

# Acuerdos y Desacuerdos sobre la Redefinición del Concepto de las Instituciones de Seguridad Interamericana:

Las Posiciones de Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Estados Unidos y México

**Juan Pablo Soriano**

Candidato doctoral en Ciencia Política,  
Universidad Autónoma de Barcelona

Como ha sucedido en muchas otras partes del mundo, en las Américas los términos del análisis de la seguridad regional, subregional e incluso nacional, cambiaron radicalmente con el final de la Guerra Fría y con el impacto de la globalización en las relaciones interamericanas. En el Hemisferio Occidental, hoy muchas personas coinciden en señalar que ha llegado el momento de revisar, o incluso de redefinir, las instituciones y conceptos que conforman el subsistema de seguridad del sistema interamericano que ha operado desde hace más de cincuenta años.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Las instituciones en las que se fundamenta el sistema de seguridad interamericano son la Junta Interamericana de Defensa, creada en 1942; el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (o Tratado de Río), firmado en 1947; la Organización de los Estados Americanos, creada en 1948; y el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (o Pacto de Bogotá), firmado en 1948. De acuerdo con G. Pope Atkins, el término 'sistema interamericano' se refiere a la organización regional 'multipropósito' de extensión hemisférica, establecida por los Estados Americanos en 1889 y que ha evolucionado hasta nuestros días. El 'sistema interamericano', señala Atkins, denota no una institución centralizada que controla organizaciones subordinadas, sino un concepto "paraguas" que cubre una desigual, pero históricamente ininterrumpida, red de principios institucionales, políticas, procedimientos y organizaciones. Los principios y propósitos del sistema interamericano pueden ser agrupados, de manera general, en seis categorías: (1) codificación de la legislación internacional e interamericana, y la idea de que las relaciones internacionales deben de conducirse con apego a derecho, (2) no-intervención de un Estado en los asuntos de otro, como corolario de la igualdad soberana; (3) resolución de conflictos, especialmente la solución pacífica de disputas; (4) cooperación económica, social y cultural, en términos de intercambios interestatales y desarrollo nacional; (5) seguridad, colectiva o mutua, en contra de varias formas de agresión que se originan tanto fuera como dentro de las Américas; y (6) la promoción de la democracia representativa y la protección de los derechos humanos. Según Atkins, dos categorías recientemente añadidas –políticas contra el narcotráfico y políticas medioambientales- parecen estar evolucionando hacia cuestiones fundamentales del sistema interamericano. Véase, Atkins,

## Concepto de las Instituciones de la Seguridad Interamericana

Nos parece que alrededor de las recientes iniciativas de análisis del sistema interamericano de seguridad es posible identificar una serie de preocupaciones que pueden ser condensadas en cuatro preguntas: ¿Puede generarse en estos momentos una convergencia de intereses de seguridad en el Hemisferio que permita la readecuación del sistema de seguridad interamericano? ¿Pueden los actuales organismos multilaterales enfrentar efectivamente las nuevas amenazas al tiempo que mantienen adecuadas garantías de respeto a la soberanía nacional que tanto demandan la mayoría de los países del Hemisferio? ¿Pueden las instituciones del sistema de seguridad interamericano ser reforzadas para enfrentar, también, las denominadas amenazas “no tradicionales”? En síntesis, ¿puede generarse una visión de cómo enfrentar las diversas dimensiones que componen la problemática actual de seguridad hemisférica que aglutine, de manera unánime, el interés y el compromiso de todos los gobiernos del Continente? A estas cuestiones diversos especialistas han dado múltiples respuestas.

En este sentido, hoy en muchos países del Continente Americano se generan diversos debates que abordan cuestiones tales como el desarrollo conceptual de la seguridad y la defensa en el ámbito de las Américas; las vinculaciones entre seguridad, defensa, desarrollo, paz y democracia; la reconceptualización de las amenazas a la defensa y la seguridad hemisféricas; las posibilidades de conflictos entre Estados y los nuevos riesgos para la gobernabilidad democrática; la definición de los problemas comunes y las prioridades subregionales y nacionales; el funcionamiento de las instituciones de seguridad actuales y de otros mecanismos interamericanos; el impacto de los avances científicos y tecnológicos en los campos de la seguridad y la defensa; y la previsión y resolución de conflictos en el Hemisferio Occidental, entre otras.

Asimismo, diversos analistas han considerado que se debe acordar una “nueva agenda” de seguridad hemisférica que incluya amenazas al orden regional, ya sean de naturaleza doméstica o transnacional. Una agenda que contemple, además de las cuestiones militares “tradicionales”, un conjunto de amenazas “no tradicionales”, ante las cuales parece indispensable actuar de manera coordinada. Estas amenazas “no tradicionales” incluirían el narcotráfico (así como la violencia y la criminalidad relacionadas a ésta actividad), el crimen organizado transnacional, las catástrofes generadas por la degradación del medio ambiente, los flujos masivos de refugiados, el aumento de la violencia intraestatal, la vulnerabilidad económica, la relación entre civiles y militares, e incluso el resquebrajamiento del orden democrático.

Por otra parte, también se han creado diversos foros orientados a promover la cooperación interamericana en materia de seguridad. El

---

G. Pope, “*Encyclopedia of the inter-American system* (Westport, Connecticut: Greenwood Press, 1997), pp. 1-2.

## Concepto de las Instituciones de la Seguridad Interamericana

primero de estos foros que cabe destacar es el de las reuniones de Ministros de Defensa de los países de las Américas, dentro del cual se han celebrado ya cuatro encuentros para discutir temas de defensa y seguridad interamericana: en julio de 1995 en EEUU; en octubre de 1996 en Argentina; en noviembre y diciembre de 1998 en Colombia; y en octubre de 2000 en Brasil.<sup>2</sup> El segundo foro que queremos destacar es el de la Universidad de la Defensa Nacional, con sede en Washington, que hace relativamente poco tiempo creó el Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa, para responder a la preocupación entre los Ministros de Defensa de la región acerca de la falta de civiles con conocimiento en materias de defensa.<sup>3</sup> El tercer foro a destacar es el creado por Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) en Chile y el Woodrow Wilson Center, quienes patrocinan un programa de investigación sobre la seguridad en el Hemisferio.<sup>4</sup>

Sin restar importancia a los trabajos de éstos y otros organismos que analizan cuestiones de seguridad interamericana,<sup>5</sup> el foro con mayores posibilidades (y mayores responsabilidades) de incidir en la reforma del sistema interamericano de seguridad, es el creado por la Organización de los Estados Americanos (OEA): la Comisión de Seguridad Hemisférica (CSH). La OEA, que es el único organismo multilateral del Continente Americano que incluye a todos los países del Hemisferio, le ha asignado a la CSH la responsabilidad de conducir la revisión del sistema interamericano en materia de seguridad y de organizar una Conferencia Especial sobre Seguridad Hemisférica, a más tardar, en los primeros años de la primera década del siglo XXI. Para este fin, recientemente la CSH llevó a cabo una serie de sesiones especialmente dedicadas a analizar la cuestión de una posible adopción de nuevos conceptos de seguridad en el Continente, y las consecuencias que estos nuevos conceptos tendrían en las instituciones del sistema interamericano de seguridad. Estas sesiones

---

<sup>2</sup> La primera Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas tuvo lugar en Williamsburg, Estados Unidos, del 24 al 26 de julio de 1995. La segunda en Bariloche, Argentina, del 7 al 9 de octubre de 1996. La tercera se celebró en Cartagena de Indias, Colombia, del 29 de noviembre al 3 de diciembre de 1998. Recientemente se celebró la cuarta conferencia en Manaus, Brasil, del 17 al 20 de octubre de 2000.

<sup>3</sup> Véase la página electrónica del Center for Hemispheric Defense Studies (<http://www3.ndu.edu/chds/index.html>).

<sup>4</sup> Para mayor información, véanse las páginas electrónicas de FLACSO-Chile y del Woodrow Wilson Center for Scholars (<http://www.flacso.cl/> y [http://wwics.si.edu/PROGRAMS/REGION/LAP/lap\\_theme.htm#regional\\_security](http://wwics.si.edu/PROGRAMS/REGION/LAP/lap_theme.htm#regional_security), respectivamente).

<sup>5</sup> Entre otros, véanse, Seguridad Estratégica Regional en el 2000 (<http://www.ser2000.org.ar>), Partnership for Democratic Governance and Security (<http://www.pdgs.org.ar>), Center for Strategic and International Studies/Americas Program (<http://www.csis.org/americas/>), Instituto de Investigación sobre Seguridad y Crimen Organizado (<http://www.bauca.edu.ar/isco/>), Inter-American Dialogue (<http://www.iadialog.org>), Center for International Policy/Latin American Demilitarization Program (<http://ciponline.org/demilita.htm>), y Council of Foreign Relations/Latin American Studies Program (<http://www.cfr.org/latinamerica/>).

## Concepto de las Instituciones de la Seguridad Interamericana

se realizaron en la sede de la OEA, en Washington DC, los días 20 y 21 de abril de 1999, y 20 y 21 de marzo de 2000.<sup>6</sup>

En este contexto, resulta importante examinar las posiciones que sobre la redefinición del sistema interamericano de seguridad tienen seis países del Hemisferio. Nos ha parecido pertinente analizar las posiciones que los gobiernos de Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Estados Unidos y México han presentado en las reuniones de la CSH de la OEA. Esto, debido al peso económico, político y militar que tienen estos países en el Continente, y a fin de limitar la investigación a un grupo no demasiado extenso de países.

### La CSH y el Nuevo Concepto de Seguridad en el Hemisferio Occidental

En líneas generales, se puede decir que en los albores del siglo XXI el contexto de seguridad prevaleciente en el Hemisferio Occidental, comparado con el escenario interamericano durante la Guerra Fría, es bastante positivo. El fin de la Guerra Fría dejó sin razón de ser la concepción de la seguridad hemisférica que prevaleció a lo largo de los últimos cincuenta años y, por tanto, la defensa colectiva ha dejado de dominar la agenda de seguridad continental. Han cambiado los conceptos de seguridad nacional. La doctrina de seguridad nacional que planteaba como principal objetivo el combate al comunismo parece haber sido casi superada. Asimismo, todas las dictaduras militares del Cono Sur fueron sustituidas por regímenes democráticos, aunque en muchos casos el proceso de consolidación está siendo una difícil tarea. También llegaron a su fin los conflictos armados de Centroamérica. Mejoraron las relaciones en el Cono Sur, entre Argentina y Chile, entre Argentina y Brasil, e incluso entre Argentina y el Reino Unido. Durante los años noventa se crearon y fortalecieron acuerdos, tratados y sistemas subregionales de seguridad. Y se han desarrollado instituciones regionales para el diálogo, la coordinación y la cooperación militar.

Sin embargo todo esto no implicó que las sociedades del Hemisferio no tuvieran que enfrentar numerosos problemas durante los noventa. En esa década, la problemática de seguridad de muchos países de las Américas fue determinada por la reaparición del golpismo; por la lucha contra el narcotráfico y las actividades conexas; por el combate al terrorismo y a diversos grupos políticos armados; por la enorme virulencia y sofisticación con la que el crimen organizado golpeó a muchas de las sociedades del Continente; por el tráfico de armas; por los devastadores efectos de los desastres naturales; por la vigencia de varias disputas

---

<sup>6</sup> Cabe destacar que una nueva reunión para abordar estos temas se desarrolló los días 13 y 14 de noviembre de 2000, y contó con la presencia del Secretario General de la OEA. Al momento de terminar este artículo solamente contábamos con la postura de la Delegación Mexicana en esa sesión, por lo cual decidimos no contemplar dicha reunión en el presente trabajo.

## Concepto de las Instituciones de la Seguridad Interamericana

territoriales en todo el Continente, y sobre todo, por los problemas derivados de las enormes desigualdades y fracturas sociales que ha generado la concentración de la riqueza.

En este contexto, durante la Segunda Cumbre de las Américas, celebrada en Santiago de Chile en 1998, los Jefes de Estado y de Gobierno del Hemisferio Occidental consideraron que era necesario estimular el diálogo regional a fin de revitalizar y fortalecer las instituciones del sistema interamericano, tomando en cuenta los nuevos factores políticos, económicos, sociales y estratégicos en la región. En este contexto, encomendaron a la OEA que a través de su Comisión de Seguridad Hemisférica (CSH) se profundizara en el análisis de la aplicación de medidas de fomento de la confianza y de la seguridad en las Américas; se analizara el significado, alcance y proyección de los conceptos de seguridad internacional en el Hemisferio; y se identificaran las formas de revitalizar y fortalecer las instituciones del sistema interamericano relacionadas con la seguridad hemisférica. Asimismo, los gobiernos del Continente solicitaron a la OEA que este proceso de análisis tuviera uno de sus puntos culminantes en la realización de una Conferencia Especial sobre Seguridad, programada para 2004. Cumpliendo con los mandatos dados a la OEA, la CSH ha celebrado ya tres reuniones especiales para analizar estas cuestiones.

Los orígenes de la CSH se remontan a 1991, cuando la Asamblea General de la OEA encargó a su Consejo Permanente la creación de un grupo de trabajo dedicado a “estudiar y formular recomendaciones al Consejo Permanente sobre los temas de la seguridad hemisférica, en particular para promover la cooperación en este campo, que le encomiende el Consejo Permanente o la Asamblea General por su intermedio.”<sup>7</sup> Una de las recomendaciones más importantes de dicho grupo de trabajo fue la de crear una Comisión Especial de Seguridad Hemisférica que continuara reflexionando acerca del temario de la cooperación para la seguridad en las Américas. Con base en esta recomendación, y mediante un mandato de la Asamblea General de la OEA, se creó la Comisión Especial de Seguridad Hemisférica en 1992.<sup>8</sup> Esta primera Comisión Especial de Seguridad Hemisférica sería reemplazada en 1995 por la actual Comisión de Seguridad Hemisférica (CSH), que ha pasado a ser una de las Comisiones Permanentes de la OEA.

La CSH ha dividido sus actividades en seis áreas principales de trabajo: el fomento de la confianza y la seguridad; el desminado; las preocupaciones especiales de seguridad de los pequeños estados insulares; el programa de educación para la paz en el Hemisferio; la

---

<sup>7</sup> Véase, Resolución AG/RES.1123 (XXI-O/91). Solamente en caso de que se indique lo contrario, todas las resoluciones de la OEA y todos los documentos de la CSH pueden consultarse en la página electrónica de la Comisión de Seguridad Hemisférica.

<sup>8</sup> Véase, Resolución AG/RES.1180 (XXII-O/92).

## Concepto de las Instituciones de la Seguridad Interamericana

cooperación para la seguridad hemisférica; y, los nuevos conceptos de seguridad en el Hemisferio. Sin duda, todas estas áreas de trabajo están íntimamente relacionadas y, en cierta medida, una no se puede analizar sin la otra. Las consecuencias de la adopción de medidas, o falta de adopción de medidas, en una de estas áreas se reflejan de manera inevitable en las otras. No obstante, como se ha señalado anteriormente, esta investigación se centra en el análisis de los trabajos que los Estados miembros de la OEA vienen realizando en la CSH a fin de redefinir el concepto y las instituciones de seguridad hemisférica.

Así, en 1995, cuando durante la XXV Asamblea General de la OEA se resolvió crear la CSH, los países miembros de la OEA encomendaron a ésta que iniciara un proceso de reflexión sobre la seguridad hemisférica en un contexto de nuevas circunstancias mundiales y regionales, y desde una perspectiva “actualizada e integral de la seguridad y del desarme, para poder dedicar el mayor número de recursos al desarrollo económico y social de la región.”<sup>9</sup>

Como pasos previos a la Conferencia Especial sobre Seguridad, la CSH ha realizado algunas sesiones para analizar los diversos temas relativos a la redefinición de la seguridad hemisférica. Destacan las sesiones que se desarrollaron durante los días 20 y 21 de abril de 1999, y los días 20 y 21 de marzo de 2000. En la sesión de 1999, las delegaciones de los países miembros abordaron: la redefinición del concepto de seguridad y las nuevas amenazas a la seguridad; el papel de la OEA, de la Secretaría General de la OEA y de la Junta Interamericana de Defensa (JID); el fortalecimiento de la CSH; la cooperación entre los Estados miembros para lograr una solución temprana a las controversias y una respuesta a las amenazas a la seguridad; y la necesidad de contar con mecanismos para mantener la seguridad a largo plazo.<sup>10</sup>

En la sesión de los días 20 y 21 de marzo de 2000 se continuó el análisis de los diversos aspectos de la seguridad en el Continente. Las delegaciones de los Estados miembros examinaron las formas de revitalizar y fortalecer el sistema interamericano de seguridad hemisférica, entre ellos la Carta de la OEA, el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) y el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas o Pacto de Bogotá. Asimismo, los debates se orientaron a examinar las instituciones y procesos del sistema interamericano, tales como las Cumbres de las Américas, la OEA, las Conferencias de Ministros de Defensa, la JID y otros.<sup>11</sup> En esta sesión, las delegaciones también analizaron los acuerdos, mecanismos y procesos subregionales de

---

<sup>9</sup> Véase, Resolución AG/RES.1353 (XXV-O95) *Cooperación para la Seguridad Hemisférica*, 9 de junio de 1995.

<sup>10</sup> Véase, el documento CP/CSH/SA.68/99 *Comisión de Seguridad Hemisférica. Síntesis de las Reuniones del 20 y 21 de Abril de 1999*.

<sup>11</sup> Véase *Reporte Semanal, 27 de Marzo del 2000* en la página electrónica de la OEA.

## Concepto de las Instituciones de la Seguridad Interamericana

seguridad, tales como el Sistema Regional de Seguridad del Caribe<sup>12</sup>, el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica<sup>13</sup> y la Declaración Política del MERCOSUR, Bolivia, y Chile como Zona de Paz<sup>14</sup> y su relación con los mecanismos, las instituciones y los procesos de seguridad hemisférica.

### Perspectivas Gubernamentales sobre la Redefinición del Concepto y las Instituciones Interamericanas de Seguridad

Basándonos en los documentos que Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Estados Unidos y México presentaron en la CSH de la OEA, intentamos dar respuesta a cinco cuestiones que hemos considerado particularmente relevantes: (1) ¿cuál es la evaluación que hace cada país del estado en el que se encuentra actualmente el escenario de seguridad en el Continente Americano?, (2) ¿cuáles son los fenómenos que se considera pertenecen a las denominadas 'nuevas amenazas', o 'amenazas no tradicionales', a la seguridad en el hemisferio?, (3) ¿cuáles son las propuestas de conceptualización de la seguridad interamericana que se hacen en los documentos analizados?, (4) ¿cuál es la evaluación y las posibles propuestas de reforma, que se hacen del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca y de la Junta Interamericana de Defensa? y (5) ¿cuál es el papel que se considera deben desempeñar la Organización de los Estados Americanos y su Comisión de Seguridad Hemisférica, tanto en el proceso de redefinición en curso como en el futuro de las relaciones interamericanas en el área de la seguridad?

### Argentina y la seguridad hemisférica

Para Argentina,<sup>15</sup> en el proceso de redefinición del concepto de seguridad hemisférica es muy importante distinguir entre cuestiones de

---

<sup>12</sup> El Tratado que establece el *Sistema de Seguridad Regional de los Estados del Caribe* fue firmado en St. Georges, Granada, el 5 de marzo de 1996. Los Estados miembros de este Sistema son: Antigua y Barbuda, Barbados, Dominica, Grenada, San Cristóbal y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas. El texto completo del Tratado puede consultarse en la página electrónica de la CSH.

<sup>13</sup> El *Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica* se firmó en San Pedro Sula, Departamento de Cortés, Honduras, el 15 de diciembre de 1995. Los Estados signatarios fueron Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. El texto completo del Tratado puede consultarse en la página electrónica de la CSH.

<sup>14</sup> La *Declaración Política del MERCOSUR, Bolivia y Chile como Zona de Paz*, se firmó en Ushuaia, en julio de 1998. El texto completo de la declaración puede consultarse en la página electrónica de la CSH.

<sup>15</sup> La exposición de la postura de Argentina en el proceso de redefinición del concepto y de las instituciones de seguridad hemisférica esta basada fundamentalmente en dos documentos: la presentación que hizo la Delegación de este país en la sesión de la CSH de los días 20 y 21 de abril de 1999, y en el *Libro Blanco de la Defensa Nacional* de Argentina publicado en 1999. Un resumen de la presentación de la Delegación de Argentina ante la

## Concepto de las Instituciones de la Seguridad Interamericana

seguridad y de defensa.<sup>16</sup> Se señala que es necesario que el nuevo concepto se construya de una forma que incorpore la defensa de la democracia, los derechos humanos y el desarrollo. Por tanto, para Argentina, en la nueva agenda de seguridad se debe tener en cuenta una definición multidimensional de la seguridad; es decir, una definición que incluya cuestiones sociales, económicas, ecológicas, políticas y militares. Y aunque se advierte que hoy tienen mayor relevancia las denominadas nuevas amenazas, eso no implica que se deban dejar de lado las cuestiones militares tradicionales. En este sentido, Argentina advierte que es necesario hacer frente al narcotráfico, al terrorismo, a los fundamentalismos, a la proliferación de armas de destrucción masiva, al crimen organizado internacional, al tráfico de armas, y a las migraciones masivas. En cuanto a las instituciones interamericanas, Argentina considera que la JID y el TIAR no son instrumentos adecuados para enfrentar la nueva agenda de seguridad. Finalmente, Argentina señala que la CSH es el órgano adecuado y legítimo para discutir las cuestiones de seguridad hemisférica.

Veamos con más detalle las respuestas que se desprenden de los documentos de la Delegación de Argentina ante la CSH.

**¿Cuál es la evaluación que hace Argentina del escenario de seguridad en el Continente Americano?** En el análisis que la Delegación de Argentina hace de la situación actual en el Continente Americano se señala que las transformaciones ocurridas en el mundo, en la década de los noventa, iniciaron en las Américas “un período de coincidencias, caracterizado por la casi completa desaparición de gobiernos no elegidos

---

CSH nos fue proporcionada, vía correo electrónico (04/04/2000), por esa Delegación. La versión electrónica del *Libro Blanco de la Defensa Nacional* puede consultarse en <http://www.defensenet.ser2000.org.ar/Archivo/libro-argentina/>

<sup>16</sup> Para un análisis reciente sobre la política de seguridad de Argentina, véase Bernal-Meza, Raúl, “Las percepciones de la actual política exterior argentina sobre la política exterior de Brasil y las relaciones Estados Unidos-Brasil”, *Estudios Internacionales*, Año XXXII, No. 125, enero-abril 1999, pp. 51-82; Diamint, Rut, “Integración y seguridad. La dialéctica de los actores argentinos”, en Rojas Aravena, Francisco (Ed.), *Argentina, Brasil y Chile: integración y seguridad* (Caracas: Nueva Sociedad, 1999) pp. 45-73; Diamint, Rut, *Política de seguridad argentina, estabilidad democrática y regímenes internacionales*, documento presentado en XXI International Congress of the Latin American Studies Association, Chicago, Illinois, septiembre de 1998; Escudé, Carlos, “Argentina y sus alianzas estratégicas”, en Rojas Aravena, Francisco (Ed.), *Argentina, Brasil y Chile...*, pp. 75-88; Escudé, Carlos y Fontana, Andrés, “Argentina’s security policies. Their rationale and regional context”, en Domínguez, Jorge I. (Ed.), *International security and democracy. Latin America and the Caribbean in the post-cold war era* (Pittsburg: University of Pittsburg Press, 1998), pp. 51-79; Sain, Marcelo, “Seguridad regional, defensa nacional y relaciones cívico-militares en Argentina”, en Rojas Aravena, Francisco (Ed.), *Argentina, Brasil y Chile...*, pp. 125-162; Tokatlian, Juan Gabriel, “El alineamiento argentino con Estados Unidos”, Nueva Sociedad, No. 165, enero-febrero 2000, pp. 21-26; y Villaverde, Jorge, *Regional strategic security*, Seguridad Estratégica Regional en el 2000, diciembre de 1997 (<http://www.ser2000.org.ar>).

libremente por los pueblos; el afianzamiento de las democracias representativas; importantes procesos de integración; y la progresiva interconexión económica y persistentes ajustes en este sector, basados en esfuerzos privatizadores y de contención del gasto público.” En este contexto, se señala que “hoy existen crecientes condiciones de simetría para el desarrollo de importantes espacios comerciales cooperativos, si bien la peculiaridad desequilibrada del fenómeno de la globalización genera brechas en el desarrollo económico relativo de los países del continente, y además, en ciertos casos, entre sectores internos de sus sociedades.” En síntesis, para la delegación de Argentina “la situación política y democrática estable existente, se ha constituido en el principal factor de convergencia, mientras que la aproximación económica en evolución contribuye de manera relevante al desarrollo y a la paz.”<sup>17</sup>

**¿Cuáles son los fenómenos que Argentina considera que pertenecen a las denominadas ‘nuevas amenazas’, o ‘amenazas no tradicionales’, a la seguridad en el hemisferio?** La Delegación de Argentina advierte que es importante distinguir “los aspectos de seguridad y defensa”; y que cada Estado “debe decidir, conforme a sus propias características y legislación, cuáles son los medios idóneos para enfrentarlas.” En algunos casos, se dice, las fuerzas armadas “podrán tener un papel y en otros no, según la naturaleza del problema.”<sup>18</sup> En lo referente a las nuevas amenazas a la seguridad, el *Libro Blanco de la Defensa Nacional* de Argentina señala que se ha producido un cambio en la naturaleza y en la diversidad de las amenazas y existe, por tanto, una gran dificultad para definir anticipadamente el perfil de los desafíos futuros. Esta aparición de nuevos desafíos para la seguridad, “de nuevas manifestaciones de conflictos y peligros, de raíz histórica o emergente”, incluyen el narcotráfico, el terrorismo, los fundamentalismos, la proliferación de armas de destrucción masiva, la transferencia de armamentos excedentes y tecnologías intangibles (por ejemplo, el éxodo de científicos), el crimen organizado, el contrabando de armas, e incluso, el deterioro del medio ambiente y las migraciones. Asimismo, se reconoce que debido a los mayores grados de interdependencia, estos sucesos adquieren carácter transnacional, siendo percibidos por los Estados como cuestiones que afectan a su seguridad y a sus intereses. Aunque Argentina reconoce también que las amenazas de seguridad clásica, aquellas que afectan a la integridad de los Estados, mantienen su vigencia, por lo que no deben ser totalmente dejadas de lado.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> Véase “Capítulo II: La Dimensión Continental.”, *Libro Blanco de la Defensa Nacional*.

<sup>18</sup> Resumen de la presentación de Argentina ante la OEA.

<sup>19</sup> Véase “Parte I: El Escenario Estratégico: Una Visión Desde la Argentina. Capítulo I: El Panorama Global”, en *Libro Blanco de la Defensa Nacional*.

**¿Cuáles son las propuestas de conceptualización de la seguridad interamericana que hace Argentina?** La Delegación de Argentina apunta que la seguridad a la que debe aspirar la comunidad hemisférica es aquella que defienda “la democracia representativa, los derechos humanos, el desarrollo y el bienestar de los pueblos.”<sup>20</sup> Asimismo, se señala que acercarse al logro de estos objetivos ha contribuido el fortalecimiento experimentado en los últimos años por los diversos procesos de integración económica y de democratización en la región, que fortalecen la paz y la seguridad. El documento cita como ejemplo de esto las transformaciones generadas en la región por el fortalecimiento del MERCOSUR, que ha permitido cambiar las relaciones entre sus miembros, desde la rivalidad, a una asociación en donde las preocupaciones y riesgos se comparten entre todos los socios. Asimismo, se advierte que *La Declaración del MERCOSUR, Bolivia y Chile como Zona de Paz* refleja el “estado de la óptima situación actual” entre los países de la región y describe un programa a futuro para fortalecer los vínculos entre sus miembros y los demás países del Continente. “La naturaleza democrática de los gobiernos del Hemisferio Occidental (se dice) ha reducido los riesgos de naturaleza militar, con su consecuente impacto en la definición del concepto de seguridad.”<sup>21</sup> En este mismo sentido se pronunciaba el Ministro de Defensa de Argentina en 1996, en la inauguración de la II Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, al señalar que en un contexto de creciente interdependencia entre Estados y sociedades, “la seguridad, lejos de concebirse como una tarea aislada y autosuficiente, debe tratarse como un bien a conseguir, mediante el intercambio maduro entre los componentes de una comunidad de naciones.”<sup>22</sup>

Para Argentina, la diferente percepción que tienen los actores del Continente con respecto a los problemas de la ‘nueva agenda’ se refleja en las dificultades con que se encuentran los debates relativos a la conformación de una agenda compartida de amenazas comunes. Y esto ocurre, entre otras cosas, debido a la “carencia de mecanismos regionales para la prevención, administración y resolución de conflictos.” Es decir, la falta de un centro de prevención de conflictos, o de ‘alerta temprana’. Para lograr la instrumentación de estos mecanismos, “el aprovechamiento e intensificación de todas las actividades que hacen al progreso en los niveles de confianza ya alcanzados, adquiere, en el pensamiento argentino, un importante papel como cimiento sobre el cual sustentar futuros consensos para su creación.”<sup>23</sup> En tal sentido, la Delegación de Argentina apunta que primero deben terminar de articularse los

---

<sup>20</sup> *Ibíd.*

<sup>21</sup> *Ibíd.*

<sup>22</sup> Discurso del Ministro de Defensa de Argentina en la inauguración de la “II Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas”

<sup>23</sup> Libro Blanco de la Defensa Nacional.

## Concepto de las Instituciones de la Seguridad Interamericana

mecanismos bilaterales de consulta, para de ahí establecer medios de carácter subregional y, a partir de ahí, mecanismos hemisféricos; y que los enfoques sobre la seguridad de cada uno de estos niveles deben ser complementarios.

**¿Cuál es la evaluación, y las posibles propuestas de reforma, del TIAR y de la JID que propone Argentina?** Respecto a la perspectiva que sobre los instrumentos de la seguridad hemisférica tiene la Delegación de Argentina, se señala que la mayoría de éstos no se ajustan a las actuales necesidades que impone la 'nueva agenda' de seguridad. Se advierte que la Carta de la OEA consagra un concepto de paz y seguridad internacionales que se basan en conflictos interestatales, esencialmente de naturaleza militar; no obstante que en la actualidad el concepto de seguridad debería tender de forma creciente a contemplar amenazas de tipo social, económico, ecológico, político (al régimen democrático), humanitario, etc. En este sentido, se señala que en tanto que el TIAR continúa siendo un instrumento aplicable al caso de agresiones armadas, difícilmente podría ser relevante para enfrentar amenazas no militares. En cuanto al Pacto de Bogotá se señala que este instrumento también resulta inadecuado a la mayoría de los retos actuales, ya que se refiere también a la solución de controversias entre Estados que por su naturaleza puedan poner en peligro la paz y la seguridad internacionales.<sup>24</sup>

**Para Argentina, ¿cuál es el papel que deben desempeñar la OEA y su CSH, tanto en el proceso de redefinición en curso, como en el futuro de las relaciones interamericanas en el área de la seguridad?** La Delegación de Argentina ha manifestado un amplio respaldo a los trabajos que desde hace unos años viene realizando la CSH para discutir el nuevo escenario de seguridad en las Américas. De acuerdo con esta Delegación, la CSH es el órgano apropiado para continuar discutiendo los nuevos conceptos de seguridad, las amenazas no militares o nuevas amenazas, y el análisis de los instrumentos hemisféricos de seguridad. Esto debido a que la CSH es el único órgano con el mandato específico de los gobiernos del Continente para abordar el estudio de estos temas y proponer el camino a seguir.

### ***Brasil y la Seguridad Hemisférica***

Para Brasil<sup>25</sup> es importante señalar que la expresión militar de la seguridad es aún de vital importancia.<sup>26</sup> Asimismo, se señala que la

---

<sup>24</sup> Resumen de la presentación de Argentina ante la OEA.

<sup>25</sup> Desafortunadamente, hasta el momento de terminar el presente trabajo no fue posible obtener copia de las presentaciones de la Delegación de Brasil en las sesiones de la CSH de los días 20 y 21 de abril de 1999, y 20 y 21 de marzo de 2000. Por tanto, para establecer la postura de Brasil, se han utilizado un documento sobre la política de defensa

elaboración del nuevo concepto deberá tener en cuenta las necesidades específicas de cada país, deberá conjugar las nuevas dimensiones de la seguridad con los principios de soberanía y no-injerencia, e incorporar los principios de “seguridad humana”.<sup>27</sup> Brasil destaca el crimen organizado y el narcotráfico como preocupaciones de seguridad, sin embargo, señala que las prioridades deben ser establecidas por cada país. Brasil no está de acuerdo con introducir instancias militares en el sistema interamericano, y en este sentido apunta que no se debe alterar la relación entre la OEA y la JID, aunque se pueden discutir nuevas responsabilidades para la JID. En cuanto al TIAR, Brasil apunta que ya no es relevante para la nueva agenda

---

brasileña del Presidente de ese país, Fernando Henrique Cardoso (*La Política de Defensa de Brasil* en <http://www.planalto.gov.br/secom/colecao/DEFES.htm>), y el informe de la Presidencia de la CSH sobre la sesión de marzo de 2000 (*CP/CSH-301/00, Informe de la Presidencia, 8 de mayo de 2000*).

<sup>26</sup> Para una discusión reciente sobre la política de seguridad brasileña, véanse, entre otros, Costa Vaz, Alcides, “La política exterior brasileña: prioridades, alianzas estratégicas e implicaciones para el MERCOSUR”, en Rojas Aravena, Francisco (Ed.), *Argentina, Brasil y Chile...*, pp. 89-124; Guedez da Costa, Thomaz, “Los lineamientos de una nueva política de defensa brasileña”, *Paz y Seguridad en las Américas*, No. 10, diciembre de 1996 (<http://www.flacso.cl/paz10.htm>); Guilhon Albuquerque, José A., *U.S. and Brazil bilateral foreign relations as a major obstacle to hemispheric integration*, Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais, octubre de 1998 (<http://www.usp.br/relint>); Hurrell, Andrew y Pinheiro, Leticia, *Conference Report. Globalization, state power and international institutions: Brazil in a new age of dependency?*, University of Oxford Centre for Brazilian Studies, St. Anthony’s College, Oxford University, marzo 15-16 de 1999; Pereira, Antonia Carlos, “Las deficiencias de la política de defensa de Brasil”, *Paz y Seguridad en las Américas*, No. 10, diciembre de 1996; Rizzo de Oliveira, Eliézer, “El caso brasileño: la política de defensa nacional y la seguridad regional”, en Rojas Aravena, Francisco (Ed.), *Argentina, Brasil y Chile...*, pp. 163-180; y Tibiletti, Luis, *La perspectiva estratégica de Brasil en los '90. Posición de los distintos actores. Continuidades y cambio*, Seguridad Estratégica Regional en el 2000, Mayo 1999 (<http://www.ser2000.org.ar>);

<sup>27</sup> El concepto específico ‘seguridad humana’ es generalmente asociado con el Reporte Sobre Desarrollo Humano 1994 del PNUD, que señala que éste tiene dos aspectos principales: seguridad de amenazas crónicas, como el hambre, la enfermedad y la represión; y protección de alteraciones súbitas y perjudiciales de las pautas de vida cotidiana, ya se trate del hogar, del empleo o de la comunidad. Asimismo, el Informe señala que la pérdida de seguridad humana puede deberse a un proceso lento y silencioso, o a una emergencia abrupta y estrepitosa. La responsabilidad puede incumbir a seres humanos, por malas opciones normativas, a las fuerzas de la naturaleza, o puede tratarse de una combinación de ambas, como cuando la degradación ambiental provoca un desastre natural, seguido de una tragedia humana. La ‘seguridad humana’ es definida en el documento del PNUD como la suma de siete dimensiones distintas de la seguridad: económica, alimentaria, en materia de salud, medioambiental, personal, comunitaria y cultural, y política. Por otra parte, no obstante que el término ‘seguridad humana’ puede que sea de origen reciente, las ideas que lo sustentan no son nuevas. Desde hace más de cien años, al menos desde la fundación del Comité Internacional de la Cruz Roja en 1860, esta doctrina basada en la seguridad de las personas ha ido ganando posiciones. Elementos centrales de esta doctrina fueron formalizados en la década de 1940 en la Carta de las Naciones Unidas, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y en las Convenciones de Ginebra. Véanse, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, y Department of Foreign Affairs and International Trade of Canada, *Human Security: Safety for People in a Changing World*, abril 1999.

## Concepto de las Instituciones de la Seguridad Interamericana

de seguridad, y que no es representativo de toda la comunidad interamericana. Finalmente, advierte que la CSH es el único órgano con mandato para discutir y proponer cambios y que la OEA debe coordinar los trabajos de redefinición de la seguridad hemisférica.

Veamos ahora con más detalle las posiciones de Brasil ante las seis preguntas que se han formulado.

**¿Cuál es la evaluación que hace Brasil del escenario de seguridad en el Continente Americano?** Para Brasil, el fin de la confrontación Este-Oeste, provocó un proceso de reacomodación de fuerzas en el escenario internacional que generó un ambiente multipolar indefinido e inestable. Ambiente caracterizado por la falta de comunicación entre los centros de poder militar, político y económico, y cuya evolución todavía es difícil de prever. Asimismo, se señala que el fin de la Guerra Fría también generó la obsolescencia de las generalizaciones simplificadoras derivadas de la bipolaridad ideológica y militar, hasta entonces vigentes.

En este contexto, el gobierno de Brasil apunta que el escenario de incertidumbre que marca el actual contexto internacional “impone que la defensa nacional continúe mereciendo el cuidado de los gobiernos nacionales y que la expresión militar permanezca como de capital importancia para la supervivencia de los estados como unidades independientes.” No es realista, se dice, concebir un Estado “de moderado porte e influencia internacional que pueda renunciar a una fuerza de defensa confiable.”<sup>28</sup>

Asimismo, se destaca que la redemocratización que se ha producido en el Continente tiende a reducir la probabilidad de casos de conflicto, y que las controversias regionales que se han producido en los últimos años han sido manejadas “a niveles tolerables.” No obstante, el gobierno de Brasil apunta que “al examinar las perspectivas estratégicas de la región, es importante recordar que el mosaico de países y subregiones que la componen es extremadamente complejo. Lo que exige una inserción regional múltiple, basada en una política de conciliación de intereses.” En cuanto a América del Sur, se apunta que esta región está alejada de los focos mundiales de tensión, y que es la región más desmilitarizada del mundo.<sup>29</sup>

**¿Cuáles son los fenómenos que Brasil considera que pertenecen a las denominadas ‘nuevas amenazas’, o ‘amenazas no tradicionales’, a la seguridad en el hemisferio?** El gobierno de Brasil considera que el fortalecimiento del proceso de integración proporcionado por el MERCOSUR, así como el estrechamiento de relaciones con los vecinos amazónicos conforma un “anillo de paz” en torno a Brasil. Sin embargo, se

---

<sup>28</sup> Véase *La Política de Defensa de Brasil*.

<sup>29</sup> *Ibidem*.

## Concepto de las Instituciones de la Seguridad Interamericana

considera que el país no está enteramente libre de riesgos, ya que puede verse obligado a involucrarse en conflictos producidos externamente, a fin de proteger su patrimonio y sus intereses vitales. Al respecto, se señala que en el ámbito regional, persisten todavía zonas de inestabilidad que pueden ser contrarias a los intereses brasileños, tales como la acción de bandas armadas de países vecinos que actúan en los límites del Amazonas brasileño, o el crimen organizado transnacional.<sup>30</sup>

**¿Cuáles son las propuestas de conceptualización de la seguridad interamericana que hace Brasil?** La Delegación de Brasil ha señalado que es partidaria de un concepto de seguridad hemisférica más amplio, “fundado no solamente en consideraciones militares, sino también políticas y sociales.” La importancia de este proceso de renovación conceptual, se dice, “emana más de sus consecuencias sustanciales de largo plazo que de cualesquiera consideraciones de urgencia.” En este sentido, se sugiere “que se tenga en consideración en estos debates el concepto emergente de la seguridad humana como complemento cada vez más necesario de la definición del concepto de seguridad en el Hemisferio.” De acuerdo con la Delegación brasileña, “cualquier labor de revisión del concepto de seguridad hemisférica debe partir de dos premisas básicas: las características específicas de los países de la región en materia de seguridad y la necesidad de conciliar las nuevas dimensiones del concepto de seguridad con la primacía de los principios básicos de las relaciones hemisféricas.”<sup>31</sup>

**¿Cuál es la evaluación y las posibles propuestas de reforma, del TIAR y la JID que propone Brasil?** El TIAR, según la Delegación de Brasil, es un elemento aplicable al caso de agresiones armadas, por lo que difícilmente podrá ser relevante para enfrentar las amenazas contemporáneas. Se señala que igual nivel de aplicabilidad actual tiene el Pacto de Bogotá, que se refiere a la solución de controversias entre Estados que por su naturaleza pueden poner en peligro la paz y la seguridad internacionales. Asimismo, se apunta que “por falta de participación activa de los Estados que han ratificado el TIAR y el Pacto de Bogotá, estos instrumentos se han dejado de aplicar y que la ausencia de un sustento legal entre la Carta de la OEA y estos dos instrumentos, no da a la OEA la autoridad para que estos se cumplan.” Por tanto, se sugiere que la CSH considere la opción de creación de nuevos instrumentos en los que estén incluidas las perspectivas de todos los Estados miembros de la Organización.<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup> *Ibidem.*

<sup>31</sup> Véase documento *CP/CSH-301/00, Informe de la Presidencia*, del 8 de mayo de 2000.

<sup>32</sup> *Ibidem.*

## Concepto de las Instituciones de la Seguridad Interamericana

La Delegación brasileña ha puntualizado que “no apoyará ninguna iniciativa que favorezca propuestas tendientes a introducir instancias militares en el sistema interamericano.” Y ha propuesto que no se altere la relación entre la OEA y la JID, la cual, se dice, “cumple satisfactoriamente su papel.” Aunque la Delegación de Brasil se manifiesta “dispuesta a discutir la atribución de nuevos cometidos a la Junta y no se opone a su transformación en un organismo especializado” de la OEA.<sup>33</sup>

**Para Brasil, ¿cuál es el papel que deben desempeñar la OEA y su CSH, tanto en el proceso de redefinición en curso, como en el futuro de las relaciones interamericanas en el área de la seguridad?** La Delegación de Brasil ha mostrado su respaldo al trabajo de la CSH, señalando que “es el único órgano con el mandato para abordar el estudio de estos temas y proponer el camino a seguirse.” Y en cuanto a la OEA, señala que a través de la CSH “se ha venido convirtiendo en el eje orientador, articulador y coordinador para la elaboración de esquemas que permitan abordar tanto las preocupaciones comunes del Hemisferio como aquellas más específicas de cada subregión”, razón por lo cual es el foro adecuado para adelantar actividades relacionadas con el fortalecimiento y la revitalización del sistema interamericano de seguridad. Finalmente, en cuanto al papel que deberán tener los acuerdos subregionales en la nueva estructura del sistema de seguridad interamericano, se ha señalado que es necesario buscar mecanismos para que estos acuerdos contribuyan “a fortalecer este esfuerzo hemisférico y no a debilitarlo.”<sup>34</sup>

### Canadá y la Seguridad Hemisférica

Canadá<sup>35</sup> considera que es importante incorporar tanto cuestiones nuevas (en especial el concepto de ‘seguridad humana’<sup>36</sup>), como

---

<sup>33</sup> *Ibíd.*

<sup>34</sup> *Ibíd.*

<sup>35</sup> La exposición de la postura de Canadá se hace a partir de los documentos presentados por la Delegación de ese país en las sesiones de la CSH del 20 y 21 de abril de 1999, y 20 y 21 de marzo de 2000. Cabe destacar que en la sesión de 1999 la Delegación canadiense presentó un amplio documento titulado ‘*Elementos para la Reflexión. Análisis del Sistema de Seguridad Hemisférico*’, que sirvió como punto de partida para la discusión general. En dicho documento se desglosan los componentes del sistema de seguridad hemisférica, la manera en que funcionan, y también se apuntan algunas ideas sobre los principios que deberían regir un nuevo marco para la discusión de las cuestiones de seguridad interamericana. La presentación de 1999 está incluida como Anexo 1 del documento CP/CSH/SA.68/99 *Comisión de Seguridad Hemisférica. Síntesis de las reuniones del 20 y 21 de abril de 1999*. La presentación de 2000 nos fue proporcionada vía correo electrónico (19/04/2000) por la Delegación de Canadá ante la OEA.

<sup>36</sup> Sobre las iniciativas de Canadá para que se incorpore el concepto de “seguridad humana” en la nueva agenda de seguridad hemisférica, véanse, entre otros, Canadian Delegation, *Human security in the Americas*, documento presentado en la XXX Asamblea General de la OEA, Windsor, Canadá, junio 4 de 2000 (<http://summit-americas.org/summit.htm>); Department of Foreign Affairs and International Trade of

## Concepto de las Instituciones de la Seguridad Interamericana

cuestiones tradicionales, al concepto de seguridad hemisférica. Esto, en un contexto en el que ha habido una evolución de problemas de defensa a los de seguridad; lo cual se traduce en una agenda multisectorial. Para Canadá, un primer paso en el proceso de redefinición del sistema interamericano de seguridad debe ser la elaboración de una Declaración de Principios de Seguridad que incluya las preocupaciones de todos los Estados. En cuanto a las instituciones actuales, Canadá considera que la JID no se adecua a la situación contemporánea, que se debe promover su subordinación a la CSH, que debe tener una presidencia militar rotativa, y que se debe institucionalizar su relación con la OEA. Respecto al TIAR, se argumenta que no es adecuado a las demandas de seguridad actuales y que no es representativo de todos los Estados. Canadá considera que la CSH es el órgano mejor capacitado para discutir la seguridad hemisférica y advierte que la OEA debe seguir siendo la coordinadora central del proceso de redefinición del sistema interamericano de seguridad. Finalmente, Canadá señala la necesidad de incorporar las reuniones ministeriales de defensa a la CSH, a fin de que esta última pueda coordinar el diálogo entre autoridades civiles y militares.

Veamos con más detalle cuáles son las respuestas a las cuestiones formuladas que se derivan del análisis de los documentos de la Delegación de Canadá.

**¿Cuál es la evaluación que hace Canadá del escenario de seguridad en el Continente Americano?** De acuerdo con el análisis de la Delegación de Canadá, el contexto actual en materia de seguridad interamericana esta determinado por dos situaciones altamente relacionadas. La primera es el final de la Guerra Fría y la segunda es la evolución política (traducida en democratización) y económica (traducida en apertura económica) de las sociedades de la región en la última década. Estos dos elementos han generado un panorama de seguridad en el que los problemas son “difusos”, lo que se refleja en la aparición de una agenda multisectorial.<sup>37</sup>

**¿Cuáles son los fenómenos que Canadá considera que pertenecen a las denominadas ‘nuevas amenazas’, o ‘amenazas no tradicionales’, a la seguridad en el hemisferio?** Para Canadá, en los últimos años, y como uno de los productos del fin de la Guerra Fría, se ha registrado en el Continente una evolución de los problemas de “defensa”

---

Canada, *Notes for an address by the Honourable Lloyd Axworthy Minister of Foreign Affairs to the Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) “Canada’s human security agenda fro the Hemisphere”*, México City, México, January 11, 1999 (<http://www.dfait-maeci.gc.ca>); y, Department of Foreign Affairs and International Trade of Canada, *Notes for an address by the Honourable Lloyd Axworthy Minister of Foreign Affairs to a meeting of the Mid-America Committe “Global action, continental community: human security in Canadian Foreign policy”*, Chicago, Illinois, September 9, 1998.

<sup>37</sup> Anexo 1 del documento CP/CSH/SA.68/99.

## Concepto de las Instituciones de la Seguridad Interamericana

hacia los de “seguridad”. Para esta Delegación, la nueva agenda de seguridad es multisectorial. Incluye no sólo las cuestiones de seguridad “duras” más tradicionales que involucran, por ejemplo, las medidas de fomento de la confianza y de la seguridad, la lucha antiterrorista y contra el narcotráfico, sino también problemas “menos severos” tales como el papel de los militares en la sociedad civil.

En cuanto al papel de las fuerzas armadas en el nuevo contexto de seguridad, se señala que la nueva agenda de seguridad no implica “una declinación de la importancia o la legitimidad de las fuerzas armadas de la región en el seno de sus sociedades civiles.” Por el contrario, se advierte que las fuerzas armadas deben tener un papel importante y constructivo en “la concepción, la evolución y la aplicación de la política de seguridad” intercontinental. Por ejemplo, puede lograrse una mayor coordinación civil-militar en el ámbito de la seguridad mediante el aumento del personal militar acreditado en las delegaciones nacionales ante la CSH. Además, se señala que resultará cada vez más importante el apoyo de los Ministros de Defensa a medida que se avance en algunos de los temas de seguridad más “fuertes”, tales como la notificación por adelantado de ejercicios militares.<sup>38</sup>

**¿Cuáles son las propuestas de conceptualización de la seguridad interamericana que hace Canadá?** La premisa de la delegación canadiense al aproximarse a la revisión del sistema de seguridad hemisférica, es que se está realizando mucho más que “una lista de la compra” de las cuestiones de seguridad que deben ser consideradas. La meta, se dice, debe ser configurar la integración de las cuestiones de seguridad en una relación de trabajo amplia y en un proceso de consulta que tenga lugar en, y entre, las sociedades.<sup>39</sup>

Por tanto, la delegación de Canadá pugna por establecer un nuevo “marco flexible para la discusión”, que saque provecho de la arquitectura ya establecida de la OEA, pero que considere los siguientes aspectos: (1) El reconocimiento explícito de que las autoridades de defensa de la región son responsables ante los gobiernos de sus respectivos países. (2) Reconocer que debe tenerse en cuenta la superposición de jurisdicciones entre seguridad nacional y los organismos militares y civiles, a fin de establecer un marco durable para la discusión de las cuestiones de seguridad que tenga la flexibilidad necesaria para acomodar todos los cambios que se produzcan en el futuro en la naturaleza y en el alcance de las cuestiones de seguridad. (3) Prever la participación de las autoridades, tanto civiles como militares, según corresponda, ante la diversidad de asignaciones de tareas de defensa y seguridad de las constituciones de los países del hemisferio. (4) Y, la difusión de la información sobre

---

<sup>38</sup> *Ibidem*.

<sup>39</sup> Presentación de marzo de 2000 ante la CSH.

## Concepto de las Instituciones de la Seguridad Interamericana

cuestiones de seguridad y de las estrategias para abordarlas, a las autoridades correspondientes dentro y entre los países.<sup>40</sup>

Finalmente, la delegación de Canadá considera que sería útil incorporar al producto final de este proceso de redefinición una *Declaración de Principios de Seguridad* que establezca el contexto en el que la OEA conducirá sus actividades para producir un entorno pacífico y estable en las Américas.<sup>41</sup>

**¿Cuál es la evaluación, y las posibles propuestas de reforma, del TIAR y de la JID que propone Canadá?** De acuerdo con el análisis canadiense, la cuestión más importante para la arquitectura de seguridad del hemisferio, establecida en gran parte en los años cuarenta, era “la defensa contra una amenaza convencional proveniente del exterior”. Y, por tanto, las dimensiones de seguridad del TIAR, de la OEA y de la JID reflejan las preocupaciones del momento en que fueron creadas. Hoy, ya superada esa amenaza, la delegación de Canadá señala que se hace indispensable redefinir el papel y las atribuciones de estas instituciones en cuestiones de seguridad hemisférica.<sup>42</sup>

Al respecto, el documento presentado por Canadá en la sesión de la CSH de 1999 destaca una serie de puntos “débiles” en los actuales foros gubernamentales de discusión de políticas regionales de seguridad (es decir, la OEA, la Reunión de Ministros de Defensa, la Cumbre de las Américas, y la JID y el CID). Se señala que estos foros “cumplen un trabajo importante y lo hacen bien”, pero que ninguno de ellos “se orienta hacia el tipo de consulta política y de coordinación entre civiles y militares que sería necesaria para tratar de manera universal y eficaz los problemas de seguridad” que probablemente se enfrentarán en el Continente Americano en las próximas décadas.<sup>43</sup>

En el caso específico de la JID, se señala que Canadá estará dispuesto a apoyar cualquier consenso que pudiera traducirse en el fortalecimiento de esta institución. La JID, se argumenta, hace un trabajo muy importante en apoyo de la OEA, pero la actual relación entre la JID y la OEA inhibe el desarrollo de todo el potencial que ofrece esta relación. Por tanto, se sugiere que debería verse a la JID como un cuerpo que proporcione asistencia técnica al presidente de la CSH. Nos parece importante resaltar que Canadá sugiere que la presidencia de la JID continúe siendo militar, pero que convendría que ésta fuera rotativa; y que la JID podría actuar como un organismo de apoyo secretarial o administrativo, del proceso de Cumbres Ministeriales de Defensa. Esta estructura, se apunta, facilitaría la rápida y efectiva diseminación de la información entre la OEA, la JID y los ministros de defensa y seguridad de

<sup>40</sup> Anexo 1 del documento CP/CSH/SA.68/99.

<sup>41</sup> Presentación de marzo de 2000 ante la CSH.

<sup>42</sup> Anexo 1 del documento CP/CSH/SA.68/99.

<sup>43</sup> *Ibidem*.

## Concepto de las Instituciones de la Seguridad Interamericana

la región y, por tanto, simplificaría de manera muy importante el proceso de consultas sobre seguridad.<sup>44</sup>

**Para Canadá, ¿cuál es el papel que deben desempeñar la OEA y su CSH, tanto en el proceso de redefinición en curso, como en el futuro de las relaciones interamericanas en el área de la seguridad?** A decir de la delegación canadiense, la organización que mejor puede cumplir el papel de coordinación para la discusión de las cuestiones de seguridad hemisférica es la CSH.<sup>45</sup> En este sentido, se señala que al final del proceso de revisión del sistema interamericano la OEA, que es el principal foro para la discusión de cuestiones regionales, debería ser vista como la coordinadora central para la discusión regional en cuestiones de seguridad.

Adicionalmente a servir como punto de coordinación, se señala que la OEA debería tener un mayor protagonismo en las cuestiones de seguridad subregional, tales como las preocupaciones de seguridad de los pequeños Estados insulares. Lo cual podría facilitar la integración de las implicaciones de cuestiones subregionales en la agenda de seguridad de la región, a fin de asegurar que las políticas regionales sean congruentes y complementarias.<sup>46</sup>

Finalmente, en cuanto a la CSH, la delegación de Canadá reconoce que es necesario fortalecer este foro a fin de permitir “discusiones regionales de política de seguridad que se orienten hacia un tipo de consulta política y de coordinación entre civiles y militares que sería necesaria para tratar de manera global y eficaz los problemas de seguridad.” Para ello sugiere que el proceso de las Reuniones Ministeriales de Defensa se integre a las reuniones ministeriales de la OEA; y que se institucionalice la estructura informativa entre la JID y la OEA.<sup>47</sup>

### **Chile y la Seguridad Hemisférica**

Chile<sup>48</sup> advierte que en la redefinición del concepto de seguridad interamericana se deben considerar las nuevas amenazas, pero sin definir

---

<sup>44</sup> Presentación de marzo de 2000 ante la CSH.

<sup>45</sup> Posición ya manifestada por el Ministerio de Defensa de Canadá en la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, celebrada en Bariloche, Argentina en 1996. Véase *Discurso del Secretario Parlamentario del Ministro de Defensa de Canadá. II Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas*, en la página electrónica de la Red de Información USIP-SER en el 2000 (<http://www.ser2000.org.ar/>).

<sup>46</sup> Presentación de marzo de 2000 ante la CSH.

<sup>47</sup> Véase Anexo 1 del documento CP/CSH/SA.68/99.

<sup>48</sup> La postura de Chile ante el proceso de redefinición de la seguridad en el Hemisferio Occidental esta establecida en la presentación que hizo el Embajador Carlos Portales, Representante Permanente de Chile ante la OEA, en la sesión de la CSH de los días 20 y 21 de marzo de 2000. La presentación del embajador Portales nos ha sido proporcionada

todo los problemas como asuntos de seguridad.<sup>49</sup> En la perspectiva chilena, las amenazas tradicionales conservan su importancia, pero se señala que también hay que tener en cuenta los diversos aspectos de “seguridad humana”. En cuanto a las prioridades de la agenda de seguridad, Chile, no obstante que señala su preocupación por el narcotráfico y el terrorismo, advierte que cada país deberá establecer sus prioridades y el tipo de respuestas que serán necesarias. En cuanto a las instituciones de seguridad interamericana, Chile apunta que la JID y el TIAR no se adecuan a las situaciones actuales, que la CSH es el marco adecuado para plantear cambios en la estructura de seguridad interamericana, y que es necesaria la creación de un centro de prevención y gestión de conflictos. Finalmente, este país considera que se debe impulsar la pronta realización de una Conferencia Especial sobre Seguridad.

Veamos la postura de Chile respecto a las preguntas formuladas.

**¿Cuál es la evaluación que hace Chile del escenario de seguridad en el Continente Americano?** Para la delegación de Chile, la dinámica actual de las relaciones interestatales en el Continente está condicionada por fenómenos tales como los avances en la aplicación de los principios democráticos y en el respeto a los derechos humanos, por la creciente integración económica regional, por la cooperación política, por la multiplicación de actores y por el aumento de las interacciones entre éstos. Sin embargo, señala que aún queda por abordar de manera más efectiva las cuestiones de seguridad hemisférica. Al respecto, se advierte que es necesario avanzar en la concertación en materia de seguridad y en el diseño de instrumentos de prevención de conflictos, tales como un centro de prevención y gestión de crisis.<sup>50</sup>

**¿Cuáles son los fenómenos que Chile considera que pertenecen a las denominadas ‘nuevas amenazas’, o ‘amenazas no tradicionales’, a la seguridad en el hemisferio?** La Delegación chilena advierte la convivencia de dimensiones tradicionales y noveles de la

---

por la Delegación de Chile ante la OEA vía correo electrónico (26/04/2000). También hemos considerado pertinente recurrir al discurso del Embajador Portales en la reunión del Comité Especial de Gestión de Cumbres Interamericanas de la OEA, del 12 de octubre de 1999, “Fomento de la Confianza y de la Seguridad entre los Estados”. Este documento puede consultarse en la página electrónica de la Red de Información USIP-SER en el 2000 (<http://www.ser2000.org.ar>).

<sup>49</sup> Para una discusión reciente sobre las perspectivas sobre seguridad regional de Chile, véase, Atria, Rodrigo, *Perspectivas de la seguridad hemisférica y regional una visión desde Chile*, trabajo presentado en el “Seminario Presente y Futuro de la Seguridad Internacional”, Buenos Aires, 4-8 de octubre de 1999 (<http://www.ser2000.org.ar>); y, Gaspar, Gabriel, “La política de defensa de Chile”, en Rojas Aravena, Francisco (Ed.), *Argentina, Brasil y Chile...*, pp. 181-196.

<sup>50</sup> Véase “Fomento de la Confianza y de la Seguridad entre los Estados”.

seguridad en el Continente y que es necesario abordar estas dos dimensiones de manera distinta. Se señala que es importante que cada vez que se hable de una nueva amenaza no se implique que ella necesariamente requiere una respuesta con los mismos medios que las tradicionales. De manera que “la relación entre nuevas amenazas e idoneidad de los medios debe ser una de las definiciones centrales para lograr una noción común de seguridad en las Américas.” La noción tradicional de seguridad, se señala, “evidentemente buscaba respuestas en el ámbito de las relaciones de fuerza, de las relaciones militares”. Pero no necesariamente todas las nuevas amenazas a la seguridad hemisférica tienen como una respuesta el plano militar. Aún más, se señala que la aparición de nuevas amenazas “tienen mucho más que ver con las condiciones de vida de los y las ciudadanas que con las relaciones interestatales.”<sup>51</sup>

Para la delegación chilena está claro que es necesaria la “colaboración para enfrentar los problemas que surgen de las drogas ilícitas, del terrorismo o de la seguridad ciudadana”. Pero se advierte claramente que aunque estas nuevas amenazas tienen dimensiones internacionales, las respuestas a éstas deben ser decididas por cada uno los gobiernos del Hemisferio.<sup>52</sup> No por un organismo supranacional, en el mejor de los casos, o por un solo país, en el peor.

**¿Cuáles son las propuestas de conceptualización de la seguridad interamericana que hace Chile?** Desde el punto de vista chileno, el proceso de revisión de la seguridad es un “producto natural” del proceso de integración económica y política en la región. Se dice que “[l]a seguridad es un componente del conjunto de las relaciones que tenemos entre los países de la región y por tanto su puesta al día en términos conceptuales e incluso su reforzamiento institucional, no es sino la consecuencia de la mayor y más compleja interacción que al comenzar el siglo XXI” tienen los diversos Estados del Continente Americano.<sup>53</sup>

Sin embargo, se reconoce que el proceso de redefinición de los conceptos de seguridad en el Hemisferio Occidental requiere un “ejercicio eminentemente de creación de consensos”, que se traduzca en la integración de puntos de vista que surgen de realidades diferentes. El desafío, se dice, es vislumbrar cómo las diferentes percepciones de seguridad pueden servir para crear nociones cooperativas en el ámbito de seguridad de las Américas. Esto debido a que cada vez que se analizan los temas de seguridad, “la nota predominante” del intercambio diplomático, e incluso académico, “es la incertidumbre respecto del alcance de la noción de seguridad.”<sup>54</sup>

<sup>51</sup> “Nuevos Conceptos de Seguridad”.

<sup>52</sup> Véase “Fomento de la Confianza y de la Seguridad entre los Estados”.

<sup>53</sup> “Nuevos Conceptos de Seguridad”.

<sup>54</sup> *Ibidem*.

## Concepto de las Instituciones de la Seguridad Interamericana

Para la delegación chilena está claro que se requieren “conceptos modernos de seguridad” en la región, que contemplen tanto cuestiones, o amenazas, tradicionales como no tradicionales. Una modernización de conceptos que deberá tener en cuenta las respuestas cooperativas a las problemáticas de seguridad más o menos tradicional que proponen la Declaración de MERCOSUR como zona de paz, el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, o el Sistema de Seguridad Regional de los países del Caribe. Y también deberán incluirse consideraciones sobre las dimensiones de la denominada ‘seguridad humana’, “entendida como el conjunto de condiciones necesarias que garantizan una adecuada protección al hombre y a la mujer, reduciendo su vulnerabilidad frente a las distintas amenazas.” Para la delegación chilena, algunas de las cuestiones que constituyen las dimensiones de la ‘seguridad humana’ son los procesos de prohibición de minas antipersona, la creciente preocupación por la proliferación y tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras, y la preocupación por la utilización de niños en conflictos armados.<sup>55</sup>

**¿Cuál es la evaluación, y las posibles propuestas de reforma, del TIAR y de la JID que propone Chile?** El documento presentado por la Delegación chilena ante la CSH apunta que es necesario reformar las instituciones de seguridad hemisférica “para adecuarlas a las situaciones actuales”, y que la aplicación de las medidas de fomento de la confianza y de la seguridad, en el ámbito nacional, bilateral y subregional, es una base sólida para la nueva estructura de seguridad. No obstante, se advierte que las fórmulas y mecanismos con los que los países acuerden colaborar, “deben ser decididos por ellos mismos”. En este sentido, uno de los desafíos más importantes para la cooperación en cuestiones de seguridad hemisférica “será el de crear los mecanismos adecuados, teniendo en cuenta las realidades de cada país y las opciones institucionales que cada uno escoja.”<sup>56</sup>

**Para Chile, ¿cuál es el papel que deben desempeñar la OEA y su CSH, tanto en el proceso de redefinición en curso, como en el futuro de las relaciones interamericanas en el área de la seguridad?** Respecto al papel que debe tener la OEA en el proceso de redefinición de la seguridad en el Continente, la delegación de Chile señala que esta institución provee “el marco multilateral adecuado para enfrentar los retos de concertación en materia de seguridad y el diseño de instrumentos de prevención.” En el caso específico de la CSH, se apunta que una de las tareas principales de la Comisión debe ser la de procurar clarificar y acercar conceptos, ya que en muchas ocasiones se utilizan los mismos

---

<sup>55</sup> *Ibidem.*

<sup>56</sup> Véase “Fomento de la Confianza y de la Seguridad entre los Estados”.

## Concepto de las Instituciones de la Seguridad Interamericana

términos para referirse a distintos conceptos substantivos. La Delegación chilena considera que para alcanzar las metas propuestas se hace necesario preparar una Conferencia Especial de Seguridad en el Hemisferio bajo el auspicio de la OEA y coordinada por la CSH.<sup>57</sup>

### Estados Unidos y la Seguridad Hemisférica

Para Estados Unidos<sup>58</sup> hoy existen problemas intersectoriales que requieren respuestas multilaterales.<sup>59</sup> Pero esto no implica que se deban definir todos los retos como cuestiones de seguridad; se deben distinguir entre problemas económicos y sociales de los de seguridad. En cuanto a

<sup>57</sup> "Nuevos Conceptos de Seguridad".

<sup>58</sup> La postura de los Estados Unidos en el proceso de redefinición de la seguridad en el Hemisferio Occidental se encuentra expuesta en dos documentos: la presentación del Embajador Víctor Marrero, Representante Permanente de los Estados Unidos ante la OEA, en la sesión de la CSH de los días 20 y 21 de abril de 1999; y la ponencia de Ronald D. Godard, Representante Permanente Adjunto de los EEUU en la OEA, presentada en el *Canadian Council of International Peace and Security*, el 6 de abril de 2000. La presentación realizada en la sesión de la CSH aparece como Anexo 5 del documento *CP/CSH/SA.68/99 Comisión de Seguridad Hemisférica. Síntesis de las reuniones del 20 y 21 de abril de 1999*; y la presentación del Representante Adjunto Ronald D. Godard, "The OAS and Hemispheric Security", puede consultarse en la página electrónica del Departamento de Estado de los EEUU (<http://www.state.gov>).

<sup>59</sup> Para una discusión reciente sobre el futuro de las relaciones de los Estados Unidos con América Latina y el Caribe, véase, entre otros, Buchanan, Paul G., "Chamaleon, tortoise, or toad. The changing U.S. security role in contemporary Latin America", en Domínguez, Jorge I. (Ed.), *International security and democracy. Latin America and the Caribbean in the post-cold war era* (Pittsburg: University of Pittsburg Press, 1998), pp. 266-288; Buchanan, Paul G., "US defense policy for the Western Hemisphere: new wine in old bottles, old wine in new bottles, or something completely different?", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 38, No. 1, Spring 1996, pp. 1-31; Committee on International Relations, House of representatives, *The U.S. and the Caribbean in the new millennium: what is the agenda?*, Subcommittee on the Western Hemisphere, 17 de mayo de 2000 (<http://www.house.gov/internationalrelations/>); Cope, John A., "The Western Hemisphere: rethinking strategic relations?", en National Defense University/Institute for National Strategic Studies, *Strategic Assessment 1999. Priorities for a turbulent world* (Washington, D.C.: National Defense University, June 1999), pp. 169-188; Desch, Michael C., "Why Latin America may miss the cold war. The United States and the future of Inter-American security relations", en Domínguez, Jorge I. (Ed.), Op.cit., pp. 245-265; Horowitz, Irving Louis, "Mythologizing Latin America/demonizing the United States", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 39, No. 1, Spring 1997, pp. 163-175; Marcella, Gabriel, y Schulz, Donald E., *Colombia's Three Wars: U.S. Strategy at the Crossroads*, Strategic Studies Institute, March 5, 1999, (<http://carlisle-www.army.mil/usassi/welcome.htm>); Pastor, Robert A., "The Clinton administration and the Americas: the postwar rhythm and blues", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 38, No. 4, Winter 1996, pp. 99-123; Schulz, Donald E., *The United States and Latin America: shaping an elusive future*, National Defense University/Strategic Studies Institute, marzo de 2000; Schulz, Donald E., "The United States and Latin America: a strategic perspective", en Manwarning, Max G. (Ed.), *Security and civil-military relations in the new world disorder: The use of armed forces in the Americas*, National Defense University/Strategic Studies Institute, septiembre de 1999; y, The White House, *A national security strategy for a new century*, diciembre de 1999 (<http://usinfo.state.gov/regional/ar/natsec2k.htm>).

## Concepto de las Instituciones de la Seguridad Interamericana

las amenazas transnacionales, EE.UU. señala que es necesario instrumentar respuestas cooperativas, y que se debe contemplar la aplicación de medidas coercitivas para las amenazas a la democracia y a los derechos humanos. Por otra parte, considera que es importante crear un centro de prevención de conflictos y gestión de crisis. En cuanto a la JID, EE.UU. advierte que es necesario fortalecerla y dotarla de nuevas responsabilidades para que cubra cuestiones de la nueva agenda de seguridad. Respecto a la seguridad colectiva, señala que es necesario fortalecer los instrumentos existentes (tales como el TIAR o el Pacto de Bogotá). Finalmente, EE.UU. recalca la pertinencia de que la OEA realice a la brevedad una Conferencia Especial de Seguridad; de que fortalezca las medidas de fomento de la confianza y de la seguridad; y de que atienda más la evolución de las amenazas transnacionales.

Veamos ahora en detalle la postura de Estados Unidos ante las cuestiones que se han formulado.

**¿Cuál es la evaluación que hace Estados Unidos del escenario de seguridad en el Continente Americano?** Para EEUU, “la Guerra Fría ha sido reemplazada por una nueva era de *Pax Informatica*”.<sup>60</sup> Asimismo, señala que hoy es posible hablar de nuevas preocupaciones de seguridad, ya que la inquietud por las maniobras militares geopolíticas, si no ha desaparecido por completo, sí se ha desvanecido enormemente.

En el plano de la seguridad interamericana, EE.UU. considera que se ha registrado una serie de cambios que han incidido positivamente en la seguridad de todos los países del Hemisferio Occidental. Se ha producido un mayor grado de interdependencia e integración en toda la región. Se han fortalecido varios foros e instituciones regionales como el proceso de Cumbres de las Américas, la OEA, y el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas. Han sido reforzados organismos subregionales como el MERCOSUR, el CARICOM, el Pacto Andino, el Mercado Común Centroamericano, y el TLCAN; y en el plano estrictamente político, el Grupo de Río. No obstante, también se reconoce que “el sistema interamericano requiere mecanismos revitalizados de seguridad colectiva e instrumentos de prevención de controversias.” Mecanismos e instrumentos que “deberán fortalecer los compromisos que ya existen en materia de seguridad colectiva y facilitar respuestas multilaterales a cuestiones de seguridad común.”<sup>61</sup>

**¿Cuáles son los fenómenos que Estados Unidos considera que pertenecen a las denominadas ‘nuevas amenazas’, o ‘amenazas no tradicionales’, a la seguridad en el hemisferio?** Para EE.UU., el actual sistema de seguridad interamericano, que fue concebido para

---

<sup>60</sup> Godard, R., “The OAS and Hemispheric Security”.

<sup>61</sup> Véase el Anexo 5 del documento CP/CSH/SA.68/99.

## Concepto de las Instituciones de la Seguridad Interamericana

enfrentar amenazas procedentes de fuera del hemisferio, es hoy insuficiente frente a las amenazas actuales, que se originan de manera primordial desde dentro de la región. Además, se señala que las preocupaciones contemporáneas de seguridad se han ampliado para incluir un terreno mucho más extenso que la agresión militar. Estas amenazas contemporáneas que es necesario enfrentar incluyen el terrorismo, el narcotráfico, los desastres naturales, los desastres medioambientales, las organizaciones criminales transnacionales y la inmigración ilegal. EE.UU. considera que la mayoría de las amenazas contemporáneas “son problemas intersectoriales que requieren respuestas multifacéticas” por parte de las diversas organizaciones nacionales, “según la naturaleza y gravedad de la amenaza”. Por tanto, en muchas ocasiones serán necesarias acciones conjuntas entre autoridades civiles y militares de diversos países. Sin embargo, se puntualiza que para lograr una cooperación multilateral eficaz será necesaria “la capacitación conjunta, la profesionalización de las fuerzas de seguridad y un cierto nivel de interoperatividad entre organismos gubernamentales similares.”<sup>62</sup>

Por otra parte, se reconoce que hay ciertas preocupaciones de seguridad que no son aplicables a todos los países de la región. Por ejemplo, el caso de las necesidades de los pequeños estados del Caribe: muchos de estos Estados no tienen fuerzas militares en el sentido tradicional y se apoyan en fuerzas policíacas relativamente pequeñas; además estos países a menudo definen sus preocupaciones de seguridad de forma más amplia que Estados más grandes (incluyen, por ejemplo, los efectos devastadores de desastres naturales o las “siempre dolorosas consecuencias de ajustes económicos” que son resultado de la globalización).<sup>63</sup> No obstante la importancia que puedan tener las denominadas nuevas amenazas, EE.UU. considera que no se puede pasar por alto que las preocupaciones tradicionales de seguridad aún tienen un peso muy importante en las relaciones entre algunos países del Continente. En este sentido, advierten que entre los últimos meses de 1999 y los primeros de 2000 hemos presenciado por lo menos un intento de cambio extraconstitucional de gobierno (en Ecuador), en el que las fuerzas de seguridad tuvieron un papel importante, y tres disputas fronterizas (entre Honduras y Nicaragua, Nicaragua y Costa Rica, y Guatemala y Belice) en las que se alcanzó el nivel de crisis, con las respectivas fuerzas armadas amenazándose unas a otras “como en los viejos tiempos”.<sup>64</sup>

Se señala, asimismo, que las preocupaciones de seguridad que en este momento son relevantes para EE.UU. pueden dividirse en dos áreas: las amenazas transnacionales (que incluyen el tráfico de narcóticos, el terrorismo, los desastres naturales, los desastres medioambientales, las

---

<sup>62</sup> *Ibidem.*

<sup>63</sup> Godard, R., “The OAS and Hemispheric Security.”

<sup>64</sup> *Ibidem.*

acciones criminales transfronterizas, y la inmigración ilegal masiva), y las amenazas a la democracia y los derechos humanos. Se dice que en ambas categorías “todos los gobiernos del Hemisferio tienen la responsabilidad de hacer todo lo que puedan para combatir estos serios problemas, estando alerta para proveer asistencia bilateral o multilateral a la solicitud soberana de cualquier país que lo necesite.”<sup>65</sup>

**¿Cuáles son las propuestas de conceptualización de la seguridad interamericana que hace Estados Unidos?** Para la delegación de EE.UU., en estos momentos “hay diferentes conceptos de seguridad entre los estados miembros de la OEA”, y aún no se ha alcanzado un consenso sobre cuáles instituciones pueden ser necesarias para enfrentar las amenazas no tradicionales. Pero no obstante estos problemas, se reconoce que hay un acuerdo general respecto a la necesidad de una revisión de la cuestión a fin de que las instituciones y los procesos se actualicen y reflejen las realidades contemporáneas.<sup>66</sup>

La delegación estadounidense mantiene que es necesario “permanecer alerta para no definir todo los retos como una cuestión de seguridad”, ya que el concepto puede quedar sin significado. En este sentido, la representación de EE.UU. pugna por evitar “etiquetar problemas que son fundamentalmente económicos o sociales como cuestiones de seguridad”, o de lo contrario “nos encontraremos utilizando las herramientas equivocadas para arreglar problemas reales.” Una definición demasiado estrecha de la seguridad, se dice, dejará poco preparada a la comunidad hemisférica para enfrentar las preocupaciones únicas de los Estados pequeños. Y una definición demasiado amplia corre el riesgo de asignar falsas prioridades y recursos inapropiados a problemas fundamentalmente distintos.<sup>67</sup>

Asimismo, EE.UU. advierte que al redefinir la seguridad, y por ende la misión de las fuerzas armadas, se corre el peligro de generar una especie de “megalomanía” en los cuerpos castrenses. Enfrentados con la presión para justificar sus niveles de fuerza, los gobiernos del Continente podrían encontrarse con jefes de los servicios militares reclamando un papel en áreas de seguridad no tradicionales en las que previamente no tenían papel alguno. Al respecto, se señala que quizá sean las entidades civiles, en lugar de las fuerzas armadas tradicionales, las instituciones apropiadas para enfrentar muchas de estas amenazas no tradicionales. Quizá en algunos casos una respuesta que mezcle elementos civiles y militares será necesaria, pero cada país, se dice, tiene que solucionar el balance adecuado, recurriendo a su propia experiencia nacional.<sup>68</sup>

---

<sup>65</sup> *Ibidem.*

<sup>66</sup> *Ibidem.*

<sup>67</sup> *Ibidem.*

<sup>68</sup> *Ibidem.*

## Concepto de las Instituciones de la Seguridad Interamericana

Para la delegación de EE.UU., la readecuación del concepto y de las instituciones de seguridad hemisférica a las situaciones actuales debería implicar por lo menos tres cuestiones básicas. Primero, que cuando los Estados miembros de la OEA soliciten asistencia “en materia de ‘alerta avanzada’, en la solución de controversias y en el fortalecimiento de los mecanismos para la prevención de conflictos”, ésta les sea proporcionada. Segundo, que se facilite una respuesta apropiada cuando los Estados miembros de la OEA soliciten ayuda de la comunidad hemisférica “para abordar amenazas a los gobiernos que surgen a raíz de tensiones entre los Estados”. Y tercero, que se organicen respuestas multilaterales coordinadas para las amenazas transnacionales a la seguridad.

En cuanto a la “prevención y resolución de conflictos”, se señala que ésta debe orientarse hacia las áreas de controversias fronterizas y territoriales entre Estados; hacia la prevención de acumulaciones desestabilizadoras de armas convencionales y de la proliferación de armas de destrucción masiva; hacia el establecimiento de mecanismos de alerta avanzada y de resolución de conflictos, tales como un centro de prevención de conflictos y de gestión de crisis; y hacia el fortalecimiento de las medidas de fomento de la confianza y de la seguridad ya establecidas, incluida la transparencia en las adquisiciones de armamento y en la elaboración de los presupuestos militares.<sup>69</sup>

Respecto a las amenazas a los gobiernos de la región, se destaca que el renovado sistema interamericano de seguridad deberá ser capaz de organizar respuestas multilaterales, coordinadas para un Estado Americano que solicita ayuda con el fin de abordar dichas amenazas. Por tanto, para Estados Unidos, “las respuestas deberán proporcionar mecanismos que anticipen las amenazas y tomen medidas coercitivas para evitarlas antes de que estas se conviertan en un conflicto entre Estados.”<sup>70</sup>

**¿Cuál es la evaluación, y las posibles propuestas de reforma, del TIAR y de la JID que propone Estados Unidos?** En el documento de la delegación estadounidense se resalta que en el desarrollo de un sistema de seguridad hemisférica adecuado a las situaciones actuales deberían tenerse en cuenta tres consideraciones. Primero, que la respuesta a las amenazas transnacionales requiere la modernización racional de los sistemas de defensa y una mayor interoperatividad entre las fuerzas de seguridad para facilitar las operaciones multilaterales. Segundo, que es esencial una mayor coordinación a nivel nacional y regional. La respuesta colectiva de la comunidad hemisférica deberá ser siempre apoyar, previa solicitud, cualquier esfuerzo de los grupos

---

<sup>69</sup> *Ibidem.*

<sup>70</sup> Véase el Anexo 5 del documento CP/CSH/SA.68/99.

## Concepto de las Instituciones de la Seguridad Interamericana

subregionales para abordar amenazas a la seguridad y fortalecer su capacidad para responder a dichas amenazas. Y tercero, que los mecanismos de alerta avanzada y de prevención y resolución de conflictos deberán estar a disposición de los Estados hemisféricos.<sup>71</sup>

La delegación de EE.UU. considera que se debería poner mayor atención a las instituciones de seguridad ya establecidas—como la JID— para que adopten nuevos papeles que cubran la amplia naturaleza de las nuevas amenazas de seguridad hemisférica. Mientras que para “enfrentar los persistentes problemas ‘tradicionales’ de seguridad, el sistema interamericano requiere revitalizar los mecanismos de seguridad colectiva—como el TIAR—y los instrumentos de prevención de conflictos.” Se señala que estos mecanismos deben fortalecer los compromisos existentes de seguridad colectiva y buscar que se faciliten respuestas multilaterales a preocupaciones comunes de seguridad. Para esto, EE.UU. recalca que es necesario, entre otras medidas, el establecimiento de mecanismos de alerta temprana y resolución de conflictos, tales como un centro de prevención de conflictos y gestión de crisis.<sup>72</sup>

**Para Estados Unidos ¿cuál es el papel que deben desempeñar la OEA y su CSH, tanto en el proceso de redefinición en curso, como en el futuro de las relaciones interamericanas en el área de la seguridad?** De acuerdo con la delegación de EE.UU., la OEA necesita dedicar más atención a las amenazas transnacionales y a las posibles respuestas cooperativas que los países del Continente puedan dar a éstas. Por otra parte, se señala que es importante que se cumpla el mandato de la Cumbre de Santiago que señala que el proceso de revisión de la seguridad hemisférica que realiza la CSH debe culminar en la celebración de una Conferencia Especial sobre Seguridad dentro del marco de la OEA; y que este evento debe realizarse, cuando más tarde, en los inicios de la próxima década.

Finalmente, se apunta que la cuestión de fortalecer medidas de fomento de la confianza y de la seguridad es “especialmente importante para EE.UU.”, y que se requiere que las instituciones interamericanas pertinentes trabajen más en la implementación universal de esos compromisos, incluyendo la transparencia en adquisiciones y presupuestos militares.<sup>73</sup>

---

<sup>71</sup> *Ibíd.*

<sup>72</sup> Godard, R., “The OAS and Hemispheric Security”.

<sup>73</sup> *Ibíd.*

### *México y la Seguridad Hemisférica*

México<sup>74</sup> considera que es necesario superar una concepción estrecha de la seguridad, pero advierte sobre los peligros de utilizar aparatos militares para enfrentar las nuevas amenazas y de intentar buscar un concepto de seguridad totalizador, que incluya medidas coercitivas.<sup>75</sup> Aunque México señala que la prioridad hoy debe ser el combate a la pobreza extrema y la desigualdad social, advierte que también es importante combatir cuestiones transnacionales como el tráfico de armas, el narcotráfico y el terrorismo. En cuanto a las medidas de fomento de la confianza y de la seguridad, México considera que la forma en que están planteadas actualmente no es del todo adecuada para el Continente. Respecto a la JID y el TIAR, México percibe que no responden a criterios de representatividad ni de legitimidad; y en el caso específico de la JID, se señala que hay que transformarla para que refleje la subordinación de las autoridades militares a las autoridades civiles, y que es necesario redefinir su vinculación con la OEA. En cuanto a la CSH, México considera que corresponde a ésta fijar los términos del debate sobre seguridad interamericana, y que a esta Comisión se deben incorporar las Cumbres de Ministros de Defensa. Finalmente, México defiende apunta que aún no están dadas las condiciones para convocar la Conferencia Especial de Seguridad, ni para convocar una tercera conferencia sobre medidas de fomento de la confianza y de la seguridad.

Veamos cuáles son las respuestas que da México a cada una de las cuestiones que se han formulado.

---

<sup>74</sup> La exposición de la postura de México se basa en los documentos presentados por el Embajador Claude Heller, Representante Permanente de México ante la OEA, en las sesiones de la CSH de los días 20 y 21 de abril de 1999, y 20 y 21 de marzo de 2000. La presentación realizada por el Embajador Claude Heller aparece como Anexo 3 del documento *CP/CSH/SA.68/99 Comisión de Seguridad Hemisférica. Síntesis de las reuniones del 20 y 21 de abril de 1999*. Y la intervención del Embajador Heller en la sesión de la CSH del 20-21 de marzo de 2000, nos fue proporcionada por la Delegación de México en la OEA mediante correo electrónico (30/03/2000).

<sup>75</sup> Para una discusión reciente sobre la seguridad mexicana, véanse, entre otros, Aguayo Quezada, Sergio y Bagley Michael (Eds.), *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana* (México D.F., México: Siglo XXI Editores, 1990); Aguayo Quezada, Sergio y Bailey, John (Eds.), *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición* (México: Siglo XXI, 1997); Benítez Manaut, Raúl, "Soberanía, política exterior y seguridad nacional en México", *Revista de Administración Pública-INAP*, No. 98, agosto de 1998, pp. 57-78; Centro Nacional de Comunicación Social, CIEPAC y Global Exchange, *Siempre cerca, siempre lejos: las fuerzas armadas en México* (México D.F., México: Impretei, 2000); Curzio, Leonardo, "La seguridad nacional en México: balances y perspectivas", *Revista de Administración Pública-INAP*, No. 98, agosto de 1998, pp. 9-30; Piñeyro, José Luis, "El narcotráfico y la seguridad nacional de México: cambios, críticas y propuestas", *Revista de Administración Pública-INAP*, No. 98, agosto de 1998, pp. 101-116; y Soriano Gatica, Juan Pablo, "Las fuerzas armadas mexicanas del siglo XXI", *Asamblea (Órgano de difusión de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal)*, Vol. 3, No. 32, mayo de 2000, pp.18-22.

**¿Cuál es la evaluación que hace México del escenario de seguridad en el Continente Americano?** Para la delegación de México, la seguridad en el Continente Americano se ha desarrollado en un contexto de relaciones interamericanas caracterizadas por profundas asimetrías entre EE.UU. y el resto de los países. Asimismo, señala que a pesar de que en los últimos años ha habido avances significativos en materia de cooperación para la seguridad hemisférica, la seguridad común dependerá “de que los intereses de largo plazo de todos los países del Hemisferio sean salvaguardados y promovidos”. Lo cual solamente será posible con el pleno respeto del Derecho Internacional.<sup>76</sup>

En este contexto, para la Delegación mexicana el optimismo con el que se vislumbraban las relaciones interamericanas luego de la culminación de procesos como la pacificación en Centroamérica y la solución negociada de conflictos territoriales entre varios Estados, ha sido reemplazado por una actitud de mayor cautela frente a desarrollos que podrían traducirse en verdaderos retrocesos para la paz y la integración regionales. Se señala que “[h]emos sido testigos últimamente del resurgimiento de viejas disputas sobre delimitación fronteriza o territorial no resueltos que, de tanto en tanto, derivan en tensiones y parecen poner en entredicho esquemas de integración, así como el clima general de paz y confianza de que goza la región.” Asimismo, se advierte que a fin de consolidar la estabilidad que goza el Continente es necesario superar las herencias de la Guerra Fría, como es la cuestión del aislamiento de las instituciones hemisféricas que hasta el momento sufre Cuba.<sup>77</sup>

En cuanto a las “causas profundas” de la inseguridad en el hemisferio, el análisis de la Delegación mexicana destaca que si bien uno de los principales objetivos del sistema de seguridad interamericano debe seguir siendo la defensa de la democracia, son prerrequisito de la promoción y consolidación de la democracia representativa el desarrollo económico y la erradicación de la pobreza extrema.<sup>78</sup> Finalmente, se considera que no obstante la ausencia de consenso en torno a un concepto común de seguridad hemisférica, ha habido indudables avances institucionales, como el proceso de medidas de fomento de la confianza y la celebración de innovadores instrumentos jurídicos.<sup>79</sup>

**¿Cuáles son los fenómenos que México considera que pertenecen a las denominadas ‘nuevas amenazas’, o ‘amenazas no**

---

<sup>76</sup> Véase el Anexo 3 del documento *CP/CSH/SA.68/99*.

<sup>77</sup> Intervención del Embajador Heller ante la CSH, 20 de marzo de 2000.

<sup>78</sup> Véase el Anexo 3 del documento *CP/CSH/SA.68/99*.

<sup>79</sup> En este contexto se ubican la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados (CIFTA), y la Convención Interamericana sobre Transparencia en las Adquisiciones de Armas Convencionales, aprobadas el 7 de junio de 1999.

**tradicionales', a la seguridad en el hemisferio?** La posición mexicana advierte que, “sin ánimos de minimizar su gravedad”, los desafíos que plantean a la seguridad regional las denominadas nuevas amenazas “no son en nada comparables con las que hubieran resultado de una abierta competencia nuclear entre nuestros países, ...o de una desenfundada carrera armamentista convencional.”<sup>80</sup> Para México, la seguridad del Hemisferio Occidental está asociada al desarrollo económico y social del Continente. Por tanto, la pobreza extrema y la desigualdad social son calificadas como la principal amenaza para la estabilidad democrática de las sociedades Americanas. Asimismo, se destacan como nuevos desafíos que contribuyen a la inseguridad del sistema interamericano e internacional, la extrema volatilidad de los flujos financieros, la inestabilidad de los precios del petróleo y de las materias primas, los fenómenos climáticos y los desastres naturales. “De ahí la necesidad de enfoques integrales que superen concepciones estrechas del tema de la seguridad.”<sup>81</sup>

La Delegación de México advierte que no es posible aceptar esquemas de seguridad interamericana que busquen la militarización de la OEA. Y en este sentido recuerda que, hasta el momento, “los diversos fenómenos de dimensión transnacional que, en determinadas circunstancias, pueden vulnerar la seguridad hemisférica, como el tráfico de armas ligeras, el narcotráfico y el terrorismo,”<sup>82</sup> han sido enfrentados mediante la concertación de esquemas no militarizados de cooperación, como la Convención CIFTA, el Mecanismo de Evaluación Multilateral en el marco de la Comisión Interamericana para el Control de Abuso de Drogas (CICAD)<sup>83</sup>, y el establecimiento del Comité Interamericano Contra el Terrorismo (CICTE).<sup>84</sup>

**¿Cuáles son las propuestas de conceptualización de la seguridad interamericana que hace México?** Cuando se analizan los elementos del marco institucional de la seguridad hemisférica, según la Delegación mexicana, la primera constatación que se impone es la falta de un concepto de seguridad que sea común a todos los países del Continente. Hay distintas percepciones, en ocasiones contrapuestas, de

---

<sup>80</sup> Véase Anexo 3 del documento *CP/CSH/SA.68/99*.

<sup>81</sup> Intervención del Embajador Heller ante la CSH, 20 de marzo de 2000.

<sup>82</sup> *Ibidem*.

<sup>83</sup> Por mandato de la II Cumbre de las Américas, los Estados miembros de la CICAD asumieron el compromiso de desarrollara un proceso “único y objetivo de evaluación gubernamental de carácter multilateral, en el tratamiento de las diversas manifestaciones del problema de las drogas.” Este mecanismo de evaluación fue aprobado en octubre de 1999, aunque aún hasta el momento no ha generado ninguna evaluación. Véase <http://www.cicad.oas.org/>

<sup>84</sup> Durante la Segunda Conferencia Especializada Interamericana Sobre Terrorismo, celebrada en noviembre de 1998, se resolvió recomendar a la OEA la creación del CICTE. Véase <http://www.summit-americas.org/Terrorism/MardelPlata-terrorism-spanish.htm>.

las preocupaciones de seguridad de cada país. En este sentido se señala que se hace necesario “definir un concepto de seguridad hemisférica que esté en consonancia con las realidades políticas del Hemisferio.”<sup>85</sup> Y al respecto se apunta que “la mera transposición a nuestra región de las medidas de fomento de la confianza pensadas para las condiciones únicas impuestas por el riesgo de una conflagración nuclear en territorio europeo, sin ser del todo inútiles, especialmente en el ámbito subregional, no han conseguido disipar las percepciones tradicionales de inseguridad, como lo demuestran los hechos recientes.”<sup>86</sup>

En la perspectiva mexicana, en estos momentos la cuestión fundamental del debate no es que exista “una competencia entre conceptos acabados de seguridad hemisférica”, sino que hay múltiples percepciones sobre las preocupaciones que en cada Estado, como resultado de su entorno y de su grado de desarrollo, son consideradas como amenazas a la seguridad nacional. Así se explica la existencia de diversas agendas de seguridad hemisférica, que incorporan desde las preocupaciones militares más tradicionales, hasta las llamadas nuevas amenazas a la seguridad. Por tanto, resulta difícil establecer jerarquías en cuestiones de seguridad hemisférica, “pues todas las preocupaciones de seguridad son legítimas” y porque existe el riesgo de pretender alcanzar un concepto totalizador que no satisfaga los requisitos de otros miembros de la comunidad interamericana.<sup>87</sup> Por estas razones, la Delegación de México ha insistido en la necesidad de abordar los temas de la seguridad hemisférica “desde una perspectiva integral” que, identificando primero los elementos de un concepto común de seguridad, permita abordar la cuestión de la adecuación del marco institucional. Y esto siempre teniendo en cuenta el pleno respeto del Derecho Internacional, que debe ser el sustento del sistema de seguridad. “Sin ello todo lo demás tendrá poca o nula relevancia en los años por venir.”<sup>88</sup>

La postura mexicana enfatiza que el respeto al Derecho Internacional, en cuanto a la aplicación de medidas coercitivas, es un punto que le preocupa de manera particular, en tanto que la adopción de medidas de este tipo en el ámbito regional entra en conflicto con la Carta de la OEA, ya que solamente el Consejo de Seguridad de la ONU está legitimado para adoptar este tipo de medidas.<sup>89</sup> En este sentido, México

---

<sup>85</sup> Véase el Anexo 3 del documento *CP/CSH/SA.68/99*.

<sup>86</sup> Intervención del Embajador Heller ante la CSH, 20 de marzo de 2000.

<sup>87</sup> Véase el Anexo 3 del documento *CP/CSH/SA.68/99*.

<sup>88</sup> Intervención del Embajador Heller ante la CSH, 20 de marzo de 2000.

<sup>89</sup> La Carta de las Naciones Unidas establece, en su Capítulo VIII sobre Acuerdos Regionales, lo siguiente: Artículo 52º. “Ninguna disposición de esta Carta se opone a la existencia de acuerdos u organismos regionales cuyo fin sea entender en los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y susceptibles de acción regional, siempre que dichos acuerdos u organismos, y sus actividades, sean compatibles con los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas.” “Los Miembros de las Naciones Unidas que sean partes en dichos acuerdos o que constituyan dichos organismos, harán

señala que “no puede admitir que, en aras de la eficacia para hacer frente a fenómenos multidimensionales que tienen trascendencia internacional, se promueva la militarización del sistema interamericano.”<sup>90</sup> Por tanto, advierte que no se debe “plantear el fortalecimiento del sistema de seguridad colectiva, como una meta *per se*, sin tener claridad respecto de los objetivos que los Estados” quieren asignarle a dicho sistema.<sup>91</sup>

**¿Cuál es la evaluación, y las posibles propuestas de reforma, del TIAR y de la JID que propone México?** En opinión de la delegación de México, las instituciones del sistema interamericano de seguridad, y los instrumentos jurídicos que las regulan, deben responder a las condiciones políticas prevalecientes. Por tanto, cualquier ejercicio de readecuación del sistema interamericano debe partir del reconocimiento de que instituciones e instrumentos como el TIAR y la JID “han quedado superados hace ya varios años por el contexto político.”<sup>92</sup> Se advierte que tanto el TIAR como la JID ya no responden a los criterios de representatividad y legitimidad de la comunidad hemisférica en su conjunto y que esta situación subraya la urgencia de definir el futuro de estas instituciones.

Respecto al TIAR, se apunta que ha quedado rebasado por la historia y que es un pacto de asistencia mutua que consagra una concepción anacrónica de la seguridad. Por tanto, se considera que ha llegado el momento de evaluar la conveniencia de una Conferencia de las Partes, “cuyo objetivo debería ser tomar una decisión final sobre el TIAR.”<sup>93</sup>

En el caso de la JID, se señala que debería transformarse para que su forma de operación “sea democrática y refleje la genuina subordinación de los institutos armados en regímenes democráticos al poder civil.” Situación que necesariamente implica la redefinición de su vinculación con la OEA.<sup>94</sup> Se argumenta que la democratización de las sociedades

---

todos los esfuerzos posibles para lograr el arreglo pacífico de las controversias de carácter local por medio de tales acuerdos u organismos regionales antes de someterlas al Consejo de Seguridad.” “El Consejo de Seguridad promoverá el desarrollo del arreglo pacífico de las controversias de carácter local por medio de dichos acuerdos u organismos regionales, procediendo, bien a iniciativa de los Estados interesados, bien a instancia del Consejo de Seguridad.” Más adelante, en Artículo 53° de la Carta, se establece que el Consejo de Seguridad “utilizará dichos acuerdos u organismos regionales, si a ello hubiere lugar, para aplicar medidas coercitivas bajo su autoridad. Sin embargo, *no se aplicarán medidas coercitivas en virtud de acuerdos regionales o por organismos regionales sin autorización del Consejo de Seguridad...*” (Énfasis añadido).

<sup>90</sup> Véase el Anexo 3 del documento CP/CSH/SA.68/99.

<sup>91</sup> Intervención del Embajador Heller ante la CSH, 20 de marzo de 2000.

<sup>92</sup> *Ibidem*.

<sup>93</sup> *Ibidem*.

<sup>94</sup> Esta posición ya había sido manifestada por México en la II Reunión de Ministros de Defensa de las Américas de 1996, a la que México acudió solamente como observador. Véase, *Discurso del Ministro de Defensa de México. II Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas*, en la página electrónica de la Red de Información USIP-SER en el 2000 (<http://www.ser2000.org.ar/>).

## Concepto de las Instituciones de la Seguridad Interamericana

latinoamericanas y la preeminencia del Estado de derecho no son compatibles con instituciones que han funcionado “como coto autónomo de las fuerzas armadas, al margen de la supervisión que deberían ejercer los gobiernos, como si estuviéramos en décadas pasadas y no se hubieran producido cambios democráticos en nuestro hemisferio.” La Delegación mexicana ve “con enorme preocupación que se quiera otorgar a la JID facultades para tratar asuntos que no son de su competencia.” Y se reitera “que esa entidad carece de autoridad política para auto otorgarse mandatos no conferidos por las instancias gubernamentales apropiadas.” Por tanto, se señala que mientras no se alcance un acuerdo sobre el futuro de las instituciones de la seguridad hemisférica, los gobiernos deberán guiarse “por el principio de que éstas [instituciones] no tienen facultades residuales, ni pueden ejercer más atribuciones que las que se establecen expresamente en sus instrumentos constitutivos.”<sup>95</sup>

Se apunta, asimismo, que las instituciones de la seguridad hemisférica no pueden ser monopolizadas por ningún país. Y que la reforma de estas instituciones debe reflejar el consenso de la comunidad interamericana y cumplir con los requisitos mínimos de universalidad, representatividad y funcionamiento democrático. En este sentido se considera que un futuro órgano consultivo en materia de seguridad hemisférica debería responder a dos requisitos mínimos: 1) las delegaciones gubernamentales deberían ser encabezadas por los Representantes Permanentes ante la Organización, con la asesoría de los expertos militares y técnicos que designen los Estados miembros; y 2) las funciones de este órgano consultivo deben ser resultado del consenso y de la genuina participación de todos los Estados miembros de la OEA. Finalmente, se señala que tales funciones del futuro organismo no podrían ser exclusivamente militares, pues el concepto de seguridad común que se acuerde no responderá únicamente a amenazas de carácter militar.<sup>96</sup>

**Para México, ¿cuál es el papel que deben desempeñar la OEA y su CSH, tanto en el proceso de redefinición en curso, como en el futuro de las relaciones interamericanas en el área de la seguridad?** Según la delegación de México es a las autoridades civiles de los Estados miembros de la OEA a quienes corresponde fijar los términos y orientar los debates sobre los temas de la seguridad hemisférica. De ahí la pertinencia de consolidar a la CSH como el foro idóneo de debate y negociación del conjunto de temas que constituyen la agenda de seguridad interamericana.<sup>97</sup> En este sentido se sugiere que el proceso de las Cumbres de Ministros de Defensa de las Américas sea eventualmente trasladado al seno de la OEA y en particular a la CSH.<sup>98</sup>

<sup>95</sup> Véase el Anexo 3 del documento *CP/CSH/SA.68/99*.

<sup>96</sup> *Ibidem*.

<sup>97</sup> Intervención del Embajador Heller ante la CSH, 20 de marzo de 2000.

<sup>98</sup> Véase el Anexo 3 del documento *CP/CSH/SA.68/99*.

## Concepto de las Instituciones de la Seguridad Interamericana

Asimismo, se considera que las instituciones interamericanas deben reflejar el avance de la democracia y del fortalecimiento del Estado de derecho en el Hemisferio. Por tanto, y en clara referencia a Cuba, se señala que en dichas instituciones deberán estar representados “todos los Estados miembros de la OEA y sus autoridades deben resultar del principio de la representación geográfica equitativa.”

Finalmente, respecto a la iniciativa de que la OEA realice una conferencia especial para analizar el sistema de seguridad interamericano, México considera “que no están dadas aún las condiciones propicias para convocar una Conferencia Especial de Seguridad, y mucho menos una tercera Conferencia de Medidas de Fomento de la Confianza” y que lo importante ahora es consolidar los frágiles avances logrados y sentar las bases de un diálogo incluyente.<sup>99</sup>

### Análisis de las Posiciones (véase el [Apéndice](#))

De la revisión de las posiciones que las delegaciones de Argentina, Brasil, Canadá, Estados Unidos y México han presentado en las reuniones de la CSH de la OEA, podemos concluir que en la actualidad las diferencias existentes son más que las coincidencias; aunque la importancia de las cuestiones en las que se comparten posiciones es mayor. Asimismo, es posible afirmar que hoy no existe una visión de cómo enfrentar las diversas dimensiones que componen la problemática de seguridad hemisférica que aglutine, de manera unánime, el interés y el compromiso de los gobiernos del Continente. Tampoco parece existir, aún, una firme voluntad en todos los actores estatales para que en sus respectivas agendas de seguridad se defina el concepto “prioridad” de forma que se incrementen las relaciones de colaboración, en materia de seguridad, que existen hasta el momento. Esto quizá se deba a que no existe un elemento catalizador que impulse de manera decisiva la conformación de un nuevo sistema de seguridad hemisférica. Y a que seguramente las posiciones analizadas no solamente tienen en cuenta la cuestión de qué concepto y cuáles instituciones de seguridad regional es pertinente desarrollar para enfrentar los problemas de la región, sino que están directamente relacionadas con las expectativas que tiene cada actor sobre el futuro de las relaciones interamericanas.

No obstante, no todos son desacuerdos en la discusión sobre el futuro de la seguridad hemisférica. Existe una serie de puntos de encuentro, o puntos de vista compartidos, muy importantes que será fundamental potenciar para avanzar en la cooperación en materia de seguridad interamericana. A continuación abordaremos, primero, las cuestiones sobre las que existe una amplia coincidencia, para después

---

<sup>99</sup> Intervención del Embajador Heller ante la CSH, 20 de marzo de 2000.

## Concepto de las Instituciones de la Seguridad Interamericana

revisar aquellos aspectos en los que hasta el momento parece no haber posiciones compartidas.

### Las Coincidencias

Después de examinar las posiciones de Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Estados Unidos y México, consideramos que pueden identificarse ocho cuestiones sobre las que existen amplias coincidencias:

**La necesidad de renovar el sistema interamericano de seguridad.** En primer lugar, todas las delegaciones analizadas consideran que, a una década del fin de la Guerra Fría, ha llegado el momento de redefinir el concepto de seguridad del Hemisferio y de revisar las instituciones que durante más de cincuenta años han cimentado el sistema interamericano de seguridad.

**Búsqueda de consensos.** En segundo término, las posturas de las seis delegaciones coinciden en señalar que el mecanismo para avanzar en este proceso de redefinición debe ser el de la búsqueda de consensos y no el de la imposición de las visiones de los actores con más peso en la región.

**Baja posibilidad de conflictos interestatales.** En tercer lugar, se considera que los riesgos de naturaleza militar han disminuido de manera importante en el Continente Americano; aunque también hay coincidencia en señalar que esto no implica que se deba descartar del todo la posibilidad de que puedan desencadenarse conflictos interestatales en los que pueda utilizarse la fuerza militar.

**Nuevas dimensiones de la seguridad.** En cuarto lugar, las delegaciones de los seis países señalan que hay nuevas dimensiones de la seguridad que son importantes para la paz y la estabilidad de las Américas. Dimensiones que habrá que considerar en la redefinición de los conceptos e instituciones de seguridad interamericana.

**Incrementar la cooperación.** En quinto lugar, existe una amplia coincidencia entre las seis delegaciones respecto a que a fin de enfrentar de manera más efectiva las amenazas transnacionales es necesario incrementar la cooperación entre los Estados, tanto en el ámbito bilateral como multilateral.

**Más democracia e integración económica.** En sexto lugar, hay acuerdo respecto a que se deben consolidar y defender los procesos de democratización y de integración económica, ya que éstos son elementos que inciden de manera muy positiva en la paz y la estabilidad en las Américas.

**Necesidad de más diálogo.** En séptimo lugar, las seis delegaciones señalan que el proceso de redefinición del concepto de seguridad hemisférica y de revisión de las instituciones del sistema de seguridad interamericano, requiere aún de más diálogo entre los Estados para que se concreten las transformaciones a realizar.

## Concepto de las Instituciones de la Seguridad Interamericana

**Respaldo a la Comisión de Seguridad Hemisférica.** Finalmente, hay un amplio respaldo a la CSH de la OEA, que es señalado como el único foro legitimado para discutir y proponer reformas. En este sentido, las seis delegaciones coinciden en apuntar la necesidad de que la Comisión continúe impulsando y coordinando el proceso de diálogo sobre la redefinición del sistema interamericano de seguridad.

### **Los Desacuerdos**

Consideramos que, en términos generales, las cuestiones en las que aún persisten los desacuerdos pueden agruparse en nueve temas:

**Las nuevas dimensiones de la seguridad.** No obstante los consensos existentes respecto a que hoy la agenda de seguridad del continente ha dejado de ser puramente militar, a que se deben contemplar diversas dimensiones de la seguridad, y a que es importante distinguir entre cuestiones de defensa y cuestiones de seguridad, la delegación de EE.UU. considera que se debe evitar clasificar problemas “que son fundamentalmente económicos o sociales” como cuestiones de seguridad. A esta consideración del gobierno estadounidense todos los demás gobiernos analizados han opuesto la idea de que el nuevo concepto de seguridad hemisférica deberá incluir consideraciones políticas y sociales. En este sentido se han pronunciado específicamente Brasil y Chile, al solicitar que se incluyan las consideraciones del concepto de “seguridad humana”, y México, al señalar que las principales amenazas a la seguridad son la pobreza extrema y la desigualdad social. En algunos casos también se ha mencionado la necesidad de incluir la dimensión medioambiental en el nuevo concepto de seguridad, pero ciertos gobiernos (como el de Brasil) se muestran reticentes, en tanto que consideran que en nombre del combate a la degradación medioambiental podrían vulnerarse la integridad territorial, o la soberanía, de sus países. Al respecto, cabe señalar que Argentina y Chile han señalado que cada país debe definir las prioridades de su agenda de seguridad y el tipo de respuestas que será necesario dar a cada una, ya que no todas las amenazas son aplicables a todos los países de la región.

**El grado de importancia de las amenazas tradicionales.** Aunque hay consenso respecto a la disminución de los riesgos de naturaleza militar, Brasil ha enfatizado la vigencia de la importancia de mantener ciertos niveles de poderío militar que le permitan disuadir posibles agresiones y obtener un mejor posicionamiento en la arena internacional.

**Impacto de la cooperación en seguridad en la soberanía.** Si bien hay coincidencia respecto a que para enfrentar las amenazas transnacionales se requiere de mayor cooperación, a algunos gobiernos les preocupa que este incremento de la cooperación pudiera esconder la intención de vulneración de su soberanía, en tanto que podría disminuir el

control de las autoridades civiles sobre sus fuerzas armadas. Inquieta sobre todo a Brasil y México que EE.UU. considere que para que exista más cooperación se requiere la capacitación conjunta y la profesionalización de las fuerzas de seguridad de los países del Continente, así como un cierto nivel de interoperatividad. México y Brasil consideran que esta interoperatividad podría traducirse en la imposición de las doctrinas militares estadounidenses sobre sus respectivas fuerzas armadas.

**Mecanismos de prevención y gestión de crisis.** Respecto a la ausencia de mecanismos regionales ejecutivos para la prevención, gestión y resolución de conflictos, son dos gobiernos, los de Argentina y EE.UU., los que han destacado más la cuestión (aunque Chile también ha apoyado la iniciativa). Y ante la propuesta de la delegación estadounidense de creación de un centro de prevención de conflictos y gestión de crisis, Canadá y México consideran que si el conjunto de países que forman la comunidad interamericana acuerda que es necesario crear nuevos organismos en el sistema de seguridad hemisférico, estos organismos deberán incluir a todos los miembros de la comunidad interamericana, deberán ser democráticos en cuanto a sus procedimientos, y deberán estar supeditados directamente a las autoridades civiles del Continente. Cabe destacar que aunque México y Canadá son signatarios del TLCAN, y por tanto son socios comerciales fundamentales para EE.UU., resultan ser dos de los tres gobiernos que manifiestan más desacuerdos con las posturas estadounidenses; el otro gobierno es el de Brasil.

**La aplicación de medidas coercitivas.** En cuanto a la sugerencia estadounidense de que las nuevas instituciones pudieran contar con la capacidad de adoptar medidas coercitivas, el gobierno de México se ha manifestado enérgicamente en contra y ha manifestado que esto va en contra de la Carta de la ONU. Y en el mismo sentido se ha manifestado el gobierno de Brasil al solicitar que no se introduzcan instancias militares en la OEA. A las delegaciones de Canadá, Brasil y México les preocupa que no se señale que la importancia del proceso de renovación conceptual radica en las repercusiones que esto puede tener en el futuro de las relaciones interamericanas.

**La cuestión cubana.** En lo que respecta a la cuestión de la incorporación de todos los Estados del Continente a las instituciones interamericanas, el gobierno de México es el único que directamente ha señalado reiteradamente la necesidad de reincorporar a Cuba, que está ausente de estas instituciones desde hace casi cuarenta años.

**La subordinación de militares a las autoridades civiles.** Por otra parte, aunque para la mayoría de las delegaciones está claro que debe haber una mayor coordinación entre autoridades civiles y autoridades militares para enfrentar algunas de las amenazas de la nueva agenda de seguridad, algunos gobiernos (como los de Canadá y México) se muestran preocupados porque, en su opinión, no se enfatiza lo suficiente la

## Concepto de las Instituciones de la Seguridad Interamericana

subordinación que las autoridades militares de la región deben a sus respectivas autoridades civiles.

**El papel de la JID y del TIAR.** Respecto a las instituciones del sistema de seguridad interamericano, EE.UU. señala que la JID debería adoptar nuevas misiones que cubran cuestiones de la nueva agenda de seguridad, pero no todos los países se muestran de acuerdo con esta idea. Y tanto la Delegación de México como la de Canadá han manifestado la necesidad de subordinar tanto la Junta Interamericana de Defensa y las Reuniones Ministeriales de Defensa a la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA. Por otra parte, mientras que para EE.UU. es necesario revitalizar las instituciones de seguridad colectiva mediante el fortalecimiento de los instrumentos que ya existen en la materia (TIAR y Pacto de Bogotá), Argentina, Brasil, Chile y México consideran que estos instrumentos de seguridad colectiva no son adecuados a las situaciones actuales, que no son representativos ni incluyentes, e incluso que habría que considerar su desaparición. Estas delegaciones consideran que en tanto que todos los Estados analizados no prevén que en el mediano o largo plazo sea necesario recurrir a la defensa armada del Continente, los mecanismos diseñados para enfrentar amenazas externas de naturaleza militar hoy son irrelevantes. Canadá, aunque no es parte de ninguno de estos instrumentos jurídicos, comparte esta idea, y señala que el hecho de que en ellos no participe toda la comunidad Americana les resta legitimidad.

**La OEA y la conferencia especial sobre seguridad.** Finalmente, mientras que Chile y EE.UU. han urgido a que la CSH cumpla el mandato de la Asamblea General de la OEA de celebrar una Conferencia Especial sobre Seguridad, y a que se avance en la implementación de las medidas de fomento de la confianza y de la seguridad (MFCS), México considera que aún no están dadas las condiciones para celebrar esta conferencia especial y que antes de pensar en aplicar nuevas MFCS convendría consolidar los pasos que hasta el momento se han dado en la materia.

### Consideraciones Finales

A partir del análisis de las posiciones de las delegaciones de Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Estados Unidos y México en el proceso que ha coordinado la CSH, hemos podido acercarnos a la complejidad que plantea la definición de un enfoque conceptual singular sobre la seguridad hemisférica en los albores del siglo XXI. Existe unanimidad respecto a la necesidad de reformar el concepto y las instituciones del sistema de seguridad, pero algunos actores no comparten las mismas expectativas en materia de cooperación para la seguridad. Así, aunque para algunos de los países del Hemisferio los problemas básicos de seguridad están hoy relacionados con amenazas a su desarrollo económico, social y político, y con la conservación de su medio ambiente; para otros, las cuestiones

tradicionales de defensa militar continúan teniendo gran relevancia. Asimismo, el carácter polifacético de los asuntos que componen la denominada “nueva agenda” de seguridad plantea la interrogante de si la reconceptualización de la seguridad hemisférica puede ser multidimensional. Y si ese fuera el caso, cómo se podría, en realidad, unificar los conceptos y definiciones sobre cuestiones de seguridad a fin de poder emprender acciones conjuntas.

Hemos visto que entre los seis países analizados no existe aún una visión compartida de cómo afrontar la reforma de los conceptos y las instituciones de seguridad en el Hemisferio Occidental. Aunque con el fin de la Guerra Fría se incrementó el número de actores que son parte de algunos de los componentes del sistema de seguridad interamericano (destacando marcadamente la incorporación de Canadá a la OEA) y cambiaron las preferencias de éstos actores (p.ej. el fin de las políticas de combate al comunismo), no se ha podido consolidar estrategias de cooperación en seguridad que sean compartidas por todos los países del hemisferio. Esto quizá se explique porque no todos los países de las Américas son integrantes de los mecanismos del sistema de seguridad; o porque no se han incrementado de igual forma los incentivos / beneficios de la cooperación en seguridad para todos los actores; o por el comportamiento de algunos miembros, que con su continuada violación de las normas que constituyen el sistema lo han invalidado en muchos aspectos; o quizá, por los obstáculos que plantean los problemas de información sobre defensa y seguridad entre países que tienen un poder nacional tan asimétrico.

Quizá la decisión definitiva sobre estos desacuerdos tendrá que esperar los resultados de los acuerdos que alcancen los jefes de Estado en la III Cumbre de las Américas, que se celebrará en Québec, Canadá, en 2001. Al respecto, cabe señalar que hasta antes de la Cumbre de Santiago, en 1991, la OEA era el cuerpo político institucionalizado de más alto rango del Hemisferio, pero a partir del proceso de institucionalización que ha experimentado el proceso de Cumbres de las Américas, y debido al proceso de fusión de agendas entre este proceso y la OEA, pudiera ser que esta última se convierta en un mero brazo ejecutor de las decisiones de las Cumbres.<sup>100</sup> De cualquier forma, lo que queda claro es que aún queda un largo período de construcción de consensos sobre cómo debe renovarse el sistema interamericano de seguridad.

En síntesis, no obstante que hoy el discurso diplomático aborda algunas cuestiones de seguridad que son de interés común, la transformación de tales preocupaciones en una motivación para adoptar acciones colectivas concretas, en áreas altamente sensibles para muchos

---

<sup>100</sup> Sobre la importancia del proceso de cumbres, véase, Rojas Aravena, Francisco, “Rol y evaluación de la diplomacia de cumbres. Construyendo el multilateralismo cooperativo”, en Rojas Aravena, Francisco (Ed.), *Multilateralismo. Perspectivas latinoamericanas* (Caracas, Venezuela: Nueva Sociedad, 2000), pp. 13-54.

## Concepto de las Instituciones de la Seguridad Interamericana

gobiernos, es aún muy complicada en las Américas. Y esta situación se complica aún más cuando las propuestas de acción son interpretadas por algunos actores como una posible vulneración de la soberanía o una vulneración del principio de no-intervención.

En noviembre de 1998, durante la sesión inaugural de la III Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, César Gaviria, Secretario General de la OEA se refería a la cuestión en términos que compartimos ampliamente y que queremos utilizar como punto final de este artículo: “Quizás no exista otro tema en la actual agenda hemisférica de la cual se pueda decir, sin caer en exageraciones, que de su definición y de su nueva concepción y contenidos, dependerá en qué medida vamos a avanzar en la construcción de un nuevo orden internacional en las Américas, en un entorno de seguridad y respeto mutuos y cooperación, para hacer frente a las amenazas comunes”.<sup>101</sup>

---

<sup>101</sup> “Palabras del Secretario General de la OEA en la Sesión de Instalación de la III Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas” (<http://www.oas.org>).