la seguridad hemisférica. Esta situación, aunada a un sobredimensionamiento de factores internos como "la alternancia política en el año 2000" o la estabilidad política, económica, y social internas, condujeron al gobierno de Vicente Fox a una valoración inadecuada del medio internacional y de la capacidad de nuestro país en el ámbito de la seguridad hemisférica.

⁴⁰⁷ *idem.*

En este sentido queda claro que el gobierno mexicano dejó de lado diversos factores tanto externos como internos que hubieran podido dar una lectura más certera:

a) En el medio internacional

- Se dejó prácticamente de lado la respuesta del gobierno de Estados Unidos frente a los atentados terroristas, caracterizada por su unilateralismo y militarismo.
- No se consideró el efecto (positivo o negativo) que tuvo el anuncio del presidente Fox, el 7 de septiembre de 2001, respecto de que México estaba considerando denunciar el TIAR debido a su obsolescencia. El gobierno mexicano desestimó las críticas que surgieron, tanto de EEUU, como de buena parte de los países de la región latinoamericana.
- El efecto entre los países de América Latina y el Caribe, respecto de su voto frente a la situación de los derechos humanos en Cuba en abril de 2001.
- La respuesta de diversos países en América Latina y el Caribe frente a los atentados terroristas en los EEUU, especialmente el caso de Brasil.

b) En el ámbito interno:

- El debate en torno a la seguridad nacional en México en cuanto a su enfoque, la agenda de amenazas y vulnerabilidades, así como las dependencias pertinentes en un posible Gabinete de seguridad nacional se encontraba en proceso de discusión, lo cual impedía establecer intereses nacionales claros en el ámbito de la seguridad nacional, bilateral o colectiva.

3. - Medición de las variables en cuanto a los criterios.

Al considerar los nuevos factores ya señalados, así como al jerarquizar aquellos que si fueron contemplados, es posible hallar diferencias importantes entre aquello

demandado por el Interés Nacional, y lo que el conjunto de factores, tanto en el medio interno como internacional, permitían,

Mientras que, como ya se señaló, desde la perspectiva del gobierno mexicano, el interés nacional dictaba a México la creación de un nuevo esquema de seguridad hemisférica acorde con los principios e intereses del país, la consideración de el conjunto de factores ya enlistados, indicaban que esto no sería posible, por lo menos en el corto y mediano plazo, debido a la trascendencia del tema en un contexto mundial y regional que aglutinaba a la mayoría de los países en torno a la cruzada antiterrorista encabezada por los Estados Unidos.

En este sentido encontramos que al no considerar los factores ya señalados, el gobierno mexicano dejó de lado que:

1. Un nuevo esquema de seguridad regional no era posible en esos momentos (y en el corto plazo) debido, fundamentalmente, a la respuesta – de corte unilateral y militar - del gobierno norteamericano frente a los ataques, así como frente a la respuesta de diversos países de América Latina frente a dichos ataques. En concreto, la mayoría de los países del continente no estaban dispuestos en esos momentos a poner sobre la mesa de discusión un asunto tan delicado como la seguridad colectiva. Incluso, algunos países como Brasil, Colombia y Perú, veían en el TIAR, un instrumento de renovada utilidad para el combate al terrorismo en el continente. Al invocar el TIAR, Brasil pretendía por un lado, mostrar un apoyo simbólico a los Estados Unidos, mientras que por el otro, podía “valerse de la inactividad de ese tratado para escapar de cualquier nuevo compromiso con el gobierno de Washington”⁴⁰⁸
2. México ya no contaba en realidad con tantos activos en su política exterior, como lo consideraba el gobierno. Su decisión de salir del TIAR; su voto contra el régimen de Castro en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU en 2001, así como su actuación en el proceso de selección del representante del América Latina en el Consejo de Seguridad, generaron efectos negativos en la confianza y credibilidad que tenía México frente a otros países del continente. En concreto, el denominado “bono

⁴⁰⁸ Sennes Riardo, *et al.* “La política exterior brasileña y la seguridad hemisférica”. en Rosas Maria Cristina. *Cooperación y conflicto...op. cit.*, p. 200

democrático” generado tras la llegada de Vicente Fox a la presidencia en el 2000, prácticamente se había agotado, al menos entre los países de América Latina.

3. En la relación bilateral con los Estados Unidos, la situación tras el 11 de septiembre de 2001 cambió drásticamente. Si bien durante los primeros meses de gobierno, privó un ambiente basado en el llamado “espíritu de San Cristóbal”, e incluso el propio presidente Bush declaraba que la relación más importante de su país en el exterior era México, lo cierto es que tras los atentados terroristas, el gobierno de EEUU relegó a México en su agenda de prioridades en materia de política exterior.
4. En diversos ámbitos sub-regionales y bilaterales, el escenario se había modificado también, respecto de la situación previa al 11 de septiembre:
 - a) En la región de América del Sur, especialmente entre los países del MERCOSUR, los atentados terroristas, lejos de alterar las tendencias surgidas durante la década de los noventa – mayor cooperación en el ámbito de la seguridad entre los países miembros, así como compromisos limitados con EEUU en el mismo ámbito- no alteraron fundamentalmente las relaciones en el terreno de la seguridad en esa sub-región. Es decir, incluso con el enorme apoyo que la cruzada antiterrorista de EEUU recibió en todo el mundo, los países del MERCOSUR se mostraron reticentes a cooperar con el gobierno de Bush y a establecer acuerdos significativos en el ámbito de la seguridad continental.
 - b) En lo que se refiere a los países de la región andina, los atentados a las torres gemelas, reforzaron la tendencia, iniciada con la llegada de George Bush al poder, de establecer soluciones militares a las principales amenazas y conflictos en la sub-región, fundamentalmente el narcotráfico y el conflicto colombiano, así como a integrar a esos países en la estrategia norteamericana de la lucha contra el terrorismo. En concreto, en la región andina, tras los atentados del 11 de septiembre, no existían regímenes que pudieran procesar los conflictos centrales “más allá de aquellos que Washington ha establecido. El resultado de esta situación es la

ausencia de iniciativa en la región y la subordinación a los instrumentos, la visión y la estrategia de Estados Unidos.⁴⁰⁹

- c) En el Caribe, los efectos negativos del 11 de septiembre se hicieron sentir sobre todo en los ámbitos del turismo, la aviación, los servicios financieros y la agricultura. En este sentido, los países de dicha sub-región, reforzaron su concepción multidimensional de la seguridad en la que si bien la agenda de amenazas contempla aquellas tradicionales, se centra en las de carácter transnacional con menor institucionalización.⁴¹⁰ A partir de esta situación, esta región, podía representar un elemento de apoyo para la política mexicana en el ámbito de la seguridad hemisférica, en la medida en que sustentaba una concepción multidimensional de la seguridad, enfoque que también era apoyado por el gobierno mexicano para crear un nuevo esquema de seguridad colectiva. No obstante, el gobierno de Vicente Fox, no contempló a los países del Caribe, en especial aquellos que conforman el CARICOM (Comunidad del Caribe), como un actor de trascendencia en la escena de la discusión continental sobre seguridad.
- d) En cuanto a Canadá, es importante señalar que si bien colaboró activamente con los Estados Unidos en el reforzamiento de los sistemas de protección fronteriza, (ejemplo de ello es la llamada *Border Task Force* creada en diciembre de 2001) y señaló ante el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas que la lucha contra el terrorismo era su prioridad tras los atentados en Nueva York, también manifestó que al igual que México, consideraba obsoleto el TIAR, por lo que se requería crear un nuevo modelo de seguridad hemisférica.⁴¹¹ En este sentido, al igual que en el caso de los países del CARICOM, el gobierno mexicano podría haber encontrado en Canadá, un aliado que brindara mayor apoyo a su propuesta.

⁴⁰⁹ Bonilla Adrián, "Una agenda de seguridad andina", en Rosas María Cristina, *Cooperación y conflicto...op. cit.*, p. 238

⁴¹⁰ Griffith Ivelaw, "Seguridad, soberanía y orden público en el Caribe", en Rosas María Cristina, *op. cit.*, p. 254

⁴¹¹ *El Universal*, 23 de enero de 2002.

Este conjunto de situaciones presentes en el medio internacional, concretamente en el medio continental, aunadas a la situación que el país experimentaba respecto de sus contrapartes y que derivaban de factores internos, nos indican que, a diferencia de la consideración gubernamental según la cual México *contaba con activos sólidos y estaba en condiciones de desarrollar una política exterior no sólo independiente, sino con diversos grados de influencia en el hemisferio, concretamente en el ámbito de la seguridad a fin de conformar un nuevo esquema*, nuestro país había experimentado una reducción en su capacidad para incidir e impulsar un nuevo modelo de seguridad colectiva en el continente. Indudablemente los atentados terroristas del 11 de septiembre, pero sobre todo la respuesta generada en el gobierno norteamericano, reducían de forma clara los espacios para que otros países del continente incidieran en la conformación de la agenda de amenazas y riesgos de la seguridad continental. Adicionalmente, como ya se desarrolló anteriormente, diversas actitudes, decisiones y acciones del gobierno mexicano contribuyeron a restarle capacidad de liderazgo e interlocución en el ámbito interamericano. Esta reducción de la capacidad de nuestro país (no contemplada así por el gobierno del presidente Vicente Fox) se enfrentó a un contexto mundial caracterizado por la lucha a escala global contra el terrorismo impuesta por Estados Unidos, país que en ejercicio de su *“status hegemónico unipolar, ha presionado a la sociedad mundial para alinearse con estrategias y acciones de corte puramente militaristas y policíacas, donde la guerra vuelve a ocupar un lugar preponderante como medio de solución de las controversias internacionales”*⁴¹²

Desde esta perspectiva, los funcionarios de la cancillería mexicana restaron importancia a la respuesta planteada por el gobierno del presidente Bush a los ataques del 11 de septiembre y establecieron una política en el ámbito de la seguridad hemisférica *“sin visualizar el escenario real, en el cual se venían articulando hacia el interior de Estados Unidos una serie de actores y factores que presionaban para que se hiciera valer la supremacía política económica y militar estadounidense a nivel mundial.”* Precisamente, dicho escenario real *“tomó por sorpresa al gobierno de Fox”* el cual al no considerar la posibilidad del surgimiento de un escenario de guerra y de inestabilidad internacional, no

⁴¹² Peña Guerrero Roberto. *La política exterior de México: del escenario ideal al real*. en Boletín de Política Exterior de México, No. 12, Marzo-abril 2003, p. 11

contaba con esquemas alternativos de política exterior que le permitieran lograr la satisfacción de los intereses nacionales.⁴¹³

Frente a esta situación, el gobierno mexicano plantearía objetivos en el ámbito de la seguridad hemisférica que no correspondían con la capacidad de nuestro país para alcanzarlos.

4.- Establecimiento de objetivos

Desde la perspectiva del gobierno, se planteó como objetivo central de la política exterior en materia de seguridad hemisférica *lograr la conformación de un nuevo esquema de seguridad hemisférica que obedeciera a cinco ejes rectores:*

- *Concepción multidimensional.*
- *Basado en una perspectiva de cooperación.*
- *Evitar la militarización.*
- *Mantener las atribuciones exclusivas de la ONU en el ámbito de mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.*
- *Mantener una estructura flexible.*

En este sentido, es posible señalar si realmente el objetivo señalado podía ser alcanzado por el gobierno mexicano o por el contrario no existía correspondencia entre éste y la capacidad de México de esos momentos. Desde una perspectiva apegada a la evaluación objetiva del medio internacional resulta evidente que no era ni posible ni deseable el establecimiento de un *nuevo esquema de seguridad* en el continente americano. No era posible, dadas las circunstancias prevaletentes tras la cruzada antiterrorista iniciada por los Estados Unidos y en la que exigía el apoyo de los miembros del continente en su escalada global enfocada al combate y persecución de las organizaciones terroristas. Igualmente no era deseable, debido a que los países del continente corrían el riesgo que de crear un nuevo esquema de seguridad, éste se enfocaría de forma casi exclusiva al combate al terrorismo, dejando de lado de la agenda, amenazas de mayor trascendencia para sí mismos y que implicaría una distracción de recursos que mayoritariamente beneficiarían a los intereses norteamericanos. Bajo esta lógica diversos países, sobre todo del Cono Sur, se inclinaron por proseguir con el camino gradual de negociaciones para crear un nuevo esquema de seguridad regional que no se viera contaminado por la cruzada antiterrorista encabezada por el gobierno de George Bush.

⁴¹³ *ibid.*, p. 12

5.- Diseño y establecimiento de las estrategias

Una de las estrategias centrales del gobierno mexicano en su política exterior sobre seguridad hemisférica en el periodo post 11 de septiembre – 2005, fue la de encabezar las discusiones que sobre la materia se llevaran a cabo en distintos ámbitos, fundamentalmente en la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA. De acuerdo con el enfoque oficial, México estaría así en condiciones de incidir en la conformación de un nuevo esquema de seguridad, acorde con los principios e intereses nacionales.

Si bien es cierto que al encabezar las discusiones, el gobierno mexicano podría tener mayores oportunidades de orientarlas de acuerdo a los intereses de nuestro país, esta estrategia no funcionó del todo debido a que México, a través de sus representantes en la OEA y en algunos otros foros de discusión interamericanos, no fue capaz de presentar una propuesta integral sobre seguridad hemisférica que no sólo significara un nuevo concepto y enfoque, sino que delineara nuevas instancias que le dieran operatividad y viabilidad a la seguridad en el continente.

En este sentido si el gobierno mexicano, a la par de intentar conducir las negociaciones, como ocurrió durante la Conferencia Especial sobre Seguridad Hemisférica en octubre de 2003, hubiera contado con un proyecto alternativo propio, sin duda las posibilidades de alcanzar el objetivo propuesto, habrían sido mayores. En pocas palabras dirigir el debate es un elemento necesario pero no suficiente para convertirse en pieza central de un nuevo esquema de seguridad hemisférica. Para la cancillería mexicana estaba claro el qué, más no el para qué de ese liderazgo.

Otra de las estrategias planteadas por la administración de Vicente Fox consistió en *vincular la necesidad de concretar un nuevo esquema de seguridad regional con un combate más eficiente en contra del terrorismo*. Al insistir en este punto, el gobierno mexicano esperaba contar con el apoyo del gobierno de EEUU para concretar un nuevo esquema de seguridad en la región, basado en un enfoque multidimensional y que permitiera superar instancias obsoletas como el TIAR o la JID. En este punto nuevamente es preciso hacer hincapié en una lectura idealista de la situación prevaleciente en el continente por parte de los funcionarios mexicanos, pues incluso, al establecer una postura frente a la decisión de México de contemplar su salida del TIAR, hecha pública el 7 de septiembre de 2001, los propios Estados Unidos manifestaron su desconcierto. Algunos días después de los atentados terroristas, y frente a la decisión del gobierno brasileño de invocar al TIAR frente a los sucesos en la Unión Americana, el gobierno

mexicano pagaba el precio de una decisión un tanto precipitada y que prácticamente lo dejó aislado en el continente.

A pesar de ese revés, nuestro país siguió insistiendo en la obsolescencia del TIAR y buscó el apoyo norteamericano para concretar un nuevo esquema de seguridad colectiva. Sin embargo, el gobierno de George Bush consideró que el TIAR era un instrumento que seguía teniendo vigencia, tal y como lo habían mostrado los ataques sobre Nueva York, Washington y Pennsylvania.

En este sentido, el gobierno mexicano también planteó la estrategia de *cooperar ampliamente con los EEUU en el ámbito de la seguridad bilateral* a fin de lograr el respaldo de ese gobierno hacia su enfoque de seguridad hemisférica. Al respecto es posible señalar que si bien en un momento dado los Estados Unidos hubieran podido apreciar la disposición de las autoridades mexicanas para colaborar en la lucha contra el terrorismo, sobre todo en el ámbito fronterizo, lo cierto es que esta estrategia de poco servía frente a otros países del continente, fundamentalmente aquellos del Cono Sur para quienes no resultaba suficiente que México sustentara en el discurso una concepción multidimensional de la seguridad, sino que era necesario que se tradujera en acciones concretas. El gobierno mexicano planteó una estrategia para ganarse el apoyo norteamericano, pero careció de una para incrementar su credibilidad y confianza frente al resto de los actores del continente, quienes también tenían un peso importante en la discusión de un nuevo esquema de seguridad.

Finalmente en lo que toca a las estrategias diseñadas por el gobierno mexicano, es importante reconocer que plantear la posibilidad de *hacer públicas sus posiciones, decisiones y acciones con anterioridad a la realización de las discusiones sobre la materia* ayudó a filtrar y restar importancia a las presiones provenientes, sobre todo de Estados Unidos. Esta estrategia, retomada de sexenios anteriores, permitió llegar a las discusiones con actitudes y decisiones claras que hacían menos probables los cambios o bandazos de última hora, ante presiones de otros actores.

6.- Determinación de actitudes, decisiones y acciones.

Al entrar al análisis de las actitudes, decisiones y acciones del gobierno mexicano en materia de política exterior en el ámbito de la seguridad hemisférica, es preciso señalar en términos generales, que no existió correspondencia con las estrategias ya señaladas, debido a que obviamente mostraron una serie de carencias que reflejan una serie de deficiencias en el proceso del diseño de la política exterior, existentes prácticamente desde el inicio del mismo y que ya se han ido desglosando.

Si bien en términos generales no podemos hablar de una falta de congruencia total entre las actitudes, decisiones y acciones adoptadas y las estrategias diseñadas, al entrar a un análisis más específico es posible observar variaciones entre lo planeado y lo ejecutado. En este sentido por ejemplo, encontramos que si bien el objetivo del gobierno mexicano planteaba la búsqueda de un nuevo esquema de seguridad hemisférica basado en la concepción multidimensional y en la no militarización del mismo, esto sólo se reflejó en una serie de actitudes expresadas en distintos foros de discusión, fundamentalmente en las reuniones de la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA y en la Conferencia Especial. En dichos espacios se reiteró el apoyo de México al enfoque y concepto multidimensional de la seguridad en el que cada uno de los Estados defina soberanamente sus estrategias, planes y acciones para hacer frente a las amenazas a su seguridad, las cuales fundamentalmente se centran en fenómenos no estatales ni militares.

No obstante lo anterior, dos acciones del gobierno mexicano en el exterior contradicen esta actitud proclive a la concepción multidimensional:

- a) Incorporación de México como miembro de la Conferencia de Ejércitos Americanos, en noviembre de 2001.
- b) Integración como miembro a la Conferencia de Ministros de Defensa, en noviembre de 2002.

Al incorporarse a estas dos instancias de carácter netamente militar, no se entiende de qué forma estas acciones conducen al objetivo de lograr la conformación de un nuevo esquema de seguridad hemisférica, basado en la multidimensionalidad y la no militarización. Por el contrario, el gobierno mexicano le da mayor peso a un enfoque restrictivo de la seguridad, en el que los institutos armados de cada país, tienen un papel importante en el combate a amenazas que no corresponden al terreno militar tales como el atraso económico; la pobreza extrema; la mala distribución del ingreso; la destrucción del medio ambiente, fenómenos que desde la propia perspectiva del gobierno mexicano constituyen “verdaderas amenazas”⁴¹⁴ a la seguridad del continente y que a través de este enfoque corren el peligro de ser securitizados.

Esta falta de congruencia entre lo planeado y lo que finalmente se lleva a la práctica, resulta evidente también en el ámbito de las acciones del gobierno mexicano frente a los Estados Unidos por una parte, y frente al resto de los países por otra.

⁴¹⁴ Ver. *Intervención del presidente Vicente Fox Quesada en el Salón de las Américas de la OEA*, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 64, octubre 2001, pp. 199-209

En este sentido si bien se buscaba consolidar a México como uno de los líderes en la discusión y creación de un nuevo esquema de seguridad continental, lo cierto es que la mayoría de las acciones del gobierno mexicano no contribuyeron con ese objetivo pues México desplegó una importante cantidad de acciones en materia de seguridad bilateral con los Estados Unidos (Smart Borders, Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte –ASPAN-) pero no con el resto de los países del continente. Si bien en el discurso el gobierno mexicano sostenía su compromiso de establecer un esquema de seguridad basado en una concepción multidimensional y multilateral, lo cierto es que en las acciones, sus compromisos se centraron en los EEUU, lo cual prácticamente impidió que México fuera visto como un actor con capacidad suficiente para encabezar las negociaciones continentales en el ámbito de la seguridad.

Por otra parte, no se puede dejar de lado que durante el periodo analizado en esta investigación, el gobierno mexicano ratificó su decisión de denunciar el TIAR, el 6 de septiembre de 2002. Respecto de dicha acción, que se materializaría, justamente dos años después, es posible realizar diversas puntualizaciones:

- Fue una acción que se llevó a cabo en un momento sumamente inoportuno, debido a que se produjo tan sólo cinco días antes del primer aniversario de los atentados del 11 de septiembre. Esta situación provocó decepción entre los propios norteamericanos, quienes endurecieron su postura frente a México, sobre todo en cuanto a la viabilidad del TIAR.
- Se denunció el TIAR, sin tener un nuevo esquema que lo sustituyera. Esta acción se tornó más perjudicial para los intereses del país, debido a que no se presentó una nueva propuesta en materia de seguridad hemisférica que fuera más allá de un nuevo enfoque sobre la misma, lo cual dejó un vacío injustificable.
- Adicionalmente, esta decisión que posteriormente se llevaría a la práctica fue de carácter unilateral, es decir, aunque se dijo lo contrario, no existió un proceso de consulta con el resto de los países del hemisferio, algunos de los cuales, tenían una actitud similar respecto del TIAR, lo cual se hubiera podido capitalizar en forma de una denuncia conjunta, que sin duda hubiera dado mayor peso a dicha acción.

En conjunto estas tres apreciaciones respecto de la salida de nuestro país del TIAR, reflejan una seria descoordinación entre los objetivos, estrategias y acciones del gobierno mexicano en materia de seguridad hemisférica que tuvo efectos negativos que

contribuyeron a que no se pudiera satisfacer el interés nacional en el ámbito de la seguridad hemisférica.

7. - Evaluación

En la fase final del proceso de análisis de la política exterior, correspondiente a la evaluación, es preciso señalar en primer lugar, que las reflexiones en torno a la política exterior de México por parte del gobierno son muy escasas y prácticamente no existen planteamientos autocríticos que permitan prever alguna modificación por parte de las autoridades en su actuación en este ámbito de las relaciones interamericanas.

Lejos de reconocer los elementos que obviamente evidencian una insatisfacción del interés nacional planteado en el discurso del presidente Vicente Fox Quesada en septiembre de 2001 acerca de "la edificación de una nueva estructura de seguridad regional"⁴¹⁵ la cancillería se limita a destacar el trabajo activo de México en las negociaciones sobre la seguridad continental, así como la calidad de los acuerdos logrados. Al igual que en cada una de las fases de todo el proceso de análisis de la política exterior del actual gobierno en materia de seguridad hemisférica, ese optimismo militante se torna en una especie de autocomplacencia que preocupa, al provenir de los responsables del diseño y ejecución de nuestra política exterior.

De cara al último año de su sexenio, el gobierno de Vicente Fox se enfrenta a una realidad en el ámbito de la seguridad hemisférica que plantea más dudas que certezas pues si bien, la Declaración Final de la Conferencia Especial sobre Seguridad Hemisférica establece un enfoque multidimensional, lo cierto es que no existen los elementos, por lo menos en el corto plazo, para avanzar en la construcción de un nuevo esquema de seguridad continental que sea operativamente viable, que permita hacer frente a las amenazas y riesgos de la seguridad en América, pero que sobre todo satisfaga los intereses nacionales de México en la materia.

En síntesis, se puede señalar que:

- Durante el gobierno del presidente Vicente Fox es posible constatar la existencia de una política exterior en el ámbito de la seguridad hemisférica a partir de la existencia de el conjunto de elementos propios del diseño de la política exterior de cualquier Estado y que se describieron en el primer apartado del capítulo III de la presente investigación.
- Dicha política exterior debe ser considerada como fracasada o no satisfactoria en virtud de la imposibilidad de satisfacer los intereses y

⁴¹⁵ *ibid.*, p. 205

objetivos planteados desde inicios del presente sexenio en materia de seguridad hemisférica.

- Este fracaso de la política exterior del actual gobierno en este ámbito de las relaciones interamericanas no sólo deriva de la no consecución de las metas planteadas, sino en la existencia de un retroceso respecto de la posición de México en el espacio de la seguridad hemisférica durante gobiernos anteriores. Esta situación ha colocado a nuestro país en un estado de indefensión ante el posible estallido de nuevas crisis ó el surgimiento y consolidación de amenazas propias de la seguridad continental. Indudablemente esta indefensión en la que se encuentra actualmente nuestro país, se encuentra estrechamente vinculada a la denuncia del TIAR en septiembre de 2001, sin que existiera ya un nuevo acuerdo continental.
- A pesar de las posiciones mostradas por el actual gobierno en distintas discusiones respecto de la conformación de un nuevo esquema de seguridad colectiva en el continente, no es posible afirmar la existencia de una doctrina en materia de seguridad hemisférica que se refleje con consistencia en el ámbito de su política exterior.
- La posición del actual gobierno proclive a consolidar un enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica así como la ampliación de la naturaleza de las amenazas, entraña el riesgo de optar por soluciones militares a amenazas de otra índole tales como los fenómenos migratorios. Dicho riesgo se maximiza ante la inexistencia de acuerdos que prevean soluciones no militares a dichas problemáticas, y específicamente en el caso mexicano, ante la política y estrategia de seguridad nacional de EEUU que a últimas fechas han llevado a militarizar por completo sus acciones tendentes a frenar el movimiento migratorio proveniente de México a través del despliegue de efectivos de la Guardia Nacional en la frontera y el inicio de la construcción y fortalecimiento de mallas de contención.
- Este fracaso de la política exterior del actual gobierno ha impedido la utilización de la seguridad hemisférica como un instrumento para canalizar o filtrar las presiones provenientes de EEUU en materia de seguridad bilateral, al contrario de cómo si lo hicieran gobiernos mexicanos anteriores

para los cuales el ámbito de la seguridad hemisférica generó importantes dividendos tanto al interior como al exterior en momentos de crisis como el caso cubano y el centroamericano.

- Por todo lo anterior resulta urgente el replanteamiento de la política exterior de México en el ámbito de la seguridad hemisférica a fin de responder de una manera mucho más eficaz a los intereses nacionales sobre la materia.

FUENTES BIBLIOGRÁFICAS

Libros:

1. Aguayo Quezada, Sergio y Bagley, Bruce. comps., *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la Seguridad Nacional Mexicana*, México, Siglo XXI, 1990.
2. Aguayo Quezada, Sergio y Bailey, John. (coord.) *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*, Siglo XXI, México, 1997.
3. Buzan, Barry. *The European security order recast: Scenario for the post cold war era*, London, Pinter, 1990.
4. Calduch Rafael. *Dinámica de la sociedad internacional*, Madrid, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 1993.
5. Connell-Smith. *El sistema interamericano*, Fondo de Cultura Económica, México, 1971.
6. Connell-Smith, Gordon. *Los Estados Unidos y América Latina*, México, FCE, 1977.
7. El Colegio de México, *La política exterior de México. Enfoques para su análisis*. México, El Colegio de México-Instituto Matías Romero de Estudios diplomáticos, 1997.
8. Fernández de Castro, Rafael. *Explaining Cooperation in US Mexican relations*, Washington, Georgetown University, 1996.
9. Halperin Dongi, Tulio. *Historia Contemporánea de AL*, Madrid, Alianza Editorial, 2000.
10. Keohane Robert and Nye Joseph, *Power and interdependence, World Politics in Transition*, Boston, Little Brown, 1977.
11. Lowenthal, Abraham y Traverton, Gregory. *América Latina en un mundo nuevo*. México, F.C.E. 1996.
12. Mecham, J.Lloyd. *United States and Inter-American security 1889-1960*, Texas, University of Texas Press, 1963.
13. Moreno Pino, Ismael. *Origen y evolución del Sistema Interamericano*, México, S.R.E., 1977.
14. Moreno Pino, Ismael. *Derecho y diplomacia en las relaciones interamericanas*. México, Secretaría de Relaciones Exteriores-Fondo de Cultura Económica, 1999.
15. Morgenthau, Hans. *La lucha por el poder y la paz*, Buenos Aires, GEL, 1986.
16. Ojeda Mario. *Alcances y Límites de la Política Exterior de México*, México, Colegio de México, 1980.
17. Pellicer de Brody, Olga. *México y la revolución cubana*, México, El Colegio de México, 1972.
18. Pellicer de Brody, Olga y Mancilla, Esteban. *El entendimiento con los Estados Unidos y la gestación del desarrollo estabilizador*, Tomo 23 de la colección de Historia de la Revista México, México, El Colegio de México, 1981.
19. Pellicer de Brody, Olga. *La seguridad internacional en América Latina y el Caribe. El debate contemporáneo*, México, IMR-UNU, 1995.
20. Piano, Jack y Dilton, Roy. *Diccionario de relaciones internacionales*, México, Limusa, 1985.
21. Rico Carlos, "Hacia la globalización", Tomo VII de la serie *México en el mundo. Historia de sus relaciones exteriores*, México, Senado de la República-Colegio de México, 1991.
22. Rojas Aravena, Francisco (editor), *Cooperación y seguridad internacional en las Américas*, Chile, Nueva sociedad-Woodrow Wilson Center/ FLACSO Chile, 1999.
23. Rosas, María Cristina. *Terrorismo, Democracia y seguridad*, México, UNAM-Editorial Quimera, 2002.
24. Rosas, María Cristina. (coord.). *Cooperación y conflicto en las Américas. Seguridad hemisférica: un largo y sinuoso camino*, México, UNAM-FCPyS, 2003.

25. Rosas, María Cristina y Márquez, Manuel. *México rumbo a la Conferencia Especial sobre seguridad de la OEA Recomendaciones*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UNAM, 2003.
26. Rosas, María Cristina. *Seguridad hemisférica e inseguridad global: entre la cooperación interamericana y la guerra preventiva*, México, UNAM Facultad de Ciencias Políticas-Embajada de Canadá, 2004.
27. Rozental Andrés. *La política exterior de México en la era de la modernidad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
28. Salgado Brocal, Juan Carlos, *Democracia y Paz. Ensayo sobre las causas de la guerra*, Chile, CESIM, 2000.
29. Saxe Fernández, John, *Proyecciones hemisféricas de la Pax Americana*, Perú, IEP, 1971.
30. Saxe-Fernández John, *Petróleo y estrategia, México y Estados Unidos en el contexto global*, México, Siglo XXI, 1980.
31. Schoultz, Lars, Varas, Augusto y Smith, William. (edit) *Security, democracy and development in U.S.-Latin American relations*. Miami, North-South Center, 1994.
32. Seara Vázquez, Modesto, *Política exterior de México*, México, Harla, 1985.
33. Sepúlveda César, *La política internacional de México en el decenio de los ochenta*, México, F.C.E., 1994.
34. Stoessinger, John, *The might of nations*, New York, Random House, 1982.
35. Torres, Blanca. *Interdependencia, ¿Un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?*, México, El Colegio de México, 1990.
36. Torres, Blanca. "De la guerra al mundo bipolar", Tomo VI de la colección , *México y el Mundo. Historia de sus relaciones exteriores*, México, Senado de la República-Colegio de México, 1991.
37. Valdés Tapia, Jorge. *El terrorismo de Estado. La doctrina de la seguridad nacional en el Cono Sur*, México, Editorial Nueva Imagen, 1980.
38. Valdés Ugalde, José Luis y Valadés, Diego. *Globalidad y conflicto. Estados Unidos y la crisis de septiembre*, México, CISAN-III, 2002.
39. Velasco, Jesús. (comp.). *Estados Unidos, Documentos de su historia política*, Tomo I, México, Instituto Mora, 1988.
40. Veneroni, L. Horacio. *Estados Unidos y las fuerzas armadas de América Latina. La dependencia militar*. Argentina, Editorial Periferia, 1973.
41. Villalba Hidalgo, César. *La política exterior de México enfocada al desarrollo económico: una revisión histórica (1946-1970)*, Tesis de Licenciatura, México, UNAM, FCPyS, 2000.
42. Viotti, Paul. *American Foreign Policy and National Security. A documentary record*. Estados Unidos, Ed. Pearson-Prentice, 2005.

Artículos:

1. Andreas, Peter. "Construyendo puentes y barricadas: facilidades comerciales y combate a las drogas en la frontera México-Estados Unidos", en Jorge Chabat y John Bailey, *Crímen transnacional y seguridad pública. Desafíos para México y Estados Unidos*, México, Plaza y Janés, 2003.
2. Bárcena Coqui, Martha. "México y Estados Unidos en el contexto internacional y sus intereses de seguridad nacional." En Agustín Maciel (coord.), *La seguridad nacional en las relaciones México-Estados Unidos*, México, El Colegio de San Luis, 2003.
3. Bermúdez Torres, Lilia. "Los retos del hemisferio en el ámbito de la seguridad", en IMRED-SRE, *Revista Mexicana de Política Exterior*, no. 69, junio 2003.

4. Bermúdez, Lilia. "Implicaciones para AL del ataque terrorista" en Valdés Ugalde, José Luis y Valadés, Diego. *Globalidad y conflicto. Estados Unidos y la crisis de septiembre*, México.-CISAN-IIJ, 2002.
5. Borja Tamayo, Arturo, "Enfoques para el estudio de la política exterior de México: evolución y perspectivas", en El Colegio de México, *La política exterior de México. Enfoques para su análisis*. México, El Colegio de México-Instituto Matias Romero de Estudios diplomáticos, 1997.
6. Boudenheimer, Thomas and Gould, Robert, "U.S. military Doctrines", en Varas, Augusto, *Hemispheric Security and U.S. policies in Latin America*, EEUU, Westview Press, 1989.
7. Cabra Ybarra José Germán, "La lectura de la Política exterior en el tercer informe de gobierno", en Facultad de Ciencias Políticas y Sociales- UNAM, *Boletín de Política Exterior de México*. México, FCPyS, No. 13, mayo junio 2003.
8. Cabra Ybarra José Germán, *Apuntes del seminario de Relaciones Internacionales de México*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 2003.
9. Cabrera Pablo. "Perspectivas sobre la seguridad hemisférica", en Rojas Aravena, Francisco (editor), *Cooperación y seguridad internacional en las Américas*, Chile, Nueva sociedad-Woodrow Wilson Center/ FLACSO Chile, 1999.
10. Castañeda, Jorge. *Prólogo*, en Rafael Fernández de Castro (coord.), *México en el mundo. Cambio y continuidad en la política exterior de México*, México, Ed. Ariel. 2002.
11. Cassar, María Amparo y González, Guadalupe. "Proceso de toma de decisiones y política exterior de México: el ingreso al GATT ", en Roberto Russell (comp.), *Política Exterior y toma de decisiones en AL*, Buenos Aires, GEL, 1990.
12. Chacón, Susana. "La política exterior de México: un año después del cambio de gobierno", en Instituto Matias Romero-Secretaría de Relaciones Exteriores, *Revista Mexicana de Política Exterior*, México, S.R.E., No. 65 febrero 2002.
13. Diéguez, Margarita. "Los mecanismos regionales para el mantenimiento de la paz y la 'seguridad hemisférica'" en Pellicer, Olga. *La seguridad internacional en América Latina y el Caribe. El debate contemporáneo*, México, IMR-UNU, 1995.
14. Diéguez, Margarita. "Hacia una mejor integración latinoamericana: los mecanismos regionales de consulta y concertación política", en Senado de la República. *México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores*. Tomo IX, *La política exterior de México en la década de los noventa*, México, Senado de la República, 2000.
15. Faúndez Julio. "El sistema interamericano de seguridad en la política exterior de Estados Unidos", en Estudios Internacionales, Chile, No. 11 oct.-dic. 1969.
16. Flores Olea, Víctor, "Política Exterior de México hacia AL" En Sepúlveda César, *La política internacional de México en el decenio de los ochenta*, México, F.C.E., 1994.
17. García y Griego, Manuel. "El comienzo y el final: la interdependencia estructural y dos negociaciones sobre braceros", en Blanca Torres, *Interdependencia, ¿Un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?*, México, El Colegio de México, 1990.
18. González Gálvez, Sergio. "Hacia un nuevo concepto de seguridad hemisférica" En Revista mexicana de Política Exterior, N. 54, junio 1998.
19. Hakim, Peter. "La política de seguridad de Estados Unidos" en Rosas, María Cristina. *Seguridad hemisférica e inseguridad global: entre la cooperación interamericana y la guerra preventiva*, México, UNAM Facultad de Ciencias Políticas-Embajada de Canadá, 2004.
20. Heller, Claude. "La asistencia militar norteamericana a AL: una perspectiva política.", en CIDE, Cuadernos Semestrales: EEUU Perspectiva latinoamericana, CIDE, México, 1978, N. 4.

21. Heller, Claude. "México en la OEA: Tesis y posiciones tradicionales" en Senado de la República. **México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores.** Tomo 9 *la política exterior de México en la década de lo 90.* México, Senado de la República, 2000.
22. Herrera-Lasso, Luis, "México en el ámbito de la seguridad hemisférica". En Aguayo Quezada, Sergio y Bailey, John. (coord.) *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición, Siglo XXI,* México, 1997.
23. Hurrell, Andrew. "Regionalismo en las Américas" en Lowenthal, Abraham y Traverton, Gregory. *América Latina en un mundo nuevo.* México, F.C.E. 1996.
24. Labardini, Rodrigo. "El fin de la certificación antidrogas", en Rafael Fernández de Castro (coord.), *México en el mundo. En la frontera del imperio.* México, Ed. Ariel, 2003.
25. Maira, Luis. "Notas sobre las nuevas dictaduras militares en América Latina", en Gabriel Gaspar Tapia. *La militarización del Estado Latinoamericano,* México, UAM, 1982.
26. Matlof, Maurice. "The American approach to war, 1919-1945" en Howard, Michael. *Theory and practice of war,* Boston, Westview Press, 1988.
27. Meyer, Lorenzo, "Cambio político y dependencia, México en el siglo XX", *Foro Internacional,* vol. XIII, núm. 2 (50), octubre-diciembre de 1972.
28. Minello, Nelson, "Las relaciones militares entre los Estados Unidos y América Latina. Un intento de análisis" en *Cuadernos semestrales Estados Unidos, perspectiva latinoamericana,* México, CIDE, No. 3, 1981.
29. Nef, Jorge, "Seguridad humana y vulnerabilidad mutua" en Francisco Rojas Aravena, *Seguridad humana, prevención de conflictos y paz,* Chile, FLACSO-Chile/UNESCO, 2002.
30. Peña Guerrero Roberto, *La política exterior de México: del escenario ideal al real,* en Boletín de Política Exterior de México, No. 12, Marzo-abril 2003.
31. Perry William. "The interamerican security agenda" en *Journal of interamerican studies.* No. 3 Otoño Washington DC. 1994.
32. Piñeyro, José Luis, "Geopolítica y seguridad nacional en América Latina: visión histórica y teórico-política." en *Sociológica* No. 25, *Seguridad y soberanía nacionales en América Latina,* México, U.A.M. Mayo-Agosto de 1994.
33. Ruiz-Cabañas Izquierdo, Miguel. "México en el hemisferio", en Rafael Fernández de Castro (coord.), *México en el mundo. Cambio y continuidad en la política exterior de México,* México, Ed. Ariel, 2002.
34. Toro, María Celia. "La política mexicana contra el narco: un instrumento de política exterior", en Fernández de Castro Rafael, Vereá Mónica y Wintraub Susan, *La nueva agenda de la relación bilateral México-Estados Unidos.* México, FCE, 1999.
35. Varas, Augusto. "Las relaciones militares internacionales de América Latina: evolución y perspectivas", en Gustavo Lagos Matus (comp.), *Las relaciones entre América Latina, Estados Unidos y Europa Occidental,* Chile, Ed. Universitaria, 1979.
36. Villalba Hidalgo, César. "Aspectos básicos para estudiar la política exterior", en *Boletín de Política Exterior de México,* No. 2, México, UNAM-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, mayo junio 1998.

Documentos:

1. Alianza por el Cambio, "Plataforma política 2000-2006".
2. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Ed. Porrúa, 2005.
3. "Cooperación para la seguridad hemisférica", docto. OEA, AG-RES.1123 (XXI-0/91).

4. Discurso del Secretario de la Defensa nacional, General Gerardo Clemente Vega García, en la Conferencia Especial sobre Seguridad de la OEA, Ciudad de México, 27 de octubre de 2003.
5. Fox Quesada, Vicente. "Una nueva agenda de trabajo en la relación México-Estados Unidos", discurso pronunciado en la ciudad de Sacramento California, 8 de mayo de 2000.
6. Gore, Al. *Discurso pronunciado en la inauguración de la Primera Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas*, julio 1996.
7. Helier, Claude, *Palabras en el pleno de la III reunión de los Ministros de Defensa*, Cartagena de Indias, Colombia, 1998.
8. *Intervención del secretario de Relaciones Exteriores, Jorge G. Castañeda, durante la 23 Reunión de consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA*, 21 de septiembre de 2001, en Revista Mexicana de Política Exterior, No. 64, octubre 2001.
9. *Intervención del presidente Vicente Fox Quesada en el Salón de las Américas de la Organización de Estados Americanos*, en Revista Mexicana de Política Exterior No. 64, octubre 2001.
10. Mensaje del presidente Vicente Fox Quesada ante el H. Congreso de la Unión, 1 de diciembre de 2000.
11. OEA, *Declaración de Bridgetown: Enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica*, 4 de junio de 2002.
12. Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, México, 2001.
13. Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, México, 1989.
14. Rojas Aravena, Francisco. "Visiones y recomendaciones de académicos y organizaciones de la sociedad civil del hemisferio, para la Conferencia Especial de Seguridad de las Américas" en *Resultados y recomendaciones. Taller de Consulta de OSCs y Académicos de América Latina y el Caribe. Conferencia Especial de Seguridad en las Américas*, Chile, FLACSO-Chile-Departamento de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional de Canadá, 17 de marzo de 2003.

Páginas electrónicas:

1. Centro de Información y Seguridad Nacional. www.cisen.gob.mx
2. Organización de Estados Americanos. www.oas.org
3. Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA. www.oas.org/csh/docminist.htm
4. www.oas.org/csh/spanish/docminist98.asp
5. Partido Acción Nacional. www.pan.org.mx
6. Secretaría de Relaciones Exteriores. www.portal.sre.gob.mx/oea/index.php?...
7. www.sre.gob.mx
8. Cumbres de las Américas. www.summit-americas.org/esp-2002/procesocumbres.html
9. Candidato presidencial Vicente Fox. www.vicentefox.org.mx/index_discursos.htm
10. Casa Blanca. www.whitehouse.gov