

Obs

Observatori de Política Exterior Europea



Working Paper n. 24
Juliol de 2002

El 11 de septiembre y la redefinición de la seguridad interamericana

Juan Pablo Soriano

Abstract

Este trabajo busca identificar los elementos de cambio y continuidad que los ataques terroristas del 11 de septiembre tuvieron en la discusión sobre la redefinición de la arquitectura interamericana de seguridad. En particular, se revisan las posturas de Brasil, Chile, Estados Unidos y México, en tanto que se considera que las posiciones de estos países tendrán un peso importante en la Conferencia Especial sobre Seguridad hemisférica que celebrará la Organización de los Estados Americanos en el 2003. Asimismo, de cara a esta Conferencia, se enumeran algunos temas sobre los que hay un amplio consenso y otros en los cuales se tendrá que seguir trabajando para acordar posiciones comunes. Este análisis concluye que después del 11 de septiembre se generaron importantes cambios en la voluntad de varios países para avanzar en la redefinición de la seguridad hemisférica. Si embargo, esto no se tradujo en cambios importantes sobre las posiciones que los cuatro países analizados tenían sobre algunos temas específicos del debate, ni tampoco sobre el conjunto de fenómenos que consideraban como las principales amenazas a la seguridad en el Continente Americano.

Universitat Autònoma de Barcelona
Edifici E-1
08193 Bellaterra
Barcelona (España)

INTRODUCCIÓN

Este trabajo propone dos ideas principales. La primera es que los ataques terroristas del 11 de septiembre a los Estados Unidos generaron importantes cambios en la voluntad de varios países del Continente Americano¹ para avanzar en la reforma del sistema interamericano de seguridad. La segunda es que el 11 de septiembre no provocó un cambio fundamental en las posiciones que se tenían sobre varios temas específicos de la seguridad hemisférica, ni tampoco sobre el conjunto de fenómenos que se consideraban como las principales amenazas a la seguridad interamericana. En este sentido, podemos hablar de elementos de cambio y de continuidad.²

En una entrevista a mediados de 2001, el reconocido especialista estadounidense en cuestiones interamericanas, Joseph S. Tulchin, apuntaba tres factores que según él determinarían el triunfo de las iniciativas de renovación del sistema interamericano de seguridad: 1) la orientación que adoptaría la política de los EEUU hacia América Latina bajo la administración de George W. Bush; 2) el papel del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), a quien, según Tulchin, en ese momento no le interesaba mucho el tema; y la energía y dinamismo del jefe de la Comisión de Seguridad Hemisférica (CSH) de la OEA. Tomando en cuenta estos tres elementos, Tulchin concluía que no veía en el corto plazo suficiente compatibilidad para lograr ninguna reforma substancial en el sistema de seguridad hemisférica.³ Sin embargo, este análisis, como muchos otros (incluido el nuestro⁴), pasaba por alto la posible aparición de un elemento que impulsara de manera decisiva el proceso de reforma de sistema interamericano de seguridad. Unos meses después, se producirían los ataques terroristas del 11 de septiembre, y entonces pareció que muchas cosas en el ámbito de la seguridad interamericana cambiarían de manera acelerada. Y algunas lo hicieron.

La OEA tenía previsto celebrar una Conferencia Especial sobre Seguridad en 2004, pero los eventos del 11 de septiembre avanzaron su celebración. La XXXII Asamblea General de la OEA, que tuvo lugar en Barbados a principios de junio de 2002, acordó que en la primera quincena de mayo de 2003 la OEA celebrará su Conferencia Especial sobre Seguridad en la Ciudad de México. En esta reunión se analizarán el significado, alcance y repercusiones de los conceptos de seguridad internacional en el Continente Americano, poniendo especial énfasis en una concepción multidimensional de la seguridad, a fin de desarrollar enfoques comunes que permitan abordar los diversos aspectos de la seguridad hemisférica, incluidos el desarme y el control de armamentos, y se buscará identificar las formas de revitalizar y fortalecer las instituciones del sistema interamericano de seguridad.⁵ Hay que destacar, no obstante, que tanto la temática concreta como las posiciones de los países participantes en esa conferencia se han venido conformando desde hace más de diez años, y que por tanto, no son resultado directo del 11 de septiembre.

En este contexto, nos pareció interesante analizar si los eventos del 11 de septiembre en realidad habían generado cambios en las posiciones que sobre la reforma del sistema interamericano de seguridad tienen los países del Continente Americano, o si por el contrario las posiciones continuaban siendo las mismas que antes de ese día. En particular, nos pareció interesante revisar si habían cambiado las posturas de cuatro países: Brasil, Chile, Estados Unidos y México. Hemos escogido estos países porque nos parece que sus posiciones tendrán un peso importante en las decisiones que adopte la Conferencia Especial sobre Seguridad. Finalmente, de cara a esa Conferencia, creímos pertinente enumerar siete temas sobre los que parece haber un amplio consenso hemisférico, y ocho temas en los cuales se tendrá que seguir trabajando para acordar posiciones comunes de aquí a mayo de 2003.

I. LA REFORMA DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE SEGURIDAD

Al igual que sucedió en muchas otras partes del mundo, en el Continente Americano los términos del análisis de la seguridad regional, subregional, e incluso nacional, cambiaron radicalmente con el final de la guerra fría. El fin del mundo bipolar dejó sin razón de ser la concepción de la seguridad que prevaleció a lo largo de los últimos cincuenta años en gran parte del Continente Americano, y del resto mundo. Una concepción dominada por una doctrina de seguridad nacional orientada a combatir el comunismo, que en muchas ocasiones significó una brutal represión en contra de cualquier grupo que no compartía los objetivos gubernamentales. Por otra parte, en los últimos diez años gran parte de las sociedades del Continente Americano han tenido que enfrentar numerosos e importantes problemas de seguridad, que en muchos casos han sido potenciados por el impacto de la globalización en las relaciones interamericanas: reaparición del golpismo; lucha contra el narcotráfico y las actividades conexas; combate al terrorismo y a diversos grupos políticos armados; la enorme virulencia y sofisticación con la que el crimen organizado golpea a muchas de las sociedades del Continente; el tráfico de armas; los devastadores efectos de los desastres naturales; la vigencia de varias disputas territoriales en todo en las Américas, y sobre todo, por los problemas derivados de las enormes desigualdades y fracturas sociales que ha generado la concentración de la riqueza.

Desde hace varios años muchas voces del mundo político y académico de las Américas han venido demandado la revisión de las instituciones y los conceptos que conforman el sistema interamericano de seguridad. Un sistema concebido hace más de cincuenta años, y que hoy esta constituido por una serie de documentos, instituciones, acuerdos, y algunos componentes subregionales con contenido de seguridad.

Los documentos del sistema interamericano de seguridad son: el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR),⁶ la Carta de la OEA,⁷ el Pacto de Bogotá y el Tratado de Tlatelolco. Las instituciones y acuerdos del sistema de seguridad son: la OEA (y especialmente su Comisión de Seguridad Hemisférica), el proceso de creación y fortalecimiento de medidas de fomento de la confianza y de la seguridad en las Américas, la Junta Interamericana de Defensa (JID) y su Colegio Interamericano de Defensa,⁸ el proceso de Reuniones de Ministros de Defensa de las Américas⁹, y las conferencias de jefes de servicio (ejército, marina y fuerza aérea). Finalmente, los componentes subregionales con contenido de seguridad que forman parte del sistema de seguridad interamericano son: el Grupo de Río, el Tratado de Seguridad Democrática de América Central, el Sistema de Seguridad Regional del Este del Caribe, y el Mercado Común Suramericano.

En varios países se han producido debates sobre como fortalecer o reestructurar este sistema de seguridad. Debates que han abordado temas tales como: el desarrollo conceptual de la seguridad y la defensa en el ámbito de las Américas; sobre las vinculaciones entre seguridad, defensa, desarrollo, paz y democracia; respecto de la reconceptualización de las amenazas a la defensa y la seguridad hemisféricas; sobre las posibilidades de conflictos entre estados y los nuevos riesgos para la gobernabilidad democrática; sobre la definición de los problemas comunes y las prioridades subregionales y nacionales; respecto del funcionamiento de las instituciones de seguridad y de otros mecanismos interamericanos; sobre el impacto de los avances científicos y tecnológicos en los campos de la seguridad y la defensa; y, finalmente, sobre la previsión y resolución de conflictos en el hemisferio occidental, entre otros.

No obstante, el foro con mayores posibilidades (y mayores responsabilidades) de incidir en la reforma del sistema interamericano de seguridad, es el de la OEA, que es el único organismo multilateral del Continente Americano que incluye a todos los países del Hemisferio. Por tanto, los países de las Américas han asignado a la OEA la responsabilidad de conducir la revisión del sistema interamericano en materia de seguridad, y de organizar una conferencia especial sobre seguridad. Para este fin, la OEA, mediante su Comisión de Seguridad Hemisférica (CSH) ha realizado varias reuniones para analizar la 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.¹⁰ En dichas reuniones, los Estados miembros han presentado sus visiones sobre lo que debe cambiar o debe permanecer en la arquitectura interamericana de seguridad para hacer frente al nuevo escenario.

II. LAS POSICIONES DE BRASIL, CHILE, ESTADOS UNIDOS Y MÉXICO DESPUÉS DEL 11 DE SEPTIEMBRE

El 19 de septiembre de 2001, la OEA acordó por unanimidad que los atentados contra EEUU habían sido un ataque contra todo el continente, y convocó un par de reuniones de consulta de los ministros de exteriores para dos días después. La primera de estas reuniones fue convocada dentro del seno de la OEA, a instancias de México y Paraguay. Y la segunda, convocada a instancias de Brasil y Argentina, se convocó dentro del mecanismo de consulta del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR). El TIAR, también conocido como Tratado de Río, está concebido como un tratado para la defensa colectiva del continente frente a un agresor externo. La diferencia entre una y otra reunión fue sumamente sutil. La propuesta de México y Paraguay permitió una reunión de todos los 34 Cancilleres del hemisferio. Mientras que la propuesta de Brasil limitó la reunión de Cancilleres a los 23 miembros del TIAR, del cual no forman parte Canadá y casi todo el bloque de estados del Caribe. El 21 de septiembre, el Consejo Permanente de la OEA reafirmó la solidaridad hemisférica con el pueblo y gobierno de los Estados Unidos, y llamó a utilizar “todos los medios necesarios y disponibles para perseguir, capturar y castigar a los responsables” de los ataques, y para prevenir otros atentados. Mientras que la resolución del TIAR señaló que los ataques terroristas en contra de los EEUU eran “ataques terroristas contra todos los estados americanos” y, de conformidad con el TIAR y el principio de solidaridad continental, señalaba: “todos los Estados Partes del Tratado de Río deberán brindar asistencia recíproca efectiva para enfrentar tales ataques y la amenaza de ataques similares contra cualquier Estado americano, y para mantener la paz y la seguridad en el Continente.” Cabe señalar que en ninguna de las dos resoluciones se hizo alguna referencia a que era necesario prestar ayuda militar a los Estados Unidos.¹¹

Esta, en resumen, fue la respuesta inmediata que el sistema interamericano dio al 11 de septiembre. Sin embargo, esto no nos dice mucho de cómo impactaron los ataques terroristas las concepciones de seguridad de los gobiernos del Continente. Por esta razón, hemos querido valorar el impacto del 11 de septiembre en la seguridad hemisférica desde el análisis de las posiciones que tienen algunos países en la reforma del sistema interamericano de seguridad. En especial consideramos relevante analizar si habían cambiado las posturas de cuatro países: Brasil, Chile, Estados Unidos y México. Hemos escogido estos países debido a que su peso político, económico y militar (aunque en este rubro México sea la excepción), hará que tengan un papel importante en las decisiones que se adopten en la Conferencia Especial sobre Seguridad en 2003. Cabe destacar que las posiciones analizadas son presentadas aquí de manera muy esquemática a fin de no extendernos demasiado.¹²

1. Brasil y la seguridad hemisférica después del 11 de septiembre

Sin duda el cambio más relevante en la postura de Brasil que se derivó del 11 de septiembre está relacionado con su evaluación del TIAR.¹³ Anteriormente Brasil sostenía que el TIAR ya no era relevante para la nueva agenda de seguridad hemisférica, en tanto que era un elemento diseñado fundamentalmente para enfrentar agresiones armadas, además de que no era representativo de toda la comunidad interamericana. Hoy Brasil señala que, en el contexto del 11 de septiembre, el TIAR se mostró aún válido como marco jurídico hemisférico para la discusión franca, la definición de acciones comunes y la expresión de solidaridad ante agresiones, y que como tal debe ser preservado. Aunque reconoce que es posible sumarle los avances y actualizaciones que se juzguen adecuados, a fin de atender las demandas de seguridad de los nuevos tiempos. Cabe recordar que fue Brasil quien invocó el TIAR ante los ataques terroristas.

Brasil, que junto con Argentina promovió la activación del mecanismo, señaló que a más de cinco décadas de su adopción, el TIAR probaba ser la vía más efectiva para resolver problemas a través de soluciones constructivas. “Hoy, la invocación del TIAR refleja esa comunión de ideas. El objetivo básico es la intensificación de la cooperación continental para hacer frente a la amenaza del terrorismo e ir más allá de las palabras, con una solidaridad que asegure la verdad y la justicia”, señaló el canciller brasileño Celso Lafer al solicitar la activación del TIAR.¹⁴ Aunque es necesario apuntar que Brasil no está de acuerdo en introducir instancias militares en el sistema interamericano, y en este sentido ha señalado que no se debe alterar la relación entre la OEA y la JID; aunque si cree que se pueden discutir nuevas responsabilidades para la JID.

Un elemento que llama poderosamente la atención, y que está relacionado con las intenciones brasileñas de consolidar un papel como potencia regional y de potenciar su industria de armamento, tiene que ver con su reiterado señalamiento, pre y post 11 de septiembre, de que la expresión militar de la seguridad es aún de vital importancia. Brasil continúa reconociendo que los principales problemas que enfrentan los estados americanos no provienen fundamentalmente de posibles amenazas militares externas, y sí de un conjunto de desafíos, denominados “nuevas amenazas”. Sin embargo advierte que la modernización de las estructuras militares, la cooperación en materia de defensa y el intercambio entre las fuerzas armadas de los países del continente continúan mereciendo particular atención. Y aunque el cuadro de amenazas se vuelva más complejo y difuso esto no significa que los países deban renunciar a su legítima capacidad de autodefensa. En este sentido, es lógico que Brasil considere inconvenientes las iniciativas que puedan hacer pensar que en Sudamérica, o en América Latina en general, existe el riesgo de una carrera armamentista. Para Brasil, las medidas en el ámbito hemisférico con miras a la contención de los gastos militares deben ser motivo de consideración cuidadosa, porque el escenario estratégico actual no permite a los países simplemente dejar ir una capacidad defensiva que, dice, en el caso latinoamericano ya es mínima.

Después del 11 de septiembre Brasil continúa reiterando que la elaboración del nuevo concepto de seguridad hemisférica 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’.¹⁵ Antes del 11 de septiembre, Brasil destacaba el crimen organizado y el narcotráfico como principales preocupaciones de seguridad, sin embargo, ha incorporado ahora la corrupción, el lavado de dinero, los cambios climáticos, los desastres naturales y las vulnerabilidades inherentes al proceso de globalización. Al igual que muchos otros países latinoamericanos, Brasil reitera, después del 11 de septiembre, el argumento de que la solidaridad económica es uno de los instrumentos indispensables para la reducción de los riesgos políticos, y también un inhibidor de la proliferación de redes criminales. Este es un claro mensaje dirigido al gobierno estadounidense, el cual se resiste a adoptar esta posición (véase más adelante la postura de los EEUU). Cabe destacar que Brasil continúa siendo muy cuidadoso de no incluir la degradación medioambiental como amenaza a la seguridad, en tanto que esto podría entenderse como una aceptación de que la degradación de la región amazónica es una cuestión en la que tienen competencia todos los países del hemisferio.

Finalmente, Brasil continúa señalando que no obstante la cooperación antiterrorista derivada del 11 de septiembre será difícil una convergencia en torno a una concepción única y amplia de seguridad que sea plenamente aplicable a las tres masas continentales de las Américas y el Caribe.

2. Chile y la seguridad hemisférica después del 11 de septiembre

Quizás los cambios más importantes que detectamos en la postura chilena después del 11 de septiembre tienen que ver con una clara toma de postura a favor de una concepción multidimensional de la seguridad, una fuerte apuesta para que se incorpore el concepto de seguridad humana en la nueva definición de la seguridad interamericana, y una tácita aceptación de que el TIAR aún puede ser utilizado en ciertas circunstancias.¹⁶ Antes del 11 de septiembre, aunque Chile pedía la incorporación de la ‘seguridad humana’, señalaba que

aunque en la redefinición del concepto de seguridad hemisférica interamericana se debían considerar las nuevas amenazas, no se debían definir todos los problemas como asuntos de seguridad.

Después de 11 de septiembre, al enumerar las que considera nuevas amenazas, Chile incluye, en este orden, el terrorismo internacional, el tráfico de drogas, las actividades delictivas transnacionales, el deterioro de la seguridad ciudadana, el comercio ilícito de armas pequeñas y ligeras, y la explotación ilícita de los recursos naturales. Y pide a la OEA que tome en cuenta las preocupaciones y las vulnerabilidades específicas de los pequeños estados insulares, tales como el tráfico de drogas, el VIH/SIDA, los desastres naturales, los cambios ecológicos y la debilidad de sus economías, que en muchos casos están basadas en algunos pocos bienes básicos. Destaca el hecho de que Chile ya no reitera tan enfáticamente que cada país debe establecer sus prioridades y el tipo de respuestas que serán necesarias.

Si bien antes del 11 de septiembre Chile había apuntado la necesidad de adecuar el TIAR y la JID a las situaciones de seguridad contemporáneas, en el escenario post septiembre 11 señala que el TIAR, y la OEA, aún pueden servir de marco para respuestas regionales a ciertas amenazas, como han demostrado las respuestas al 11 de septiembre. Aunque aclara que también tendrían que ser analizados de manera más puntual.

Finalmente, antes del 11 de septiembre, Chile era de los países que consideraba que se debía impulsar la pronta realización de la Conferencia Especial sobre Seguridad. Una vez establecida la fecha de realización para el próximo año, Chile solicita que esa Conferencia genere una declaración política que permita transitar hacia una "Carta para la Seguridad Hemisférica en las Américas" que responda a las nuevas amenazas y que establezca los mecanismos de cooperación política, armonización jurídica y capacidad operativa necesarios para hacerles frente.

3. Estados Unidos y la seguridad hemisférica después del 11 de septiembre

Quizá la cuestión a destacar respecto a la posición de los Estados Unidos antes y después del 11 de septiembre es que no hay cambios de fondo en sus propuestas sobre la reforma de la arquitectura interamericana de seguridad. Aunque es evidente un mayor énfasis respecto a la cooperación para el combate al terrorismo y respecto a la necesidad de reforzar las instituciones del sistema interamericano de seguridad (en particular el TIAR y la JID), las demás posturas se mantienen.¹⁷

Los EEUU continúan reiterando que si bien en las Américas existen problemas intersectoriales que requieren respuestas multilaterales (tales como el terrorismo, el lavado de dinero, el crimen organizado, narcotráfico y el VIH/SIDA), esto no implica que se deban definir todos los retos como cuestiones de seguridad, y que es necesario distinguir entre los problemas económicos y sociales de los de seguridad. En este sentido, la respuesta de los EEUU al documento presentado por Barbados en la XXXII Asamblea General de la OEA, referente a la naturaleza multidimensional de la seguridad en las Américas, es particularmente reveladora.¹⁸ El documento incluía ocho cuestiones consideradas "clave en materia de seguridad que afronta el hemisferio", y que mostraban las prioridades de los pequeños estados insulares que forman parte de la comunidad interamericana: tráfico de drogas; VIH/SIDA; privación económica, pobreza y exclusión social; delincuencia transnacional organizada; tráfico de armas pequeñas y ligeras; sostenibilidad medioambiental; preparación para casos de desastre y mitigación de los efectos de éstos; y, finalmente, el terrorismo. Respecto a este último aspecto, nos parece que el documento elaborado por Barbados recoge muy bien el sentimiento de muchos países del hemisferio al señalar que si bien el 11 de septiembre fue desastroso, "el hecho es que el terrorismo existía mucho antes" de esa fecha en la agenda de preocupaciones interamericanas. Prueba de esto es que la Convención Interamericana contra el Terrorismo aprobada en la reunión de la OEA en Barbados comenzó a elaborarse mucho tiempo antes del 11 de septiembre.

En su respuesta al documento presentado por Barbados, los EEUU solicitaron incluir otras amenazas a la seguridad hemisférica a la lista presentada, como el lavado de activos, la

migración ilegal y las disputas fronterizas y territoriales no resueltas en la región. Cabe destacar que la posibilidad de incluir la migración ilegal como una amenaza a la seguridad hemisférica es algo que causa mucha preocupación entre varios países latinoamericanos. Y que respecto a la definición no tradicional de la seguridad, los EEUU no están de acuerdo de que se pueda afirmar “que existe un vínculo inextricable entre la marginación económica, la pobreza, los conflictos, la apatía y la desilusión” de los ciudadanos, o que “estos factores surgen como causas de fondo del extremismo, dan lugar a guerras y a actividades ilícitas que socavan la trama” de las sociedades del continente, “afectan las relaciones entre los Estados y amenazan la paz y la seguridad.”¹⁹

En cuanto a la respuesta hemisférica a las amenazas transnacionales, los EEUU han señalado en varias ocasiones 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.

Finalmente, antes del 11 de septiembre los EEUU enfatizaban la necesidad de que la OEA realizara a la brevedad una Conferencia Especial sobre Seguridad, y ahora se manifiestan a favor de que esta conferencia apruebe una “Declaración Interamericana sobre Seguridad Hemisférica” con propuestas específicas sobre cómo actualizar la arquitectura de seguridad. Para los EEUU el sistema interamericano, basado en la carta de la OEA y en el Tratado de Río, ha demostrado su habilidad para adaptarse y responder a amenazas nuevas y tradicionales, y en todo caso se hace necesario fortalecer tanto al TIAR como a la JID, y dotarlos de nuevas responsabilidades para que puedan responder a las demandas de seguridad del hemisferio.

4. México y la seguridad hemisférica después del 11 de septiembre

Nos parece que claramente hay dos cuestiones sobre las que México ha cambiado su postura después del 11 de septiembre. La primera tiene que ver con el TIAR y la segunda con la Conferencia Especial sobre Seguridad.²⁰

Antes del 11 de septiembre México argumentaba que tanto el TIAR como la JID no respondían a los criterios de representatividad y legitimidad que necesitan los instrumentos interamericanos de seguridad, y que eran estructuras que habían dejado de tener validez y que respondían a una concepción superada de la seguridad. México incluso llegó a anunciar pocos días antes de los ataques terroristas a los EEUU que estaba considerando renunciar al TIAR. El 7 de septiembre de 2001, el presidente de México, Vicente Fox, había señalado en la OEA la intención de su gobierno de abandonar el TIAR. “Desde la perspectiva de México, el Tratado de Río no sólo representa un grave caso de obsolescencia e inutilidad, sino que ha impedido, en contra de sus propósitos, la generación de una idea de seguridad adecuada a alcances y necesidades” en el continente, dijo Fox en esa ocasión. Pero después del 11 de septiembre México no tuvo más remedio que apoyar la invocación del TIAR. El Ministro de Exteriores mexicano, Jorge Castañeda, señalaría posteriormente en una entrevista que México se unió a la votación para invocar el tratado, “no obstante sus limitaciones”, ante la solicitud del Secretario de Estado Colin Powell y porque esto era muy importante para los Estados Unidos. En consecuencia, por el momento México ha dejado de hacer cualquier alusión a la posibilidad de desvincularse del TIAR.²¹

En cuanto a la Conferencia Especial sobre Seguridad, antes del 11 de septiembre México rechazaba la celeridad con la que muchos otros países querían avanzar en el tema, señalando que aún no estaban dadas las condiciones para realizarla y que aún se requería avanzar en muchos otros aspectos previos. Sin embargo, después de los ataques terroristas a su vecino y principal socio comercial el gobierno de Vicente Fox solicitó, y obtuvo, que la Conferencia Especial de Seguridad se realizara en la Cd. de México en el 2003. Conferencia a la cual el gobierno de México ha denominado como segunda Conferencia de Chapultepec, en alusión a la reunión celebrada en 1945 en México que preparó el camino para las reuniones de Río de Janeiro en 1947, y Bogotá en 1948, en las que serían instituidos los instrumentos formales del sistema interamericano de seguridad.²²

Por otra parte, después del 11 de septiembre, México, al igual que casi todos los países del Continente, sigue considerando necesario superar una concepción de la seguridad hemisférica limitada a los aspectos militares y de conflicto entre Estados, pero pide no utilizar aparatos militares para enfrentar las denominadas nuevas amenazas y no intentar buscar un concepto de seguridad totalizador, que incluya medidas coercitivas. En este marco, aunque México continúa señalando que la prioridad debe ser el combate a la pobreza extrema y la desigualdad social, ha advertido que también es importante combatir cuestiones transnacionales como el tráfico de armas pequeñas y ligeras, el narcotráfico y el terrorismo, el SIDA, la delincuencia organizada, la sostenibilidad ambiental, los desastres naturales y el terrorismo. Pero reitera que estos fenómenos impactan de manera diferenciada a los países del Continente. México advierte que mientras que para algunos estados estos fenómenos constituyen problemas de orden público, para otros países representan serias amenazas a la seguridad nacional y, por tanto, no puede existir un concepto único de seguridad en el hemisferio.

Finalmente, en el ámbito más tradicional de la seguridad, México pide reconocer que aún persisten controversias territoriales y disputas fronterizas en el Continente pendientes de solución, y solicita que se detenga la transferencia lícita y el tráfico de un exceso de armas pequeñas y ligeras, y que se disminuyan los “elevados presupuestos militares”. Ya que todos estos factores que generan desconfianza y temor entre los estados de las Américas.

Evidentemente las posiciones que estos cuatro países han presentado corresponden a prioridades y concepciones generadas a partir de sus distintas experiencias nacionales. Sin embargo, es necesario destacar que la existencia de diversas percepciones no ha invalidado la posibilidad de llegar a acuerdos muy importantes respecto a la definición de retos comunes e incluso respecto a la construcción, aunque sea de manera temporal, de aproximaciones conjuntas a la definición de un concepto de seguridad que contenga elementos que todos los países puedan compartir.

La siguiente sección revisa dos ejemplos recientes de estos avances conjuntos: la Declaración de Bridgetown y la Conferencia Especial sobre Seguridad.

III. LA DECLARACIÓN DE BRIDGETOWN Y LA CONFERENCIA ESPECIAL SOBRE SEGURIDAD

Durante la XXII Asamblea de la OEA, celebrada en Barbados a principios de junio de 2002, se aprobaron dos documentos que nos parece serán relevantes en el proceso de reforma interamericana. En la medida en que estos documentos fueron aprobados con el consenso de todos los Estados miembros de la OEA y que por esta razón se puede pensar que de su contenido se derivarán reformas que en principio deberían también tener el consenso de todos los Estados, pensamos que es importante dedicar unas líneas a analizar su contenido.

El primero de dichos documentos es la denominada “Declaración de Bridgetown”, que plantea un enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica. De esta declaración se desprenden seis consideraciones novedosas:²³

1. En primer lugar, la declaración distingue entre “amenazas”, “preocupaciones” y “desafíos” a la seguridad en el continente. Lo que suponemos anuncia una diferenciación respecto a los instrumentos y acciones que en el futuro podrían utilizarse para enfrentar cada una de estas cuestiones.
2. Se afirma que estas amenazas, preocupaciones y desafíos son de “naturaleza diversa y alcance multidimensional” y en algunos casos de naturaleza “transnacional”, y que, por tanto, el concepto y enfoque tradicionales deben “ampliarse” para abarcar “amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y medioambientales.” Aunque se habla de amenazas tradicionales, en ningún momento se utiliza el concepto de amenazas militares. Además, no se adopta el concepto de “seguridad humana” para englobar todos los aspectos antes mencionados.

3. La declaración reconoce que estas nuevas amenazas, preocupaciones y desafíos son “problemas intersectoriales” que requieren respuestas de aspectos múltiples por parte de distintas organizaciones nacionales, todas actuando de forma apropiada conforme a las normas y principios democráticos.
4. Se acepta que las nuevas amenazas, preocupaciones y desafíos a la seguridad hemisférica pueden requerir una gama de “enfoques diferentes”, y que deben tener en cuenta las “diferencias y características regionales”.
5. La adopción de enfoques comunes en temas de seguridad conducirá a la “harmonización” dentro del sistema interamericano de seguridad y es, por tanto, un “instrumento esencial” para aumentar la confianza y la seguridad en las Américas. Y, finalmente,
6. La declaración señala que se incluirá el “enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica” como un punto del temario de la Conferencia Especial sobre Seguridad. Esto puede considerarse claramente como una derrota, o si se quiere, una concesión, de los EEUU a todos los demás países del Continente, que venían promoviendo esta idea desde hace varios años.

El segundo documento que queremos destacar es la resolución sobre la Conferencia Especial de Seguridad que se celebrará en México en el 2003. De esta resolución nos parece que vale la pena comentar cuatro aspectos.²⁴

1. La resolución plantea la posibilidad de que la Conferencia Especial sobre Seguridad sea considerada el marco de referencia “permanente e institucional para la adopción e implementación de un nuevo sistema de seguridad en las Américas, que se reúna periódicamente”, y que la OEA tenga un papel central en el seguimiento de los acuerdos políticos alcanzados en dicha Conferencia.
2. La resolución recuerda que están aún por negociarse el proyecto de temario, el proyecto de reglamento y los proyectos de documentos finales de la Conferencia.
3. Se solicita a los Estados Miembros que suministren a la OEA toda la información que consideren relevante, incluidos los “aspectos bilaterales y subregionales”, para contribuir con ello al proceso preparatorio de la Conferencia Especial sobre Seguridad. A partir de este punto puede intuirse que se buscará reconocer y consolidar tres niveles de actuación en la cooperación interamericana en seguridad: el bilateral, el subregional y el regional.
4. La resolución señala que la OEA deberá dotarse de “la pericia técnica, consultiva y educativa en materia de defensa y seguridad” necesaria para prestar apoyo al examen continuo de las instituciones del sistema interamericano relacionadas con la seguridad hemisférica. Esto sin duda implica una seria transformación y preparación de los cuadros de la OEA; y una oportunidad inmejorable para que la JID y las instituciones académicas del continente especializadas en estudios de paz, seguridad y defensa puedan vincularse de manera importante con los trabajos de la OEA, y en especial con los de la Comisión de Seguridad Hemisférica.

Sin embargo, independientemente de los avances que se han registrado, es fundamental reconocer los obstáculos que existen en el camino hacia la adopción de una definición común sobre seguridad hemisférica. A reconocer algunas de esas dificultades esta dedica la siguiente sección.

IV. EL CAMINO HACIA MÉXICO 2003: ACUERDOS Y DESACUERDOS

Independientemente del impacto del 11 de septiembre en las posiciones de los cuatro países antes analizados, nos parece que hay ocho grandes temas relativos a la reforma del sistema interamericano de seguridad sobre los cuales pueden esperarse acuerdos importantes entre

todos los países del Continente en la Conferencia de México en 2003. Algunos parecerán demasiado evidentes pero vale la pena recalcarlos.

1. **Necesidad de renovar el sistema interamericano de seguridad.** Prácticamente todos los países del Continente Americano consideran que 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.
2. **Se requiere la búsqueda de consensos.** Se coincide en 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 del actor con mayor peso en la región.
3. **Existe una baja posibilidad de conflictos interestatales.** 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 derivados de diferendos territoriales no solucionados, en los que pueda utilizarse la fuerza militar.
4. **Hay nuevas dimensiones de la seguridad.** Todos los países reconocen que hay nuevas dimensiones de la seguridad que son importantes para la paz y la estabilidad de las Américas. Dimensiones que es necesario considerar en la redefinición de los conceptos e instituciones de seguridad interamericana. Aunque algunos países también comparten la preocupación con respecto a posibles implicaciones negativas de la adopción de un concepto demasiado amplio de seguridad hemisférica.
5. **Es necesario incrementar la cooperación.** Existe una gran coincidencia 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. Asimismo, se reconoce la complementariedad entre los mecanismos subregionales de cooperación en seguridad.
6. **Buscar más democracia e integración económica.** 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.
7. **Hay limitaciones en el TIAR y en la JID.** Hay coincidencia respecto a la necesidad de reformar el TIAR y la JID, especialmente por lo que se refiere a su membresía limitada y su relación con la OEA.
8. **Hay necesidad de un diálogo permanente.** 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 de un diálogo permanente entre los Estados.

Por otra parte, nos parece que existen seis temas generales entorno a los cuales será difícil llegar a acuerdos antes de la Conferencia Especial de Seguridad y que requerirán un arduo trabajo de negociación. Aunque incluso si este duro proceso de búsqueda de consenso se produce, puede ser que no se logren los acuerdos necesarios para sacar adelante estos siete temas.

1. **La definición de las nuevas dimensiones de la seguridad.** No obstante los consensos existentes respecto a que 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, los EEUU consideran que se debe evitar etiquetar problemas “que son fundamentalmente económicos o sociales” como cuestiones de seguridad. Mientras que prácticamente la totalidad de los demás países del Continente plantean la idea de que el nuevo concepto de seguridad hemisférica deberá incluir consideraciones políticas, económicas y sociales. En

este sentido se han pronunciado varios países, al solicitar que se incluyan las consideraciones del concepto de "seguridad humana", y 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 como hemos señalado anteriormente, Brasil se muestra reticente, en tanto que considera que en nombre del combate a la degradación medioambiental podrían vulnerarse la integridad territorial o la soberanía.

2. **El nivel de importancia de las amenazas tradicionales.** Aunque hay consenso respecto a la disminución de los riesgos de naturaleza militar, algunos países enfatizan la vigencia de la importancia de mantener ciertos niveles de poderío militar que les permitan disuadir posibles agresiones y obtener un mejor posicionamiento en la arena internacional.
3. **El 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 a algunos países que los EEUU consideren 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. Ciertos gobiernos consideran que esta interoperatividad podría traducirse en la imposición de las doctrinas militares estadounidenses sobre sus respectivas fuerzas armadas.
4. **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. Por ejemplo, a 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.
5. **La subordinación de militares a las autoridades civiles.** Por otra parte, aunque para la mayoría de las delegaciones esta 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 se muestran preocupados porque, en su opinión, no se enfatiza lo suficiente la subordinación que las autoridades militares de la región deben a sus respectivas autoridades civiles.
6. **El papel de la JID y del TIAR.** No hay posición convergente sobre que hacer con estas instituciones. Los EEUU señalan 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, señalando la necesidad de subordinar la JID y las Reuniones Ministeriales de Defensa a la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA. Por otra parte, mientras que para algunos países 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), otros 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. En estos momentos, de los treinta y cinco estados miembros de la OEA, veinticinco son miembros de la JID, sólo trece han ratificado el Pacto de Bogotá, sólo veintidós han ratificado el Tratado de Río y sólo siete han ratificado sus protocolos. Con un par de excepciones, los estados del Caribe no participan en los instrumentos interamericanos de seguridad y tampoco lo hace Canadá.

V. CONSIDERACIONES FINALES

Los tres factores que Joseph S. Tulchin consideraba que determinarían el triunfo de las iniciativas de renovación del sistema interamericano de seguridad se modificaron con el 11 de septiembre: 1) la administración Bush considera hoy una prioridad fortalecer la arquitectura de seguridad hemisférica, aunque sus prioridades específicas no coincidan del todo con las de los demás países del Continente; 2) la OEA dará un gran impulso al proceso de reforma con la realización de la Conferencia Especial sobre Seguridad en México; y 3) la Comisión de Seguridad Hemisférica estará muy activa preparando y negociando la agenda de la Conferencia y los borradores de los documentos que se aprobarán en la misma. Lo que dará gran visibilidad al tema en los próximos meses. De acuerdo con el esquema de Tulchin, a primera vista pareciera que después del 11 de septiembre podemos pensar en la aceleración definitiva del proceso de reforma de la arquitectura interamericana de seguridad. Sin embargo, como hemos visto, aún hay varios elementos que obstaculizan seriamente este proceso.

Es fácil vislumbrar que el trabajo de preparación de la Conferencia Especial sobre Seguridad en México será delicado y muy complicado. Aún después del 11 de septiembre la definición de un enfoque conceptual compartido sobre la seguridad interamericana plantea serias dificultades. Si bien existe unanimidad respecto a la necesidad de reformar el concepto y las instituciones de la arquitectura interamericana de seguridad, algunos actores no comparten las mismas expectativas en materia de cooperación en seguridad. 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. Algunas iniciativas son interpretadas por algunos actores como una posible vulneración de su soberanía o una vulneración del principio de no intervención. La colaboración en seguridad, en su acepción político militar tradicional, entre países con un poder nacional tan asimétrico plantea problemas de información sobre defensa y seguridad casi insalvables. Asimismo, el carácter multidimensional de los asuntos que componen la denominada “nueva agenda” de seguridad plantea la interrogante de si una reconceptualización de la seguridad hemisférica, que incluya el concepto de ‘seguridad humana’, cuenta con el andamiaje institucional apropiado, y la voluntad política necesaria, que permita emprender acciones conjuntas en todas las áreas de esta nueva agenda de seguridad interamericana.

Podemos afirmar, finalmente, que el 11 de septiembre generó un importante elemento de cambio, pero que también se detectan tres elementos de continuidad después de esa fecha. Hay una importante voluntad de todos los estados del Continente para acelerar la discusión de la reforma de la arquitectura interamericana de seguridad, incluidos conceptos e instituciones. Voluntad que se ha traducido en la decisión para adelantar en un año la celebración de la Conferencia Especial de Seguridad. El 11 de septiembre, por otra parte, no generó cambios importantes en las posiciones previas de los gobiernos sobre temas hemisféricos específicos (vigencia del TIAR, papel de la Junta Interamericana de Defensa, entre otros); no invalidó las agendas de prioridades de seguridad de la gran mayoría de los países del hemisferio; y, no eliminó las inquietudes y resquemores que en varios países genera el proceso de reforma de la seguridad en el Continente Americano.

¹ El Continente Americano, que en este trabajo es sinónimo de ‘las Américas’ y del ‘hemisferio occidental’, está constituido por los 35 países de Norteamérica, Centroamérica, Sudamérica y el Caribe.

² Cabe señalar que este trabajo no aborda los cambios en las relaciones bilaterales de seguridad que se han presentado entre varios países del Continente Americano (especialmente México y Canadá) y los Estados Unidos a raíz de los ataques terroristas del 11 de septiembre.

³ Entrevista personal realizada el 29 de mayo de 2001. Actualmente, Joseph S Tulchin es director del Programa para América Latina del Woodrow Wilson International Center for Scholars, en Washington D.C.

⁴ Soriano, Juan Pablo, "Redefinir las Instituciones de Seguridad en el Continente Americano", *Observatorio de Política Exterior Europea*, Working Paper No. 4/2001, IUEE. (http://selene.uab.es/_cs_iuee/catala/obs/WorkingPapers/wp042001.html).

⁵ Véase la resolución [AG/RES. 1908 \(XXXII-O/02\) Conferencia Especial sobre Seguridad, aprobada el 4 de junio de 2002 por la Asamblea General de la OEA en su XXXII período de sesiones. Esta resolución se apoya en los mandatos de la Segunda y Tercera Cumbres de las Américas, celebradas en Santiago de Chile en 1998 y en Québec en abril de 2001, respectivamente, y en la resolución RC.23/RES.1/01 corr.1, "Fortalecimiento de la cooperación hemisférica para prevenir, combatir y eliminar el terrorismo", aprobada en la XXII Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, celebrada en Washington el 21 de septiembre de 2001.](#)

⁶ En septiembre de 1947 se firmó el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), también conocido como Pacto de Río. Dicho tratado intenta dar forma concreta a un concepto de solidaridad continental basado en la adopción de medidas de legítima defensa u otras medidas colectivas para la defensa común y el mantenimiento de la paz y la seguridad. El TIAR, señala que un ataque armado por parte de cualquier Estado contra un Estado Americano, será considerado como un ataque contra todos los Estados Americanos, y en consecuencia, cada una las Partes Contratantes se compromete a ayudar a hacer frente al ataque. Los Estados que han firmado y ratificado el TIAR son: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. El TIAR ha sido invocado en más de una docena de veces desde su entrada en vigor. La primera ocasión que se solicitó su aplicación fue en diciembre de 1948, cuando Costa Rica denunció la invasión de su territorio por fuerzas armadas procedentes de Nicaragua. La última vez que ha sido invocado fue en septiembre de 2001, cuando Brasil solicitó su aplicación en el contexto de los ataques terroristas a los EEUU. Desde principios de la década de los setenta, algunos Estados consideraban que la definición de la seguridad del TIAR, como una cuestión fundamentalmente militar, ya no era adecuada para el Continente. Además, señalaban que el tratado no contaba con la legitimidad y el respaldo suficiente, en tanto que no todos los miembros de la OEA eran signatarios del TIAR. Así, la Asamblea General de la OEA decidió, en 1973, iniciar un proceso de revisión del TIAR, que culminó en 1975 con la adopción del Protocolo de Reformas al TIAR. Hasta la fecha, el Protocolo de Reformas al TIAR ha sido ratificado solamente por Brasil, Costa Rica, los EEUU, Guatemala, Haití, México, Perú y República Dominicana, por lo cual no ha entrado en vigor. Entre otras cuestiones, los Estados miembros han expresado reservas respecto a la adopción y carácter de las medidas coercitivas estipuladas, respecto a la forma de tomar las decisiones, y sobre la posible firma de un tratado que garantice la seguridad económica colectiva de los países de las Américas.

⁷ La OEA se creó en 1948, y firmaron su Carta constitutiva Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Desde entonces, la han firmado Barbados y Trinidad y Tobago en 1967; Jamaica en 1969; Granada en 1975; Surinam en 1977; Dominica y Santa Lucía en 1979; Antigua y Barbuda, y San Vicente y las Granadinas en 1981; Bahamas en 1982; Saint Kitts y Nevis en 1984; Canadá en 1990; y, Belice y Guyana en 1991. Cabe señalar que aunque Cuba es oficialmente miembro de la OEA, sus representantes han sido excluidos de participar en las reuniones de la Organización desde principios de la década de los sesenta a raíz de la crisis de los misiles.

⁸ La Junta Interamericana de Defensa se creó en marzo de 1942, en el contexto de la segunda guerra mundial, a fin de que preparar a las repúblicas Americanas para la defensa del Continente mediante la realización de estudios y recomendaciones en materia de defensa hemisférica. Actualmente participan en las reuniones de la JID solamente 19 Estados: Antigua y Barbuda, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, los Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. La carta de la JID especifica que su misión es servir como un órgano de asesoramiento y que sus resoluciones no son vinculantes. La JID, como un organismo interamericano independiente e intergubernamental, siempre ha estado en una situación extraña: es parte de la OEA y a la vez no. Ya en 1950, dos años después de que la OEA fuera establecida, se decidió que la JID no sería era un organismo especializado de esa organización, pero al mismo tiempo e independientemente de su autonomía técnica, su

presupuesto siempre ha sido proporcionado por la OEA (Aunque también recibe recursos de las fuerzas armadas de los EEUU). En la actualidad, la JID se compone de cuatro órganos principales: un Consejo de Delegados, integrado por oficiales con el rango de general o coronel de 19 países, un Estado Mayor conjunto internacional, una Secretaría que provee apoyo administrativo y logístico, y el Colegio Interamericano de Defensa (CID). El CID fue establecido en 1963, a fin de capacitar a oficiales militares y funcionarios públicos en cuestiones de defensa y seguridad hemisféricas. Finalmente, cabe destacar que el reglamento de la JID establece que su presidente será siempre un oficial estadounidense, quien a su vez será el director del CID.

⁹ La primera Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas se celebró 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. Y la cuarta conferencia tuvo lugar en Manaus, Brasil, del 17 al 20 de octubre de 2000. La quinta reunión se realizará en Chile a finales de 2002.

¹⁰ Durante 1999 se realizó una sesión especial los días 20 y 21 de abril. En el 2000 se realizaron dos sesiones; la primera los días 20 y 21 de marzo, y la segunda los días 13 y 14 de noviembre. En 2001 se realizó una sesión, el 2 de marzo. Los informes de estas sesiones se pueden consultar en la página electrónica de la CSH (<http://www.oas.org/chs/default.htm>).

¹¹ Véase, Soriano, Juan Pablo, "La respuesta de América Latina y el Caribe al 11 de septiembre", *Observatorio de Política Exterior Europea*, Especial-11 de septiembre, No. 7/2001, IUEE (http://selene.uab.es/_cs_iuee/catala/obs/WorkingPapers/breveJuanPablo.htm).

¹² El análisis de las posiciones anteriores al 11 de septiembre se basa en un trabajo previo en el que hemos abordado con más detalle las posiciones de Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Estados Unidos y México respecto a cuatro temas: 1) los fenómenos que consideran pertenecen a las denominadas 'nuevas amenazas', o 'amenazas no tradicionales', a la seguridad hemisférica; 2) las propuestas de conceptualización de la seguridad interamericana que hace cada país; 3) la evaluación y las propuestas de reforma que hacen del TIAR y de la JID; y, 4) el papel que consideran debe tener la OEA, y especialmente su CSH, en el proceso de redefinición de la seguridad interamericana y en el futuro de las relaciones interamericanas de seguridad. De acuerdo a las coincidencias detectadas en ese trabajo, se agruparon los países en dos grupos. Por una parte teníamos al grupo conformado por Argentina, Chile y los EEUU, y por la otra, al grupo conformado por Brasil, Canadá y México. Esto no implica que dentro de cada uno de estos dos grupos existiera una total coincidencia sobre cuál debía ser la estructura y los fines del sistema interamericano de seguridad, pero sí podían detectarse posturas compartidas. Véase Soriano, Juan Pablo, "Acuerdos y desacuerdos en la redefinición del concepto y las instituciones de seguridad interamericanas: las posiciones de Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Estados Unidos y México", *Security and Defense Studies Review. Interdisciplinary Journal of the Center for Hemispheric Defense Studies*, Vol. 1, No. 1, spring 2001. (<http://www3.ndu.edu/chds/journal/index.htm>).

¹³ Para el análisis las posiciones de Brasil antes del 11 de septiembre hemos utilizado el discurso del Presidente Fernando Henrique Cardoso, *La Política de Defensa de Brasil* (<http://www.planalto.gov.br/secom/colecao/DEFES.htm>); los informes de la Presidencia de la CSH sobre las sesiones del 20-21 de marzo de 1999, del 20-21 de abril de 2000 y 13-14 de noviembre de 2000; y la presentación de la delegación de Brasil en esta última sesión. Para las posiciones post 11 de septiembre hemos utilizado las "Palavras de sua Excelência o Senhor Embaixador Osmar Vladimir Chohfi, Secretario-geral das Relações Exteriores Chefe da Delegação do Brasil à XXXII Assembléia Geral da OEA. Diálogo dos Chefes de Delegação. Tema 1: Abordagem Multidimensional à Segurança Hemisférica, Bridgetown, em 3 de junho de 2002." (http://www.oas.org/XXXIIGA/english/speeches/speech_brasil.htm).

¹⁴ Véase, Soriano, Juan Pablo, "La respuesta de América Latina y el Caribe al 11 de septiembre".

¹⁵ El concepto 'seguridad humana' es generalmente asociado con el *Reporte Sobre Desarrollo Humano 1994 del PNUD*. Este reporte señala que la 'seguridad humana' 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. 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.

¹⁶ Para el análisis de las posiciones de Chile antes del 11 de septiembre hemos utilizado la presentación de Chile en la sesión de la CSH de los días 20 y 21 de marzo de 2000, y el documento CP/CSH-321/00 *Informe de la Presidencia: Reunión Especial de la Comisión de Seguridad Hemisférica “Los Nuevos enfoques sobre la seguridad Hemisférica”*. Para las posiciones post 11 de septiembre hemos utilizado el documento “República de Chile. Ministerio de Relaciones Exteriores. Ponencia de Chile en Asamblea General de la OEA sobre seguridad hemisférica. Exposición de Canciller María Soledad Alvear Valenzuela.”. (http://www.oas.org/XXXIIGA/english/speeches/speech_chile.htm).

¹⁷ Para el análisis de las posiciones de los EEUU antes del 11 de septiembre hemos utilizado las presentaciones de este país en las sesiones de la CSH de los días 20-21 de abril de 1999, y 13-14 de noviembre de 2000; y del Representante Permanente Adjunto de los EEUU en la OEA, en el Canadian Council of International Peace and Security, el 6 de abril de 2000. Las posiciones post septiembre 11 se analizan a partir de los documentos: “Statement to the press by Secretary of State Colin L. Powell, General Assembly of the OAS, Bridgetown, Barbados, June 3, 2002.” (http://www.oas.org/XXXIIGA/english/speeches/speech_powell_press.htm); y “Opening Remarks and Q&A With the Press Following the OAS General Assembly. Secretary Colin L. Powell”, Bridgetown, Barbados, June 3, 2002. (<http://www.state.gov/secretary/rm/2002/10646.htm>).

¹⁸ Previamente a la XXXII Asamblea General de la OEA, la representación de Barbados presentó un documento para la discusión de la adopción de un enfoque multidimensional de la seguridad que recibió un amplio respaldo de casi todas las demás delegaciones. En ese documento se señala que la definición tradicional de seguridad identifica el papel de las fuerzas armadas como fundamental; la seguridad ante la amenaza de guerra, bien de guerra con otro Estado, grupos terroristas e incluso personas o grupos anónimos. Esta definición, según Barbados, debe evolucionar y tomar en cuenta el hecho de que, para los países en desarrollo, la seguridad también depende de su constante viabilidad como economías emergentes que enfrentan los desafíos correspondientes relacionados. Por lo tanto, la seguridad debe definirse “en términos de la interrelación entre las actividades militares, sociales y económicas.” Véase, “Ayuda memoria sobre el tema del enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica para el diálogo ministerial del trigésimo segundo periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA”, AG/doc.4052/02, 3 de mayo de 2002.

¹⁹ Véase, “Ayuda memoria sobre el tema del enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica para el diálogo ministerial del trigésimo segundo periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA. (Comentarios de las Delegación de Estados Unidos)” AG/doc.4052/02add.1, 21 mayo 2002. (http://www.oas.org/xxxiiga/espanol/documentos/docs_esp/AGdoc4052_02_add1.htm).

²⁰ Hemos analizado las posiciones de México antes del 11 de septiembre fundamentalmente a partir de las presentaciones de la delegación mexicana ante la OEA en las sesiones de la CSH de los días 20-21 de abril de 1999, 20-21 de marzo de 2000, y 13-14 de noviembre de 2000. Las posiciones posteriores del 11 de septiembre se han analizado a partir de la “Intervención del Secretario de Relaciones Exteriores de México, Doctor Jorge Castañeda, en el XXXII periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), Bridgetown, Barbados, 3 de junio de 2003.” (http://www.oas.org/XXXIIGA/english/speeches/speech_Mexico.htm).

²¹ Aunque los países de América Latina consideraron que la reactivación del TIAR era una acción necesaria ante la crisis, muchos gobiernos no dudaron en recalcar las limitaciones del tratado y en señalar que es un instrumento que no responde a los retos y a las amenazas que enfrenta el continente en la actualidad. Por ejemplo, el canciller venezolano Luis Alfonso Dávila señaló: “Hemos apoyado la convocatoria del TIAR, pese a que tenemos ante este instrumento severas críticas. Para ser ciertos, el Tratado es un instrumento desactualizado.” La ministra chilena de Relaciones Exteriores, Soledad Alvear, destacó que la activación del TIAR de ninguna manera es un reconocimiento a la efectividad de este instrumento. “El nuevo mundo que abre el siglo XXI nos impone el desafío de desarrollar nuevos y mejores instrumentos regionales de cooperación, pero en momentos de crisis como el que estamos viviendo, es urgente recurrir a lo que tenemos, por mucho que reconozcamos sus limitaciones”, dijo. “El TIAR es el instrumento al que ahora podemos recurrir para hacer frente a los ataques sufridos por Estados Unidos, sin embargo, se hace necesario un nuevo mecanismo de seguridad como el propuesto por el presidente Fox”, dijo el canciller panameño José Miguel Alemán. Véase, Soriano, Juan Pablo, “La respuesta de América Latina y el Caribe al 11 de septiembre”.

²² Entre el 21 de febrero y el 8 de marzo de 1945, se desarrolló en la Ciudad de México la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz, a fin de debatir muchos de los problemas residuales de la cooperación interamericana durante el periodo de guerra, y para anticipar las necesidades del sistema interamericano ante el inminente fin de la segunda guerra mundial. Técnicamente se consideró que la conferencia estaba fuera del sistema interamericano en tanto que no incluyó a Argentina, que aún no había declarado la guerra a las potencias del eje (Alemania, Italia y Japón). Es relevante la Resolución VIII de la Conferencia, conocida también como acta de Chapultepec, relativa a la asistencia recíproca y a la solidaridad interamericana. Esta resolución resume los principios de seguridad colectiva desarrollados en las Américas entre 1936 y 1942, estipula la solidaridad de los Estados Americanos ante la agresión o amenaza de agresión en contra de algunos de los miembros de la comunidad hemisférica, y establece una serie de sanciones, e incluso la utilización de la fuerza armada, como mecanismos de defensa. La Resolución VIII estaba planteada para ser válida solamente mientras durase el estado de guerra, y se había acordado que una vez que concluyese se debería celebrar un tratado de asistencia entre los Estados Americanos. Véase, Leu, Hans-Joachim, y Vivas, Freddy, *Las Relaciones Interamericanas. Una Antología de Documentos* (Caracas: Universidad Central de Venezuela, 1975), p.130.

²³ [Declaración de Bridgetown: Enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica](#), AG/DEC. 27 (XXXII-O/02) (Aprobada en la cuarta sesión plenaria celebrada el 4 de junio de 2002).

²⁴ *Conferencia Especial sobre Seguridad*, AG/RES. 1908 (XXXII-O/02) (Resolución aprobada en la cuarta sesión plenaria celebrada el 4 de junio de 2002).