

Relaciones Inter-Americanas de Seguridad:

Antes y Después Septiembre-11¹

Andrés Fontana

Las relaciones Inter-Americanas en el campo de la seguridad no sufrieron cambios significativos como consecuencia de los sucesos ocurridos el 11 de septiembre. La principal razón es que, antes de los ataques terroristas, las relaciones de seguridad Inter-Americanas no eran lo suficientemente intensas o “robustas” para justificar altas expectativas. No existió razón alguna, antes o después del 11 de septiembre, para esperar algún compromiso recíproco significativo en el campo de la seguridad, por parte de los Estados Unidos, o de cualquier país de la región. Hacia fines de los 90, las relaciones de seguridad Inter-Americanas habían perdido el ímpetu alcanzado en años anteriores. El “momentum,” reflejado en el Compromiso de Santiago de 1991, la creación de la Comisión sobre Seguridad Hemisférica de la OEA, en 1992, y las primeras Reuniones de Ministros de Defensa de las Américas, en 1995 y 1996, declinó a partir de mediados de la década. No obstante la importancia de esos logros, es posible vislumbrar en el proceso de revisión de la seguridad hemisférica en la post Guerra Fría, la falta de una visión compartida, y la falta de confianza entre los principales actores. Desde la perspectiva norteamericana, siempre ha prevalecido una percepción subvaluada de la relevancia estratégica de la región, lo cual se acentuó con el fin de la Guerra Fría. Por su parte, los países Latinoamericanos siempre han rehuído el asumir colectivamente compromisos de seguridad –con o sin la participación de los Estados Unidos– y han visto con suma desconfianza a la potencia global, tanto por razones históricas como por la propia política norteamericana hacia la región. Naturalmente, las doctrinas y políticas de los Estados Unidos posteriores al 11 de septiembre no han contribuido a mejorar las percepciones recíprocas.

¹ Una versión preliminar de este trabajo fue presentada en el seminario Latinoamérica 2003, organizado por el Centro de Estudios Internacionales y el Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Cambridge, los días 14 y 15 de febrero de 2003 y más tarde publicada en Wolf Grabendorff (Ed.) **La seguridad regional en las Américas: Enfoques críticos, conceptos alternativos** (Bogotá: Editorial Fescol, 2003).

Introducción

Los ataques terroristas del 11 de septiembre pusieron en evidencia, una vez más, el bajo “nivel de intensidad” de las relaciones Inter-Americanas. Esa fue, sin embargo, la razón por la cual no hubo grandes expectativas ni grandes frustraciones. Los Estados Unidos mantuvieron su habitual actitud de relativa indiferencia y los países Latinoamericanos pusieron de manifiesto su escasa voluntad para ir más allá de las expresiones de solidaridad que las circunstancias imponían.

Tal vez la “baja intensidad” de los vínculos en materia de seguridad entre los Estados Unidos y la región no deba ser motivo de preocupación.² Sin embargo, las democracias latinoamericanas aún adolecen de altos grados de debilidad institucional y, después del 11 de septiembre, con las nuevas prioridades y políticas de los Estados Unidos y las diversas posiciones de los países Latinoamericanos frente a las cuestiones hemisféricas, el compromiso regional con el fortalecimiento y la estabilidad de la democracia puede estar a punto de desaparecer.

Ese compromiso fue característico de las relaciones Inter-Americanas durante la post Guerra Fría, a lo largo de los años noventa. Los Estados Americanos alcanzaron un consenso importante y plasmaron una serie de propuestas encaminadas a fortalecer las instituciones democráticas y el apoyo colectivo para garantizar su estabilidad. Las relaciones de seguridad Inter-Americanas, reflejaron esta disposición política a través del Compromiso de Santiago, la Primera Cumbre de las Américas, la creación de la Comisión sobre Seguridad Hemisférica en la Organización de Estados Americanos (OEA), las Reuniones de Ministros de Defensa, entre otras instancias inherentes al proceso de seguridad hemisférica. Sin embargo, el proceso también demostró carecer de visiones compartidas en el ámbito de la seguridad y estar condicionado por una

² Durante la discusión en el seminario de febrero —en vísperas de la invasión a Irak— varios distinguidos colegas argumentaron que, según la experiencia histórica y, sobre todo, la actual política internacional de los Estados Unidos, la “baja intensidad” era conveniente. El presente análisis muestra, simplemente, que después de un período en que se suscitaron expectativas acerca de relaciones Inter-Americanas más estrechas, el resultado ha sido un status quo con ingredientes de creciente falta de interés recíproco. Mi argumento es que esto puede tener consecuencias negativas con respecto a tres temas fundamentales: la situación en Colombia y los pasos que los Estados Unidos van a tomar al respecto; el desarrollo de las nuevas amenazas en América Latina y nuestra escasa capacidad para desarrollar una estrategia regional al respecto; y la estabilidad de las instituciones democráticas, que en más de una oportunidad se benefició de la capacidad regional de dar una rápida y decidida respuesta a eventuales crisis.

predominante desconfianza recíproca y la escasa relevancia estratégica que los Estados Unidos le atribuyen a la región. Estas han sido características propias de las relaciones de seguridad Inter-Americanas, que determinaron su “baja intensidad” y, además, se profundizaron hacia finales de los noventa.

La serie de eventos ocurridos entre el Compromiso de Santiago en junio de 1991 y la Reunión de Ministros de Defensa de las Américas en octubre de 2000, demuestran la dificultad para construir lazos de unión entre los diferentes puntos de vista que existen sobre seguridad, los diferentes intereses que se suscitan alrededor del tema, y la desconfianza que separa a los Estados Unidos de sus socios del Hemisferio. Luego de los ataques terroristas del 11 de septiembre, con la nueva doctrina que informa la política exterior de los Estados Unidos, y su disposición a usar la fuerza militar e ignorar las opiniones de muchos actores del sistema internacional, la brecha existente en las relaciones Inter-Americanas de seguridad se ha ensanchado.

Además, tanto la estabilidad de la democracia como la calidad de las instituciones democráticas han pasado a ocupar un lugar subordinado en la agenda de política exterior norteamericana. Esto, junto con el nuevo clima internacional generado por la disposición de los Estados Unidos a usar la fuerza unilateralmente, o con el exclusivo respaldo de un estrecho grupo de aliados, puede producir un impacto negativo sobre la democracia, los derechos humanos y las libertades civiles en la región.

Por su parte, la resistencia de los países latinoamericanos a adoptar estrategias de seguridad regional, y enfrentar colectivamente procesos y actores como el caso de Colombia, las actividades de crimen organizado y el terrorismo internacional, puede llevar a incrementar aun más la brecha entre las políticas de seguridad de los Estados Unidos hacia a la región, por un lado, y las posturas e intereses del resto de los países de la región por el otro. El hecho de que las políticas norteamericanas sean ajenas a la interacción multilateral regional puede conducir a que predomine, en tales políticas, una visión favorable al uso de la fuerza militar en la región –sobre todo, pero no exclusivamente frente a la situación colombiana.

Mientras tanto, en nuestros países, la presencia de los carteles de la droga, el crimen organizado y el terrorismo internacional se expande diariamente. Esto ocurre no sólo en

los llamados “espacios vacíos” o “sin Estado,” como la Triple Frontera, sino también en el tejido institucional, político y social de todos los países de América Latina. Frente a estas tendencias, hoy claramente evidentes, la ausencia de estrategias regionales respaldadas por una clara voluntad política resulta alarmante. La gravedad de tales problemas y sus implicancias para toda la región, desde Alaska a Tierra del Fuego, constituye el terreno donde van a redefinirse las relaciones Inter-Americanas de seguridad en el futuro inmediato y a lo largo de los próximos años.

Para ello, el examen de lo ocurrido a partir de los primeros intentos de revisar las bases de la seguridad hemisférica en la post Guerra Fría puede resultar de utilidad. Esa rápida revisión nos muestra no sólo las dificultades para labrar consensos entre los Estados Unidos y el resto de la región, sino también las limitaciones de los países latinoamericanos para identificar nuestros propios intereses comunes en materia de seguridad y, sobre esa base, alcanzar consensos acerca de qué compromisos asumir **con** los Estados Unidos y qué compromisos requerir **de** los Estados Unidos para enfrentar los problemas comunes de seguridad de la región.

La Cumbre de Miami

En enero de 1994, el presidente norteamericano Bill Clinton envió una carta personal a todos los Presidentes y Primeros Ministros de las Américas –con excepción de Fidel Castro- invitándolos a una Cumbre de las Américas, la cual tendría lugar en Miami a finales del año. A renglón seguido, con miras a generar opinión alrededor de la agenda que se trataría en la Cumbre, el presidente Clinton envió un representante a todas las capitales de las Américas -con excepción de La Habana. En reuniones con funcionarios gubernamentales, políticos y académicos, el representante del presidente Clinton explicó que el gobierno norteamericano estaba particularmente interesado en construir consensos para desarrollar la agenda que se trataría en la Cumbre.

La Cumbre de Miami se llevó a cabo entre el 9 y el 11 de diciembre de 1994. Fue la primera Cumbre en que todos los líderes de los 34 países que asistieron habían sido democráticamente electos. Fue también la primera Cumbre de las Américas que incluyó a Canadá y los países del Caribe. La forma que el presidente Clinton escogió para organizar la Cumbre reflejaba, en cierta medida, su estilo personal. Sin embargo, también estaba presente una actitud más amplia de los Estados Unidos hacia las

relaciones Inter-Americanas, motivada por las condiciones favorables que ofrecía el fin de la Guerra Fría y la democratización de la mayor parte de los países de la región.

En ese marco, y luego de una larga secuencia de intervenciones en América Latina y apoyo a regímenes autoritarios, los Estados Unidos iniciaron una política de apoyo a la democracia y cooperación con la región. A lo largo de los noventa, el gobierno de los Estados Unidos expresó su decisión y determinación de no imponer ningún tipo de política a los países latinoamericanos, e hizo esfuerzos significativos para evitar actuar unilateralmente en las relaciones Inter-Americanas –si bien Cuba fue siempre la excepción.

Sobre todo durante los primeros años de la década, las relaciones Inter-Americanas gozaron de una nueva atmósfera –más amigable y menos tensa. Y, como reflejo de ello, el gobierno norteamericano quiso que todos los preparativos para el desarrollo de la Cumbre se hicieran sobre la base de consensos. Para algunos observadores diplomáticos y académicos, la Cumbre de Miami y la actitud de los Estados Unidos hacia la región constituían una oportunidad para que los países latinoamericanos rediseñaran las relaciones Inter-Americanas de acuerdo con sus propias visiones e intereses. Desde ese punto de vista, se abría una ventana de oportunidades para influenciar la política exterior americana hacia la región.³

Sin duda, había algo de verdad en este punto de vista acerca de las relaciones Inter-Americanas en el emergente contexto internacional y regional. En alguna medida, los Estados Unidos se estaban convirtiendo en una superpotencia benigna.⁴ Estados Unidos se comprometió a no volver a intervenir de manera unilateral en la región, como lo había hecho durante la década de los ochenta en Granada y Panamá. Más aún, el gobierno norteamericano había expresado su interés en apoyar la democracia en la

³ El profesor Joseph Tulchin, del Woodrow Wilson Center, expresó este punto de vista en varias ocasiones, durante reuniones con colegas y miembros del cuerpo diplomático en Buenos Aires.

⁴ Mastanduno (1997) analiza la combinación de la unipolaridad en términos de seguridad, suavizado con el uso benévolo de la supremacía militar de los Estados Unidos y su estrategia de *ampliación y extensión de la democracia*, junto con una aproximación más agresiva hacia temas de economía internacional.

región y establecer una interlocución más respetuosa y fraternal con sus contrapartes democráticas.⁵

De hecho, los Estados Unidos han apoyado iniciativas fundamentales encaminadas a fortalecer la democracia y a establecer mecanismos institucionales y políticos para la defensa colectiva de la estabilidad democrática. Han actuado democrática y receptivamente con respecto a las iniciativas latinoamericanas, como en el caso de la Resolución 1080 de la Asamblea General de la OEA de 1991, también llamada Compromiso de Santiago.⁶

Las Relaciones Inter-Americanas y la defensa colectiva de la democracia

El Compromiso de Santiago, de 1991, hizo especial énfasis en el respaldo colectivo a la estabilidad democrática en la región. La resolución prevé mecanismos de acción colectiva en caso de cualquier “interrupción inesperada o irregularidad en el proceso político institucional de la democracia o del ejercicio legítimo del poder de cualquier gobierno elegido democráticamente” de un Estado Miembro. La Resolución 1080 ha servido como factor esencial para ayudar a manejar las crisis y ha sido invocado cuatro veces: en Haití (1991), Perú (1992), Guatemala (1993) y Paraguay (1996).⁷

Previamente, en 1990, la Unidad para la Promoción de la Democracia fue creada en el marco de la Secretaría General de la OEA. La principal función de la Unidad para la Promoción de la Democracia es la de llevar a cabo actividades encaminadas a apoyar

⁵ La declaración irónica de Mandelbaum sobre el compromiso de los Estados Unidos hacia la democracia, “el vocabulario americano de la post Guerra Fría en términos de su política exterior, refleja la brecha entre lo que los Estados Unidos busca en y de los otros países, y el poder que tiene para alcanzarlo. Dicho lenguaje incluye un cierto tipo de verbo que denota la verdadera intención de actuar sin convenir con ningún tipo de acción. Los americanos se proclaman a sí mismos como país comprometido a promover, proteger, impulsar y facilitar la democracia y el libre mercado. Estas palabras que suenan tan bien, tienen la tendencia a sufrir una metamorfosis al disolverse cuando entran en contacto con la realidad,” no parecería aplicarse a las relaciones Inter-Americanas establecidas en los 90. Ver Mandelbaum (2002) p. 74.

⁶ La expresión “Compromiso de Santiago” se refiere a la Resolución 1080 OEA-AG sobre Democracia Representativa, adoptada en la quinta sesión plenaria que se llevó a cabo el 5 de junio de 1991 en Santiago de Chile. “Compromiso de Santiago” y “Resolución 1080” se han convertido en expresiones alternativas.

⁷ Para un análisis de la Resolución 1080, las instancias a través de las cuales fue invocada –y las ocasiones en las cuales ha sido por lo menos discutida- por el Consejo Permanente durante el periodo 1991-2000, y su relación con la teoría de los regímenes, ver Levitt (2001).

la consolidación democrática en la región, así como proveer guía y apoyo a los Países Miembros en el proceso de fortalecimiento de sus instituciones democráticas.

La promoción de la democracia y el respaldo a la estabilidad democrática se convirtieron en importantes elementos de la política exterior americana, en el escenario de la post Guerra Fría.⁸ Asimismo, el gobierno norteamericano fue receptivo de las solicitudes hechas por Brasil, Argentina y otros países latinoamericanos acerca de concluir la tradición de establecer líneas directas de comunicación entre el Pentágono (el Comando Sur) y las instituciones militares de la región, y canalizar en cambio todas las preocupaciones y requerimientos concernientes al terreno militar a través de las respectivas autoridades civiles.⁹

Reforma de las instituciones de seguridad Inter-Americanas

El gobierno de los Estados Unidos también fue, hasta cierto punto, receptivo a las iniciativas latinoamericanas encaminadas a rediseñar las instituciones de seguridad Inter-Americanas. En efecto, los Estados Unidos estaban promoviendo nuevas alternativas encaminadas hacia la seguridad regional y global, y buscando nuevos socios para enfrentar los nuevos dilemas y retos del emergente escenario internacional.¹⁰ Sin embargo, en el contexto de las renovadas relaciones Inter-Americanas, el gobierno norteamericano no estuvo dispuesto a ceder fácilmente con respecto a la reforma –mucho menos la disolución– de instituciones tradicionales del Sistema Inter-Americano de Defensa, como la Junta Interamericana de Defensa, el Colegio Inter-Americano de Defensa y la Escuela de las Américas.

⁸ Ver Lake (1993 y 1994) y ver Brinkley (1997).

⁹ En diversas reuniones, en el marco de reuniones bilaterales con delegaciones americanas, y de entrevistas con diplomáticos y funcionarios en las áreas de Defensa y Seguridad Internacional de los Estados Unidos, pude constatar el apoyo americano al fortalecimiento de la autoridad civil en el terreno de los asuntos militares y de defensa (la mayor parte de estas actividades tuvo lugar entre 1993 y 1997).

¹⁰ Para mayor información sobre nuevas alternativas y los nuevos dilemas del escenario emergente en la post Guerra Fría, ver Nolan (1994). Asimismo, Nye (1992), Hoffmann (1995) y Huntington (1999) proveen visiones sucesivas de los nuevos retos que ha tenido que enfrentar los Estados Unidos en el nuevo escenario internacional.

La Junta Interamericana de Defensa, creada en 1942 para estudiar y recomendar medidas para defender al Hemisferio durante la Segunda Guerra Mundial, tenía entre sus funciones formales la de planear la defensa colectiva del Hemisferio. Esta tarea, sin embargo, no involucró o afectó las previsiones de defensa de ninguno de los Estados de la región. El papel y la razón de ser de la Junta Inter-Americana de Defensa –un papel político mucho más significativo que su relevancia en términos de seguridad- han sido, ciertamente, uno de los temas centrales y más difíciles de tratar en el contexto de las relaciones Inter-Americanas.

Canadá, como nuevo miembro de la OEA, hizo una contribución significativa en este sentido.¹¹ Entre las consideraciones políticas que impulsaron a Canadá a unirse a la OEA se destacan tres: la ola de democratización en la región hacia fines de los ochenta; las consecuentes perspectivas alentadoras en materia de fortalecimiento de los derechos humanos en la región; y finalmente, la necesidad y oportunidad para redefinir la seguridad hemisférica.¹²

Las opiniones y percepciones sobre el estatus de la Junta y sus relaciones con la OEA han estado –y siguen estando- bastante divididas entre los principales Estados Miembros. Desde los comienzos de la década de los noventa, Canadá y Argentina argumentaron que, en el nuevo contexto internacional y ante la consecuente pérdida de importancia de los temas relacionados con la seguridad hemisférica, junto con la configuración de un nuevo panorama democrático en las Américas, la autonomía de la Junta Inter-Americana de Defensa respecto de las autoridades civiles –constituida por los Representantes Permanentes o Jefes de Misión de la OEA- es al menos inconsistente.¹³

¹¹ Canadá se convirtió en observador Permanente de la OEA en 1972 y luego en Estado Miembro el 8 de enero de 1990.

¹² Para mayor información sobre las relaciones de seguridad de Canadá en la región, ver Klepak (1996 y 1994).

¹³ La autonomía militar respecto de las autoridades civiles ha sido un concepto central en el análisis de las relaciones civil-militares en el contexto de la transición a la democracia en América Latina. Ver, entre otros autores, Stepan (1988) y Varas (1998).

De igual manera, Canadá ha sido enfático en señalar que el papel de la Junta en materia de seguridad regional no ha sido para nada claro. Para peor, los recursos de la Junta Inter-Americana de Defensa provienen en su mayor parte del presupuesto de la OEA. Por su parte, la OEA nunca ha tenido posibilidad siquiera de supervisar el programa académico del Colegio Inter-Americano de Defensa, que es conducido por la Junta.

El Colegio Inter-Americano de Defensa fue formalmente establecido el 9 de octubre de 1962, bajo el auspicio y financiamiento de la OEA y la Junta Inter-Americana de Defensa. Localizado desde entonces en el Fuerte Lesley J. McNair, ha tenido como principal función la de entrenar a militares y funcionarios gubernamentales de alto rango de todos los Estados Miembros del sistema Inter-Americano. Cada Estado Miembro de la OEA tiene derecho a presentar candidatos para concurrir al Colegio Inter-Americano de Defensa, el cual, desde su creación, ha graduado alrededor de 2000 estudiantes de 23 países miembros.

En 1993, Canadá y Argentina presentaron una propuestas con miras a reformar el estatus de la Junta, reorientar la ambigua subordinación de ésta a la autoridad política de la OEA, y redefinir sus funciones y objetivos.¹⁴ Desde una perspectiva diferente, Brasil también ha sido crítico de la falta de definición de la Junta, y ha propuesto la creación de una entidad totalmente aparte. México por su parte, ha sido partidario de mantener el estatus quo. En realidad, desde la perspectiva Mexicana, cualquier intento de estrechar los vínculos entre la Junta Inter-Americana de Defensa y la OEA ha sido siempre inadmisibles.¹⁵

La resistencia a tratar temas de seguridad en el marco multilateral regional ha sido parte de una larga tradición de la política exterior mexicana. Ya en 1948, en ocasión de la IX Conferencia Internacional Americana, que se llevó a cabo en Bogotá con el fin de adoptar la *Carta de la Organización de los Estados Americanos*, México expresaba su posición en contra de tratar temas de seguridad en el marco multilateral regional.

¹⁴ Ver OEA (1993) puntos II-8, II-9, II-10-b, y II-11.

¹⁵ Entrevistas con diplomáticos argentinos y canadienses c. 1997, en Buenos Aires y Kingston, Ontario.

Asimismo, cuando México se vio enfrentado a la propuesta de incorporar la Junta a la nueva organización regional e incluir sus mandatos a la Carta, amenazó con retirarse de la reunión, puesto que consideraba que dicha medida significaría la militarización de la “nueva Organización de Paz” y no quería que ésta contara con un “brazo armado.”

Dado el amplio espectro de opiniones y compromisos entre los principales Miembros de la OEA, fue prácticamente imposible para los promotores de las reformas avanzar en contra de los intereses creados en torno de la Junta Inter-Americana de Defensa y contrarrestar la preferencia de los Estados Unidos por mantener el estatus quo. Las visiones más conservadoras en cuanto al papel y el estatus que debía tener la Junta, convergía con los intereses corporativos de los militares latinoamericanos. Para la mayor parte de las Fuerzas Armadas de la región, la Junta tienen un significado valioso, que refleja el alto grado de autonomía que las instituciones militares preservaron después de las respectivas transiciones a la democracia.

La resistencia por parte de los Estados Unidos a aceptar reformas institucionales en esta materia, también se evidenció en el caso de la Escuela de las Américas, la más conflictiva institución en las relaciones de seguridad Inter-Americanas. La Escuela de las Américas se había ganado la no muy decorosa reputación de haber entrenado a más de 60.000 oficiales latinoamericanos en técnicas contrainsurgencia, comando e interrogatorio de detenidos, y haber recibido numerosas acusaciones a cientos de sus graduados por violaciones a los derechos humanos. Entre los acusados más notorios se encuentran dictadores latinoamericanos tales como Manuel Noriega y Omar Torrijos de Panamá, Leopoldo Galtieri y Roberto Viola de la Argentina, Juan Velasco Alvarado de Perú, Guillermo Rodríguez de Ecuador, y Hugo Suárez de Bolivia.

Inicialmente establecido en Panamá en 1946, la Escuela de las Américas fue trasladada al Fuerte Benning, Georgia, en 1984, de acuerdo con los términos del Tratado del Canal de Panamá. Mas tarde, el 17 de enero de 2001, la Escuela de las Américas fue reemplazada por el Instituto del Hemisferio Occidental para la Cooperación en materia de seguridad. A pesar de los múltiples reclamos locales e internacionales para acabar con dicha institución, su abolición aún no ha podido lograrse. Recientemente, fue propuesta una enmienda bipartita al proyecto de Autorización para Defensa para el año fiscal 2001, con el fin de cerrar la Escuela de las Américas y asimismo conducir una

investigación a nivel legislativo. Sin embargo, dicha propuesta fue denegada por un escaso margen de 10 votos en la Cámara de Representantes de los Estados Unidos.

Redefiniendo la seguridad hemisférica

Concluida la Guerra Fría, y ante la ausencia de amenazas extra-continenciales, la seguridad hemisférica requería una profunda revisión.¹⁶ Esto, junto con la ola de democratización en la región, le dio la fuerza necesaria a Canadá, y otros países de la región, para promover una revisión de las doctrinas, las hipótesis de conflicto, y otros aspectos relacionados con la seguridad hemisférica.

El gobierno norteamericano vio estas iniciativas con simpatía, si bien las mismas no incluían, en principio, ningún tema central de la agenda de seguridad de los Estados Unidos. Sin embargo, el gobierno norteamericano apoyó la propuesta de impulsar un proceso de revisión de los enfoques tradicionales en materia de seguridad y la promoción de nuevos enfoques basados en la prevención, la cooperación y la construcción de confianza. Este proceso, condujo a la creación de la Comisión Permanente de Seguridad Hemisférica en 1995, y a la realización de una serie de reuniones sobre medidas de fomento de la confianza y la cooperación, y a que los países de la región asumieran crecientes compromisos recíprocos en materia de seguridad.

En 1991, la Asamblea General de la OEA encomendó al Concejo Permanente de dicha Organización la conformación de un grupo de trabajo para tratar los temas de seguridad del Hemisferio, y promover los objetivos de paz, seguridad y estabilidad democrática en la región, acorde con el mandato fundamental de la OEA. Al año siguiente, el grupo recomendó la creación de un Comité Especial sobre Seguridad Hemisférica para garantizar la continuidad de la agenda de cooperación en materia de seguridad. Sobre la base de estas recomendaciones, la Asamblea General decidió la creación de la Comisión Especial sobre Seguridad Hemisférica en 1992, lo cual ofreció a los representantes de los Estados Miembros un ámbito especializado para intercambiar

¹⁶ Para mayores referencias acerca de los temas relacionados con la redefinición del papel de las fuerzas militares en la región, ver Domínguez (1998), Fitch (1998), Gold, Biss y Millett (1996), y Marcella (1994).

puntos de vista y tratar en forma sistemática una amplia gama de temas en materia de seguridad que, hasta ese momento, no habían formado parte de la agenda de la OEA.

Inicialmente, el Comité fue pensado como un foro para el tratamiento de temas tales como la constitución del Hemisferio Occidental en zona libre de minas antipersonales; las preocupaciones específicas de los pequeños países del Caribe en materia de seguridad; el Programa de Desminado en Centroamérica; el diseño de un Programa Hemisférico de Educación para la Paz; la transparencia en la adquisición de armas convencionales; y la consolidación del régimen establecido en el Tratado de Tlatelolco (para la Prohibición de Armas Nucleares en América Latina y el Caribe).

Sin embargo, al tener el carácter de “Comité Especial,” su existencia no era permanente sino que requería que su mandato fuera renovado anualmente. En consecuencia, durante la reunión de la Asamblea General en Haití, en 1995, se decidió su reemplazo por la Comisión Permanente para la Seguridad Hemisférica. De esta manera, las relaciones Inter-Americanas de seguridad fueron incorporadas al sistema institucional de la OEA sobre una base firme.

En este contexto, se desarrollaron con creciente dinamismo diversas iniciativas para promover la construcción de confianza y la cooperación en materia de seguridad, tanto a nivel regional como sub-regional. En marzo de 1994, se llevó a cabo en Buenos Aires la Primera Reunión de Expertos de la OEA sobre Medidas de Construcción de Confianza. A partir de entonces, tuvieron lugar diversos tipos de interacciones entre las fuerzas armadas de la región, y se desarrollaron, en forma creciente, medidas para incrementar la transparencia de las políticas de defensa de los Estados Miembros.

Brasil, Chile y Argentina lideraron el desarrollo de medidas de confianza y actividades de cooperación militar en el Con Sur. En buena medida, la información de base y el marco conceptual para estas políticas provino de la experiencia europea en materia de seguridad cooperativa llevada a cabo en el marco de la CSCE (Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa).¹⁷

¹⁷ A pesar de que la literatura sobre la experiencia europea en materia de seguridad cooperativa es muy amplia, algunos análisis tuvieron una mayor diseminación en los círculos diplomáticos. Entre otros, se destacan los trabajos de Perry *et al.* (1992), Vetzschera (1992), Cooper (1993),

La cooperación en materia de seguridad demostró la importancia de la transparencia de las políticas de defensa y ciertos aspectos clave de las relaciones cívico-militares –en particular, la subordinación de las fuerzas armadas al poder político y el desarrollo de capacidades civiles para el diseño y la implementación de las políticas de defensa y seguridad. En términos generales, la seguridad cooperativa, es decir, el enfoque de política que enmarca estas experiencias, mostró tener una estrecha afinidad no sólo con las preocupaciones en materia de seguridad que predominaban en los círculos diplomáticos y políticos en la región en los inicios de la post Guerra Fría, sino también con el espíritu, predominantemente democrático, de las relaciones Inter-Americanas durante esos años.

La diseminación de la seguridad cooperativa en la región fue uno de los resultados más importantes de las tendencias emergentes en las relaciones Inter-Americanas durante los años noventa. Sin embargo, a comienzos de la década ya había algunos precedentes importantes en este terreno, tales como el Proceso de Paz Centroamericano y los protocolos firmados por la Argentina y Brasil con respecto al uso de la energía nuclear para fines exclusivamente pacíficos.

En noviembre de 1995, se llevó a cabo en Santiago de Chile la Primera Conferencia Regional sobre Medidas para el Fomento de la Confianza y la Seguridad, patrocinada por la OEA. La (segunda) Declaración de Santiago reafirmó el compromiso regional de revidar el concepto de Seguridad Hemisférica, y propuso una serie de medidas de construcción de confianza, en su mayor parte centradas en la transparencia de las políticas de defensa. Los Estados se comprometieron, en principio, a llevar a cabo las siguientes medidas:

- ◆ Adopción de acuerdos sobre notificación previa de ejercicios militares.
- ◆ Intercambio de información y participación en el Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas y el Informe Estandarizado Internacional sobre Gastos Miliars.
- ◆ Intercambio de información sobre políticas y doctrinas de defensa.

Evans (1993), Dibb (1993), y Stares y Steinbrunner (199). En Fontana (1996) resumo algunos resultados de ese proceso.

- ◆ Consideración de un proceso de consultas con miras a avanzar en la limitación y control de armas convencionales.
- ◆ Acuerdos sobre invitación de observadores a presenciar ejercicios militares y visitar instalaciones militares, y operaciones rutinarias de intercambio de personal civil y militar para formación, capacitación y perfeccionamiento.
- ◆ Reuniones y acciones para prevenir incidentes e incrementar la seguridad en el tránsito terrestre, marítimo y aéreo.
- ◆ Desarrollo e implementación de las comunicaciones entre las autoridades civiles o militares de países vecinos de conformidad con su situación fronteriza.
- ◆ Realización de seminarios, cursos de difusión, estudios sobre medidas de fomento de la confianza mutua y la seguridad, y políticas de fomento de la confianza con participación de civiles y militares, así como sobre las preocupaciones especiales de seguridad de los pequeños Estados insulares.
- ◆ Realización de una reunión de alto nivel sobre las preocupaciones especiales de seguridad de los pequeños Estados insulares.

Luego de esta reunión se realizó la Conferencia de San Salvador, que tuvo lugar en la República del Salvador, en febrero de 1998. Con la Declaración de San Salvador sobre Medidas para Fomentar la Confianza y la Seguridad, los Países Miembros de la OEA reafirmaron su apoyo a la Declaración de Santiago de 1995, ratificaron su compromiso con la democracia, el desarme y la paz y la seguridad internacionales, con la eliminación de minas antipersonales a nivel global, y con el Tratado de Tlatelolco, del cual destacaron su importancia como antecedente fundamental en materia de no proliferación, que constituyó a América Latina en la primera región libre de armas nucleares en el mundo.

En 1998 y 1999, la OEA impartió directivas a la Junta Inter-Americana de Defensa y a la Secretaría General, respectivamente, para actualizar y facilitar el acceso a un Catálogo sobre medidas conducentes a la construcción de confianza y la seguridad, el cual había sido implementado por los Estados Miembros desde 1996 en adelante. Como resultado, en marzo de 2000, la Comisión Permanente sobre Seguridad Hemisférica dio a conocer un documento que refleja en gran medida el progreso de la región en esta materia.¹⁸

El documento estipula que 22 de los 34 Estados Miembros efectivamente entregaron informes. Dentro de las medidas más significativas, el informe destaca que 19 Estados declararon su aceptación a la participación de observadores en ejercicios militares, visitas a instalaciones militares, y diferentes formas de interacción e intercambio entre las diversas instituciones militares.

Reuniones de Ministros de Defensa de las Américas

A pesar de la importancia de los desarrollos mencionados anteriormente, la Cumbre de Miami de diciembre de 1994 no incluyó la seguridad como un tema de su agenda. La iniciativa del presidente Clinton de llevar a cabo consultas bilaterales durante el primer semestre de 1994 con el objeto de preparar una Declaración y un Plan de Acción a ser aprobados durante de Cumbre, no logró consenso con respecto a los temas vinculados a la seguridad y enfrentó una firme oposición de varios de los países más importantes a que tales temas fueran incluidos en la agenda.

En paralelo con el proceso de consultas intergubernamentales, varias organizaciones presentaron documentos y sugerencias. En el caso de la OEA, el Consejo Permanente y la Secretaría General elaboraron un documento acerca de las posibles contribuciones que la OEA podría hacer en ocasión de la Cumbre. Asimismo, durante la reunión realizada en octubre de 1994, los Miembros del Grupo de Río acordaron presentar una propuesta, el Plan de Acción de Miami, que fue aprobada por consenso. En ninguno de estos casos, las propuestas para la agenda de trabajo de la Cumbre incluyeron temas vinculados a la seguridad.

Los temas más importantes incluidos en las propuestas se refirieron al respaldo a los principios y valores democráticos; al fortalecimiento institucional; al desarrollo de estrategias comunes para la consolidación de la democracia; a la expansión del comercio y a una mayor integración; al desarrollo de mecanismos que aseguren los beneficios de la democracia y las reformas económicas; a nuevas relaciones en el marco hemisférico que contribuyan a superar los obstáculos al desarrollo; al fortalecimiento de las instituciones hemisféricas existentes; a la consolidación de la democracia; y un listado de temas que deben ser objeto de una mayor cooperación,

¹⁸ OEA (2000).

tales como el crecimiento, la búsqueda beneficios mutuos, la mejora de las condiciones laborales y la protección del medio ambiente, así como temas sociales que abarcan la pobreza, la salud, la educación y la creación de empleo.

Dada la ausencia de cuestiones vinculadas a la seguridad en la agenda de la Cumbre de Miami, el Secretario de Defensa estadounidense, William J. Perry, decidió convocar a la primera reunión de Ministros de Defensa de las Américas, de la cual fue anfitrión en Williamsburg, Virginia, en julio de 1995. Como proceso de convocatoria, el secretario Perry escogió la misma metodología utilizada por el presidente Clinton en 1994.

En este caso, los resultados de la consulta a los países participantes, llevada a cabo durante el primer semestre de 1995, se consolidaron en una agenda centrada en tres grandes temas: la transparencia y el fomento a la confianza; la cooperación en materia de defensa y en temas tales como operaciones de mantenimiento de la paz, operaciones de desminado y lucha contra las drogas; y el papel que deberán jugar las fuerzas armadas en las democracias del siglo XXI.

México y Brasil –este último argumentando no tener Ministerio de Defensa– se opusieron firmemente a la realización de la reunión. Sin embargo, y aun cuando su participación fue de bajo perfil, ambos países enviaron un representante a este primer encuentro. La actitud de la mayor parte de los Estados de la región fue reacia, debido a la falta de tradición en el tratamiento colectivo de temas de defensa y seguridad, el amplio espectro de visiones e intereses en la materia que caracteriza a la región y, probablemente, un cierto grado de desconfianza recíproca entre diversos actores.

Todo esto hizo muy difícil que los participantes se prestaran a firmar una declaración significativa y detallada. En consecuencia, los resultados más significativos de la reunión fueron, por una parte, la adhesión a los llamados “Principios de Williamsburg,” y por otra parte, la aceptación, no muy entusiasta, de la oferta formulada por la Argentina de ser anfitriona de una Segunda Reunión Ministerial de las Américas, en Bariloche, al año siguiente.

Los llamados Principios de Williamsburg fueron los siguientes:

- Respaldo a la promesa formulada en el Acuerdo de Santiago acerca de que la preservación de la democracia es la base para garantizar la seguridad mutua.
- Reafirmar el papel crucial que desempeñan las fuerzas armadas y de seguridad al proteger y defender los intereses legítimos de los Estados democráticos.
- Reafirmar los compromisos asumidos tanto en Miami como en Managua sobre la importancia de contar con fuerzas armadas subordinadas a la autoridad elegida democráticamente. Asimismo, instarlas a que actúen de acuerdo con los parámetros establecidos en la Constitución y a respetar los Derechos Humanos.
- Mejorar los niveles de transparencia en materia de defensa, a través del intercambio de información y la correspondiente publicidad de los gastos en defensa, y del mejoramiento del diálogo entre civiles y militares.
- Asumir como meta compartida por todos los países del Hemisferio, la resolución pacífica de disputas a través de negociaciones, acuerdos y la adopción de medidas de construcción de confianza.
- Promover una mayor cooperación en materia de defensa con el fin de apoyar la participación voluntaria en las operaciones de mantenimiento de la paz por aprobadas por las Naciones Unidas, así como también colaborar en la lucha contra el narcotráfico.

Poco después de culminada la reunión, en septiembre de 1995, el Departamento de Defensa de los Estados Unidos publicó el documento *United States Security Strategy for the Americas*.¹⁹ El documento destaca la importancia de la estabilidad de las instituciones democráticas para la seguridad regional y, como tal, su condición de prioridad para los Estados Unidos. Al mismo tiempo el documento expresa la preocupación de los Estados Unidos con respecto a los nuevos desafíos en materia de seguridad, en particular, el tráfico de drogas y el terrorismo internacional.

Pero el documento enfatiza, sobre todo, la importancia de la democracia y el libre mercado para la seguridad de la región. En resumen, la llamada “Estrategia de los Estados Unidos para las Américas” busca establecer un terreno común a los países Latinoamericanos y los Estados Unidos con relación a la seguridad. En éste se

¹⁹ Departamento de Estado (1995).

desatacan el compromiso con los valores democráticos; el apoyo colectivo a la estabilidad de la democracia; y un énfasis en la preservación de la identidad y el papel profesional de las fuerzas armadas –es decir, mantener la defensa nacional como marco fundamental de la planificación militar y el rol de las fuerzas armadas, una demanda fundamental de los Estados latinoamericanos frente a algunas políticas o al menos propuestas preliminares de los Estados Unidos– a lo cual se agregan referencias a nuevos roles de las fuerzas armadas, tales como la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo –que, de algún modo, reflejan la prioridad de los Estados Unidos– y la participación en operaciones de paz de las Naciones Unidas y la seguridad cooperativa, que a su vez reflejan las propuestas más innovadoras impulsadas originalmente por Canadá y la Argentina.

Esta combinación, ciertamente ambigua, de lo más tradicional con las preocupaciones en materia de seguridad propias de la post Guerra Fría, refleja la homogeneidad de los actores y de las situaciones que caracterizaron –y siguen caracterizando– las relaciones de seguridad Inter-Americanas: intereses y percepciones diferentes en materia de seguridad; una variedad, ampliamente heterogénea, en materia de relaciones cívico-militares, resultantes de las diversas experiencias de democratización en la región; y una competencia por el liderazgo regional, o por relaciones privilegiadas con los Estados Unidos, que en algunos casos (Brasil y México han sido los más destacados) han dado lugar a visiones basadas en una contraposición “Norte-Sur” de los intereses de la región en materia de seguridad. Sin duda, la combinación de intereses heterogéneos, niveles diferentes de democratización, y altos grados de desconfianza, ha condicionado negativamente las relaciones Inter-Americanas de seguridad y, asimismo, minado los vínculos entre los Estados de la región a pesar del ‘momentum democrático’ y ‘el ímpetu post Guerra Fría’ vividos a comienzos de los años noventa.

Sin embargo, los objetivos y estándares establecidos en Williamsburg fueron ratificados durante la Reunión de Ministerios de Defensa de las Américas en Bariloche, en octubre de 1996. Durante esta segunda reunión, se discutieron temas tales como la construcción de confianza, la cooperación en la salvaguarda de la paz, el impacto del crimen y las drogas en la seguridad, la amenaza que implica el tráfico ilegal de armas, y el impacto de los temas económicos en la seguridad. Los

Ministros de Defensa reiteraron la importancia de profundizar la seguridad hemisférica y la cooperación en materia de defensa, como una manera de fortalecer la democracia en la región.

En este caso, los participantes decidieron firmar un documento que reflejara los puntos más importantes sobre los que se logró consenso durante la reunión. Otro resultado importante de la Ministerial de Bariloche fue la decisión anunciada por el Secretario de Defensa norteamericano, William Perry acerca de la creación de Centro de Estudios de Defensa para el Hemisferio. Esta iniciativa surgió como respuesta a numerosos comentarios hechos al Secretario Perry por parte de los Ministros de Defensa latinoamericanos durante la Reunión Ministerial realizada en Williamsburg. En tales comentarios, los Ministros de Defensa latinoamericanos expresaban su preocupación con respecto a la falta de especialistas civiles en materia de defensa y seguridad, como uno de los mayores obstáculos para ejercer un control efectivo sobre las fuerzas armadas. Como respuesta a esta preocupación, en 1997 se fundó, en Washington, D.C., el Center for Hemispheric Defense Studies, con la misión de educar y entrenar civiles para futuros cargos en los Ministerios y Comisiones Legislativas de defensa en los respectivos países de la región.²⁰

Independientemente del progreso que hayan logrado las relaciones Inter-Americanas en materia de seguridad como resultado de las Reuniones Ministeriales y los esfuerzos realizados en el seno de la OEA, la Reunión Ministerial realizada en Bariloche fue, de alguna manera, el último evento donde se reflejó el espíritu de la post Guerra Fría y los procesos de democratización. Hacia fines de noviembre de 1998, entre el 29 de ese mes y el 3 de diciembre, se realizó la tercera reunión de Ministros de Defensa, esta vez en la ciudad de Cartagena de Indias, en la República de Colombia. Los resultados de esta reunión no mostraron ningún progreso y, por el contrario, pusieron en evidenció la falta de voluntad por parte de los países latinoamericanos para fortalecer sus vínculos en materia de seguridad regional, tanto en el terreno de las relaciones Inter-Americanas como en el plano subregional.

²⁰ Ver Fishel (2000).

Los Ministros, reunidos en Cartagena de Indias, ratificaron los compromisos asumidos previamente en las reuniones de Santiago de Chile, en 1991, Williamsburg, en 1995, y San Carlos de Bariloche, en 1996. En la, expresaron su preocupación por el derecho de cada nación a **“mantener fuerzas militares para cumplir con sus responsabilidades, tal como lo establece la Constitución, y en concordancia con lo establecido en la Carta de las Naciones Unidas y en la carta de la Organización de Estados Americanos.”** Este párrafo aparentemente natural, y en alguna medida redundante, simboliza la falta de confianza, de valores comunes y de preocupaciones compartidas en materia de seguridad entre los Estados de la región.

La siguiente Reunión Ministerial tuvo lugar en Manaus Brasil, del 16 al 21 de octubre de 2000. Luego de resistir firmemente la realización de reuniones hemisféricas de Ministros de Defensa, Brasil fue finalmente país anfitrión de la cuarta reunión y asumió un liderazgo orientado a imprimir al evento su propio carácter, y excluir los intereses y preocupaciones de los Estados Unidos de la agenda.

Es de particular significado que la reunión de Manaus se llevara a cabo el mismo día en que tuvo lugar la reunión Cumbre del Plan Colombia en Costa Rica. Por lo tanto, mientras se desarrollaba la reunión en Manaus, el Secretario de Defensa norteamericano, William Cohen, junto con Phillip Chicola, cabeza de la Oficina de Asuntos Andinos del Departamento de Estado, y otros funcionarios norteamericanos, participaba en reuniones tanto en Bogotá como en Costa Rica para el lanzamiento del Plan Colombia.²¹

Cuando finalmente el secretario Cohen pudo participar en la Reunión de Manaus, manifestó que “el conflicto colombiano es un cáncer, y como tal, puede expandirse a otros países.” Asimismo, justificó el Plan Colombia –el cual había recibido fuertes críticas por parte de los gobierno de Brasil y Venezuela– y pidió el apoyo de la región para su implementación exitosa. El secretario Cohen trató de evitar al

²¹ En ese momento, la contribución norteamericana, a los 7 billones de dólares que costaría la financiación del Plan Colombia, fue de un millón y medio, más 500 asesores militares y aproximadamente 300 expertos civiles. Previamente, en agosto 30, el Presidente Clinton también había visitado Bogotá.

máximo mencionar a las FARC, la organización guerrillera más grande de Colombia, y sólo se refirió a los carteles de la droga. Más adelante, durante la rueda de prensa, al final de su discurso, el secretario Cohen negó haber pedido ‘específicamente’ apoyo a la región argumentando que “cada nación tiene que tomar sus propias decisiones.” Pero también manifestó que los Estados Unidos esperaba que la mayoría de los países de las Américas buscara la manera de cooperar efectivamente.

Cohen sólo se quedó un día en la Reunión Ministerial, y en ese lapso expresó sus deseos de que los países que estaban participando en la misma entendieran la poca probabilidad de que el problema Colombiano permaneciera dentro de sus propias fronteras. El Secretario norteamericano también se reunió separadamente con sus contrapartes de Chile y Argentina, con el fin de firmar respectivamente acuerdos de cooperación militar.

Mientras las declaraciones del secretario Cohen fueron ambiguas e indirectas –lejanas a lo que sería el requerimiento de cooperación entre países asociados en torno de objetivos comunes de seguridad– la declaración de Manaus no hizo referencia alguna a la situación en Colombia, al Plan Colombia, o al llamado norteamericano a brindarle apoyo regional. La declaración expresó en cambio que “el principal objetivo de la IV Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas es el de promover el entendimiento mutuo y el intercambio de ideas en el terreno de la defensa y la seguridad,” y que “la seguridad hemisférica, las medidas de confianza mutua, la cooperación regional para la defensa y el desarrollo, la democracia, y el papel de las Fuerzas Armadas” eran los temas principales de interés para los Estados participantes.

Así como en la Reunión de Cartagena, y una vez más de manera redundante, la declaración de Manaus señaló que “los Estados deben consolidar la paz en el Hemisferio, respetando los principios y las reglas del derecho internacional establecidos tanto en la Carta de las Naciones Unidas como en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, incluyendo la autodeterminación, la no intervención, la resolución pacífica de los conflictos, el desarrollo económico y social y el derecho a la auto protección. (...y que) cada Estado de las Américas es libre

para determinar sus necesidades de defensa, incluyendo la misión, los niveles de personal y las fuerzas armadas que se necesiten para garantizar su soberanía.”

Finalmente, aunque con poco éxito, Venezuela propuso la creación de una nueva estructura regional de seguridad que no incluyera la participación estadounidense. Sin embargo, aunque la propuesta terminó siendo marginada, Venezuela expresó a su manera el cuestionamiento a las relaciones Inter-Americanas de seguridad predominante en el encuentro.

Comentarios finales

Espero que este artículo contribuya a una mejor comprensión de las relaciones Inter-Americanas. Luego del esfuerzo al que he sometido al lector para que observemos de cerca la Cumbre de las Américas, las instituciones de seguridad de la OEA, y sucesivas Reuniones Hemisféricas de Ministros de Defensa, creo que podemos apreciar con cierta precisión los siguientes puntos.

1. El primer y principal aspecto es la **ausencia de una visión compartida de la seguridad en la región –cuáles son los temas, las prioridades, los cursos de acción a seguir y los medios a emplear.**
2. En consecuencia, hay una **debilidad estructural, arraigada, de los lazos en este terreno.**
3. Por lo tanto, **no debemos albergar grandes expectativas con respecto al desarrollo de relaciones sustantivas en materia seguridad entre los Estados Americanos.**²²
4. En este sentido, **los atentados terroristas del el 11 de septiembre no han tenido un impacto significativo en las relaciones Inter-Americanas en el campo de la seguridad, dado que no existían vínculos de alta intensidad ni, por ende, expectativas de la misma naturaleza.**
5. Tampoco cabe esperar el desarrollo de un **régimen efectivo para la prevención de conflictos, una OEA fortalecida con capacidades creíbles**

²² Franko (2000) ofrece una visión actualizada y constructiva, lo cual no significa que sea menos crítica, de las relaciones de seguridad Inter-Americanas. Para una visión retrospectiva, también crítica, de las relaciones de seguridad Inter-Americanas, ver Bruzual (1992).

en materia de seguridad, o cualquier otro desarrollo institucional con cierta eficacia en este campo, en el marco de las relaciones hemisféricas.

6. Probablemente, sí asistamos a **desarrollos de ese tipo en los niveles sub-regionales (Mercosur, América Central)** y que éstos tengan más tarde un marco de referencia compartido en el seno de la OEA.
7. Asimismo, **por el peso de las circunstancias, es probable que se desarrollen vínculos cooperativos más sólidos en torno de la situación en Colombia**, con la participación no sólo de los Estados Unidos sino de otros países, como Brasil y la Argentina.
8. Pero esto dista mucho de políticas comunes estables e instituciones regionales.

En los inicios de la década de los noventa, los Estados americanos trataron de forjar una concepción de seguridad regional basada en la cooperación y el apoyo colectivo a la estabilidad democrática. Ese intento reflejó las prioridades de **una región donde el autoritarismo y la debilidad de las instituciones políticas, junto con la intervención norteamericana, han causado más muertes y abusos a los derechos humanos que las guerras convencionales de los últimos 50 ó 60 años.**

Durante los noventa, **la agenda de seguridad típica de la post Guerra Fría estuvo presente en la región con el surgimiento o agravamiento de las llamadas nuevas amenazas: el terrorismo, el crimen organizado, los carteles de la droga y una escandalosa degradación social.** A pesar de los esfuerzos para desarrollar estrategias comunes que potencien la capacidad de la región para enfrentar estos desafíos en forma colectiva, existe una **herencia muy difícil de obviar**, la cual ha constituido el **principal obstáculo a la cooperación hemisférica** en materia de seguridad.

Dicha herencia incluye la desconfianza Norte-Sur, el predominio de relaciones cívico-militares cuasi-democráticas en varios países, la continuidad de políticas de defensa tradicionales desactualizadas (continuidad estrechamente ligada a relaciones cívico-militares en las que las fuerzas armadas mantienen un alto grado de autonomía) y una fuerte resistencia de las élites políticas y los establishments

militares a la adopción de enfoques innovadores en materia de seguridad regional (e.g., seguridad cooperativa, regímenes preventivos, alianzas de seguridad). A esto se suma una resistencia igualmente fuerte a todo intento de lograr un diálogo fructífero y maduro con los Estados Unidos en materia de seguridad.

Por su parte, las políticas adoptadas por los Estados Unidos con posterioridad al 11 de Septiembre tampoco han contribuido en esa dirección. No ha causado asombro que, luego de las reacciones iniciales de sorpresa y horror, y de la inmediata reacción del Organismo regional luego de los ataques del 11 de septiembre, los líderes latinoamericanos tomaran distancia de los Estados Unidos y su política exterior.²³ A su vez, las acciones de los Estados Unidos en su lucha contra el terrorismo y la nueva atmósfera internacional creada en torno de esa política pueden causar impactos negativos en la calidad de las relaciones cívico militares en la región, el compromiso de defensa colectiva de la democracia y la protección de los derechos humanos y las libertades civiles.²⁴

Bibliografía

Douglas Brinkley. "Democratic Enlargement: The Clinton Doctrine." *Foreign Policy* 106 (Spring 1997): 111-128.

José Bruzual. *La OEA. Presente y futuro*. Caracas: Fundación Biblioteca de Política Exterior, 1992.

Robert Cooper. "Is there a New World Order?" In *Prospects for Global Order*. Sato, Seizaburo y Trevor Taylor (Eds.). Londres: Royal Institute of International Affairs, 1993.

Richard Darilek. "East-West Confidence-Building: Defusing the Cold War in Europe." In *A Handbook of Confidence-Building Measures for Regional Security*. Handbook

²³ Ver Toklatian (2002).

²⁴ Ver Eguizábal, y Diamint (2002); y Fontana y Serbin (2001).

No. 1. Michael Krepon, Dominique M. McCoy, y Matthew C. Rudolph (Eds.). Washington D.C., The Henry L. Stimson Center, September 1993.

Paul Dibb. *The Future of Australia's Defence Relationship with the United States*. Australia: The Australian Centre for American Studies, 1993.

Paul Dibb. "Australian Paper on Practical Proposals for Security Cooperation in the Asia Pacific Region," *Australian Department of Foreign Affairs and Trade*, Sidney, April 1994.

Jorge I. Domínguez. (Ed.), *International Security & Democracy: Latin America and the Caribbean in the Post-Cold War Era*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1998.

Cristina Eguizábal and Rut Diamint. "La guerra contra el terrorismo y el futuro de las democracias latinoamericanas." *Foreign Affairs en Español* 2:1 (Primavera 2002).

Gareth Evans, *Cooperating for Peace: The Global Agenda for the 1990's and Beyond*. Sydney: Allen and Unwin, 1993.

John T. Fishel. "The Organizational Component of Civil-Military Relations in Latin America: The Role Of The Ministry of Defense," *Center For Hemispheric Defense Studies*, National Defense University. Prepared for delivery at the meeting of the Latin American Studies Association, Hyatt Regency Miami, March 16 - 18 2000.

John Samuel Fitch, *The Armed Forces and Democracy in Latin America*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1998.

John S. Fitch and Andrés Fontana. "Military Policy and Democratic Consolidation in Latin America." *Documento de Trabajo CEDES* Nr. 58. Buenos Aires: CEDES, 1991.

Andrés Fontana and Andrés Serbin, "Civil-Military Relations in Latin America: The Post 9-11 Scenario and the Civil Society Dimension," prepared for the conference on *The Role of the Military in Post-Conflict Peacebuilding*, organized by The United Nations

University, Tokyo (UNU), 21-23 November 2001 (forthcoming in the homonymous book, co-edited by Albrecht Schnabel et al.).

Andrés Fontana. "Re-Founding Hemispheric Security: The Community of American States in the 1990s and Beyond," *Peace and Security* Vol. 1, No.23 (Jan 2001), pp. 41-60.

Andrés Fontana. "Seguridad Cooperativa: Tendencias Globales y Oportunidades para el Continente Americano." *Documento de Trabajo ISEN* Nr. 16. Buenos Aires: Instituto del Servicio Exterior de la Nación, 1996.

Andrés Fontana. "Relaciones Cívico-Militares y Agenda de Seguridad en América Latina," in Adalberto Rodríguez Giavarini (Ed.) *La Situación Internacional: Opciones para la Argentina*. Buenos Aires: GEL, Grupo Editor Latinoamericano, 1993.

Patrice Franko. *Toward a New Security Architecture in the Americas: The Strategic Implications of FTAA*. Washington, D.C.: The CSIS Press, Center for Strategic and International Studies, 2000.

Stanley Hoffmann, "The Crisis of Liberal Internationalism." *Foreign Policy*, Spring, 1995

Samuel P. Huntington, "The Lonely Superpower." *Foreign Affairs*; March/April 1999.

Samuel P. Huntington, "Reforming Civil-Military Relations," *Journal of Democracy* 6:4 (October 1995): 9-17

Hal Klepak, "Hemispheric Security After the Towers Went Down." Canadian Foundation for the Americas (FOCAL), Ottawas, Ontario, February 2002.

Hal Klepak, (Ed.). *Natural Allies? Canadian and Mexican Perspectives on International Security*. Ontario: Carleton University Press, 1996.

Hal Klepak, (Ed.). *Canada and Latin American Security*. Quebec: Meridein, 1994.

Anthony Lake, "Confronting Backlash States," *Foreign Affairs* (March/April 1994): 45-55.

Anthony Lake (Assistant to the President for National Security Affairs). "From Containment to Enlargement." Conference given at the *School of Advanced International Studies*, Johns Hopkins University, Washington, D.C. September 21, 1993.

Anthony Lake. "National Security in the 21st Century: Laying the Foundation for a Post-Cold War World." Conference given at the *Chicago Council on Foreign Relations* on May 24 1996.

Barry Steven Levitt. "The OAS and Democracy in Latin America: Whither Resolution 1080?." Paper prepared for delivery at the 2001 *Annual Meeting of the American Political Science Association*, San Francisco, August 30-September 2, 2001.

Juan J. Linz and Alfred Stepan. *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1996.

Michael Mandelbaum. "Alone at The Top: The Inadequacy of American Power." *Foreign Affairs*, Sep/Oct2002, Vol. 81 Issue 5, p61, 14p.

Gabriel Marcella, *Warriors in Peacetime: The Military and Democracy in Latin America*. London: Frank Cass, 1994.

Michael Mastanduno. "Preserving the Unipolar Moment: Realist Theories and U.S. Grand Strategy after the Cold War." *International Security* 21:4 (Spring 1997): 49-88.

Richard Millett and Michael Gold-Biss. (Eds.), *Beyond Praetorianism: The Latin American Military in Transition*. Miami: The North-South Center Press, 1996.

Janne E. Nolan (Ed.). *Global Engagement: Cooperation and Security in the 21st Century*. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1994.

Deborah L. Norden. "Redefining Political-Military Relations in Latin America: Issues of the New Democratic Era", ***Armed Forces & Society*** 22:3 (Spring 1996): 419-440.

Joseph S. Nye Jr. "What New World Order?" ***Foreign Affairs*** (Spring 1992): 83-96.

OEA (2000) Ser. G CP / SH-275/00, *Inventario de las Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad aplicada por los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos*.

OEA (1993) Sec. G CE / SH-3/93, *Informe del Consejo Permanente - Comisión Especial sobre Seguridad Hemisférica*.

OAS. AG/RES. 1080 (XXI-O/91) Representative Democracy. Resolution adopted at the fifth plenary session, held on June 5, 1991.

Office of International Security Affairs, Department of Defense. *¡Error! Marcador no definido.* ***United States Security Strategy for the Americas***. Washington, D. C., Septiembre 1995.

William Perry, John Steinbruner and Ashton Carter, ***A New Concept of Cooperative Security***. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1992.

Paul Stares & John D. Steinbruner, "Regional and Global Security: The Case for Cooperative Security." In Andres Fontana (Ed.). ***Argentina-NATO: Perspectives on Global Security***. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1994.

Alfred Stepan. ***Rethinking Military Politics***. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1988.

Juan Gabriel Tokatlian. "La inesperada (y temeraria) resurrección del TIAR," ***Foreign Affairs en Español*** 2:1 (Primavera 2002).

Augusto Varas (Ed.). ***La Autonomía Militar en América Latina***. Caracas: Editorial Nueva

Sociedad, 1988.

Heinz Vetschera, "The Role of the CSCE in European Conflict Prevention," presented at the conference ***The Art of Conflict Prevention: Theory and Practice***, Helsinki, June 2nd, 1992.