

New Thinking about Security?  
Analytical Pitfalls and Applications to the Americas

Bernard I. Finel  
National Security Studies Program  
Edmund A. Walsh School of Foreign Service  
Georgetown University

Presentation to the Organization of American States, Forum on the Future of International Security in the Hemisphere, 19 and 20 April 1999, Washington, DC. This paper is adapted from

Bernard I. Finel, "What is Security? Why the Debate Matters," *National Security Studies Quarterly*, Vol.4, No. 4 (Fall 1998): 1-18.

Since the end of the Cold War - now nearly a full decade ago - security scholars have been engaged in an extended debate over the future of the field.<sup>1</sup> The debate has been characterized as a contest between traditionalists, who would like to maintain the field's focus on military conflict, and "wideners," who believe that "security" in the modern world involves economic, environmental, and social issues as much as guns and bombs.<sup>2</sup>

This view of a dichotomized field is valid at the surface, but it obfuscates another series of divisions. The "wideners" are themselves divided in rival camps, most notably between those scholars who focus on international trends, such as environmental degradation, and those who focus on the emergence of new security actors, such as terrorists, transnational criminal organizations, and computer hackers. This distinction between actors and trends has a profound significance for the future of security studies, as we shall see later.

In addition, there are deep and widening methodological divides in the field between the proponents of qualitative methods, quantitative methods, and game theory. As the techniques of academic scholars have become increasingly sophisticated, it has become increasingly difficult for scholars from different methodological schools to speak to one another. Since scholarship has always advanced through a process of debate and discussion, this diminishing dialogue is a source of concern. This methodological divide is especially problematic at present. As scholars in the field debate the meaning of the security at the millennium, there is a significant danger that different

---

<sup>1</sup> For instance, see Stephen M. Walt, "The Renaissance of Security Studies," *International Studies Quarterly*, Vol. 35, No. 2 (June 1991): 211-239; John Lewis Gaddis, "International Relations Theory and the End of the Cold War," *International Security*, Vol. 17, No. 3 (Winter 1992/93): 5-58; David A. Baldwin, "Security Studies and the End of the Cold War," *World Politics*, Vol. 48, No. 1 (October 1995): 117-41; Richard K. Betts, "Should Strategic Studies Survive," *World Politics*, Vol. 50, No. 1 (October 1997): 7-33; Barry Buzan, et. al., *Security: A New Framework for Analysis* (Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 1998).

<sup>2</sup> Buzan, *Security*, pp. 2-5.

definitions of security will emerge in each of the isolated methodological schools in the field, possibly making permanent the current divides between different approaches.

Finally, there is a growing gap between the focus of security practitioners and security scholars. In part, this gap is a function of the methodological debates in the academic side of the field which serve to alienate practitioners. However, there are other broad trends related to foundation funding and defense spending which exacerbate this divide.

These divisions have different causes and effects. However, each division ultimately robs -the field of coherence, and in the process exacerbates the separation of the academic study of security from the policy debate. This process, ultimately, can only serve to delegitimize and marginalize the field of Security studies, one of the few academic disciplines that has had a lasting and significant influence on policy. During the Cold War, for example, the academic study of security helped guide the formation of policies regarding arms control, deterrence, and limited war. While there is much debate on the efficacy of these academically-derived policies, the contributions of scholars undoubtedly enriched the policy debates. The current question about the nature of security at the millennium raises issues beyond the purely semantic definition of the word "security"; if different definitions become entrenched among the different approaches in the field, there is a risk that security studies will cease to be an effective discipline. Both the policy, And academic communities would suffer as a result. In short, the debate over the meaning of "security" has implications for both how we study the field and how practitioners make policy. This article will first examine the major cleavages in the field of security studies, and then offer a synthesis which if accepted, the author argues, would enhance the utility of security studies" to scholars and practitioners alike. Finally, this paper will briefly consider some of the key challenges to the traditional security paradigm in the America as a way of considering the utility of new definitions of security.

## **TRADITIONALISTS VS. "WIDENERS"**

During most of the Cold War, security studies focused on issues revolving around the control, threat or use of force.<sup>3</sup> Since states are both the main users of force and the main targets of force, this traditional approach is naturally state-centric. The field was divided functionally into research on arms control, deterrence and coercion, and the use of force. These issues, of course, overlapped, and various productive discussions emerged on such issues as how arms control can bolster deterrence, or how military forces can be structured to support deterrence but also meet military requirements should deterrence fail. In this setting, the security studies field served as a vibrant, intellectually coherent subfield of international relations.

Certainly, even at this height of intellectual coherence, there were scholars looking at security through different lenses. Following the Vietnam war, many universities across the United States established programs in peace and justice. The peace and justice programs, however, focused less on managing security than on finding ways to escape the need to worry about security.<sup>4</sup> As their names suggested, these programs and the scholars in them were as concerned with elucidating an ethic of public policy as with devising rigorous research programs. In addition, in the 1980s, concern over the escalation of the Cold War under President Ronald Reagan prompted some research on issues of "non-offensive defense" or "defensive defense",<sup>5</sup> which sought to escape the security dilemma by suggesting military postures which provided security without threatening one's neighbors. Some of this work was highly technical and concerned with the performance characteristics of particular weapons systems but much of it was constructivist in orientation and is difficult to characterize as either scholarly or policy relevant.

---

<sup>3</sup> Joseph S. Nye and Sean Lynn-Jones, "International Security Studies: A Report of a Conference on the State of the Field," *International Security*, Vol. 12, No. 4 (Spring 1988): 5-27.

<sup>4</sup> Walt, "Renaissance," P. 224; J. David Singer, "An Assessment of Peace Research," *International Security*, Vol. 1, No. 1 (Summer 1976): 118-137; George Quester, "International Security Criticisms of Peace Research," in George A. Lopez (ed.), *Peace Studies: Past and Future*, pp. 98-105.

<sup>5</sup> David Gates, *Non-Offensive Defence: An Alternative Strategy for NATO?* (New York: St. Martin's Press, 1991); Bjorn Moller and Hakan Wiberg (eds.), *Non-Offensive Defence for the Twenty-First Century* (Boulder: Westview Press, 1994); and Anders Boserup and Robert Neild (eds.), *The Foundations of Defensive Defence* (New York: St. Martin's Press, 1990). Much of the work during the 1980s was published in German and Swedish.



The traditionalist research agenda has narrowed dramatically over the past decade. Currently, the most vibrant area in traditional security studies is work on the democratic peace which speaks directly to the issues of threat assessment, deterrence and signaling, and the use of force. Although some observers have evinced a weariness with democratic peace research -justifiably since much of it now revolves around coding and semantics<sup>6</sup> - there remain many untapped areas of study. Most notably we still do not know whether the democratic peace occurs due to single or multiple causal processes, how and why "stable peace" relationships emerge, and the precise role of information and transparency in signaling resolve.<sup>7</sup> The traditionalist research agenda has also been active in examining the links between national culture and the use and control of force<sup>8</sup>, the effectiveness of economic sanctions<sup>9</sup>, the nature of military innovation<sup>10</sup>, the offense-defense balance<sup>11</sup>, and proliferation.<sup>12</sup>

---

<sup>6</sup> See, for instance, the extended debate in *International Security* on this issue collected, in Michael E. Brown, et al. (eds), *Debating the Democratic Peace* (Cambridge, MA: MIT Press, 1996); and Charles S. Gochman, Henry S. Farber, and Joanne Gowa, "Correspondence: Democracy and Peace," *International Security*, Vol. 21. No. 3 (Winter 1996/97): 177-187.

<sup>7</sup> For a good discussion of these issues, see the introduction to Miriam Fendius Elman (ed.), *Paths to Peace : Is Democracy the Answer?* (Cambridge, MA: MIT University Press, 1997).

<sup>8</sup> See, for instance, Elizabeth Kier, *Imagining War.- French Military Doctrine between the War* (Princeton: Princeton University Press, 1997); Peter J. Katzenstein, *Cultural Norms and National Security* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1996); Stephen Peter Rosen, *Societies and Military Power: India and Its Armies* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1996); Alastair Iain Johnston, *Cultural Realism: Strategic Culture and Grand Strategy in Chinese History* (Princeton: Princeton University Press, 1995); Peter J. Katzenstein (ed.), *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics* (New York: Columbia University Press, 1996); and Michael C. Desch, "Culture Clash: Assessing the Importance of Ideas in Security Studies," *International Security* Vol. 23, No. 1 (Summer 1998): 141-170.

<sup>9</sup> See, for instance, Lisa Martin, *Coercive Cooperation: Explaining Multilateral Economic Sanctions* (Princeton: Princeton University Press, 1992); Robert A. Pape, "Why Economic Sanctions Do Not Work," *International Security*, Vol. 22, No. 2 (Fall 1997): 90-136; Kimberley Ann Elliott, "The Sanctions Glass: Half Full or Completely Empty?" *International Security*, Vol. 23, No. 1 (Summer 1998): 50-65; Robert A. Pape, "Why Economic Sanctions Still Do Not Work," *International Security*, Vol. 23, No. 1 (Summer 1998): 66-77; and Gary Clyde Hufbauer, et al., *Economic Sanctions Reconsidered, 2<sup>nd</sup> rev. ed., 2 vols.* (Washington, DC: Institute for International Economics, 1990). It is fair to note that the economics sanctions literature is only tangentially related to the traditionalists focus on the use of force. However, if sanctions are effective, then they act as a substitute for the use of force.

<sup>10</sup> Deborah D. Avant, *Political Institutions and Military Change: Lessons from Peripheral Wars* (Ithaca: Cornell University Press, 1994); Geoffrey Parker, *The Military Revolution: Military Innovation and the Rise of the West, 1500-1800* (Cambridge and New York: Cambridge University Press, 1996); Williamson Murray and Allan R. Millett (eds.), *Military Innovation in the Interwar Period* (Cambridge and New York: Cambridge University Press, 1996); and Stephen Peter Rosen, *Winning the next war: innovation and the modern military* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1991).

<sup>11</sup> See Sean M. Lynn-Jones, "Offense-Defense Theory and Its Critics," *Security Studies*, Vol. 4, No. 4 (Summer 1995): 660-691; Stephen Van Evera, "Offense, Defense, and the Causes of War," *International Security*, Vol. 22, No.

However, the traditionalist agenda is lagging behind policy developments. For instance, despite significant reductions in the nuclear forces of the superpowers, there has been virtually no work done on multilateral nuclear deterrence. Although the U.S. Congress and military focuses a great deal of attention on the development of theater ballistic missile defense, few scholars are examining the implications of this development on either regional or systemic security. Finally, while the U.S. military is heavily engaged in considering the implications of an emerging revolution in military affairs (RMA), academic considerations of the use of force have yet to integrate these developments.<sup>13</sup> These are all issues which, a decade ago, would have been at the center of the traditionalists' research agenda.<sup>14</sup>

In large part, this narrowing of the research agenda among traditionalists has contributed to the popularity of the "widener" positions. "Wideners" believe that the nature of security is changing. They point to the increased importance of non-traditional security concerns, including transnational threats such as organized crime, global concerns such as environmental degradation, and the increased importance of regions and institutions as new security actors.<sup>15</sup>

---

4 (Spring 1998): 5-43; and Charles L. Glaser and Chaim Kaufmann, "What is the Offense-Defense Balance and How Can we Measure it?" *International Security*, Vol. 22, No. 4 (Spring 1998):44-82.

<sup>12</sup> Scott D. Sagan and Kenneth Waltz, *The Spread Of Nuclear Weapons: A Debate* (New York: W.W. Norton, 1995); Brad Roberts, "From Nonproliferation to Antiproliferation," Vol. 18, No. 1 (Summer 1993): 139-173; Peter R. Lavoy, "The Strategic Consequences of Nuclear Proliferation: A Review Essay," *Security Studies*, Vol. 4, No. 4 (Summer 1995): 695-753.

<sup>13</sup> One notable exception is Lawrence Freedman, "The Revolution in Strategic Affairs," *Adelphi Paper 318* (London: International Institute for Strategic Studies, 1998). The Army War College's Strategic Studies Institute (SSI) has published an extensive series of monographs on the RMA; however, this work is not considered to be in the academic mainstream. For a full list of SSI publications, please see <http://carlisle-www.army.mil/usassi/ssipubs/catalogs/catalog.htm>.

<sup>14</sup> John Mearsheimer, for instance, discussed the influence of precision guided munitions on use of force decisions in Central Europe. See John J. Mearsheimer, *Conventional Deterrence* (Ithaca: Cornell University Press, 1984). Charles Glaser's analysis of nuclear deterrence had direct implications for the Strategic Defense Initiative (SDI). Charles Glaser, "Why Even Good Defenses May be Bad," *International Security*, Vol. 9, No. 2 (Fall 1984): 92-123; Glaser, "Do we Want the Missiles Defenses We Can Build?" *International Security*, Vol - IO, No. I (Summer , 1985): 25-57; Barry Posen's work on inadvertant escalation suggested dangers in NATO plans and deployments in northern Europe. Barry R. Posen, "Inadvertent Nuclear War? Escalation and NATO's Northern Flank," *International Security*, Vol. 7, No. 2 (Fall 1982): 28-54.

<sup>15</sup> Richard H. Schultz, Jr., "Introduction to International Security," in Schultz, et al. (eds.), *Security Studies-for the Twenty-First Century* (Washington: Brassey's, 1997), p. 43-44.

"Wideners" start from the basic premise that security involves threats to core values of referent objects -- whether they be regions, states, subnational groups, or even individuals.<sup>16</sup> Cast broadly, this definition obviates the need for identifying threatening actors, eliminates the state-centric focus of the traditionalists, and opens the security studies field to many important and emerging issues.

"Wideners" view this expansion of security studies as finally freeing the field from the unnatural strictures imposed during the Cold War. After all, why should we only study state insecurity caused by other states? Individuals can also be insecure.<sup>17</sup> And the sources of individual insecurity come as often from economic or environmental factors as from military threats. Traditionalists respond to the "widener" position by saying, "yes, these are all major problems, but what makes them *security* problems?"

Ultimately, both sides make both good and bad arguments. First the bad: "wideners," at some level, reduce the discussion to a debate on semantics. Of course, there are other sources of "insecurity" defined broadly than the military component. Equally obvious, however, is that security studies is not and cannot be concerned with all forms of "insecurity." Are we next going to do research on human psychology to find the causes of low self-esteem? In short, just because we call something security or insecurity does not mean that it belongs in an intellectually coherent research program named "security studies."

Second, "wideners" sometimes support their position by stating that since military threats have diminished, it is only natural to expand the field to consider other sources of insecurity. This is, of course, a flawed argument. If physicists manage to develop a grand unified theory thus solving all current problems in physics, would they be justified to expand the field to consider chemistry or psychology? Similarly, claiming the research in the field must change because current international conditions make military security less relevant or because many of the traditional areas of concern

---

<sup>16</sup> Buzan, *Security*, pp. 5-8.

<sup>17</sup> On this topic, see Barry Buzan, *People, States, and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, 2<sup>nd</sup> Edition (Boulder, CO: Lynne Rienner, 1991), pp. 35-56. Buzan raises the interesting argument that in many cases states rather than being security providers generate insecurity.

have been studied in detail makes no conceptual sense. If security is truly becoming unimportant, that is a reason to eliminate the study of security, not redefine it to remain compelling.

Finally, the "wideners" make a flawed argument when they point out that money and public interest both point to a new definition of security. Several prominent foundations, which used to fund research on traditional security, now largely fund projects on new threats. And public opinion polls routinely show that, for Americans at least, military security ranks well below drugs, crime, and economic insecurity as sources of concern. However, developing a coherent academic field of study is not a popularity contest. Of course, scholars need financial support to do their research, and people will devise research projects that have a good chance of being funded. But being funded is not the definition of a successful or coherent project.

The traditionalists also make some bad arguments. For instance, the traditionalists are wrong in their overemphasis on military security. Military threats have never existed purely in a military realm guided by the security dilemma and the offense-defense balance. Rather, force has been used or threatened most often in response to ideological, economic, and personal factors.<sup>18</sup> To the extent that there are systematic patterns of political, economic, cultural causes and military effects, then these should be covered even under the narrowest definition of the term "security studies." Security studies is not -- and never has been -- solely the study of defense policy.

In addition, some traditionalists object to the "widener" agenda as a ploy to redirect research and public policy dollars. This argument has some legitimacy in that various actors in academia and government are seeking to redefine security in self-interested way, but that said, if security is changing, then it is changing. We cannot impose rigid definitions of the term "security" purely because we are concerned about the public policy implications of accepting a new definition.

By contrast, both sides also makes some good arguments which, collectively suggest a first cut at assessing a possible direction for the future of security studies. Among these arguments, we might suggest four propositions which both traditionalists and "wideners" might accept. First, economics,

---

<sup>18</sup> For an extended discussion of the issues that causes wars in the Western world since 1648, see Kalevi J. Holsti, *Peace and War: Armed Conflicts and International Order, 1648-1989* (Cambridge: Cambridge University Press, 1991).

resource scarcity, and environment degradation are becoming, at least relatively, more important as potential causes of interstate conflict. Second, due to proliferation of weapons of mass destruction and increases in international travel and communication, the relative ability of non-state actors to utilize force is increasing. In other words, the traditional monopoly of states over the use of forces is weakening, relatively speaking. Third, whereas in the recent past, the most significant threats to the core values of the major powers came from other states, environmental degradation, disease, and transnational threats are increasingly important. Fourth, the effectiveness of traditional tools of security policy are in question in a new era which features changing state motivations and the rise of potentially dangerous non-state actors.

Before explicitly considering a possible synthesis of the traditionalist and "widener" positions, it is first necessary to consider the other three schisms in the field, that is among the different varieties of "wideners," the increasing methodological divide in security studies, and the gap between policy and scholarship.

### **VARIETIES OF "WIDENERS"**

There are significant distinctions and divisions among adherents to the "widener" position, which raise important issues for the future of security studies. "Wideners" propose expanding the scope of security studies in a wide variety of ways; however, the "widener" position can be divided productively into two categories: actor-centric and trend-centric.

Actor-centric "wideners" focus on the emergence of new actors in the security realm.

The most important of these new actors are terrorist groups, transnational criminal organizations, trans-state or sub-national movements (including ethnic and religious groups), and computer hackers of various sorts.<sup>19</sup> The groups can sometimes overlap. For instance terrorist groups, focused on achieving a specific political goal, may employ or become hackers to wage information warfare against

---

<sup>19</sup> See, for instance, Roy Godson, "Transstate Security," in Shultz, *Security Studies*, pp. 81-118; Robert Kaplan, *The Ends of the Earth: A Journey to the Dam of the 21<sup>st</sup> Century* (New York: Random House, 1996); Samuel Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of the World Order* (New York: Simon and Schuster, 1996); Louise Shelley, "Transnational Organized Crime: An Imminent Threat to the Nation-State?" *Journal of International Affairs*, Vol. 48, No. 2 (Winter 1995).

target states. Criminal organizations and trans-state groups often employ political violence to achieve their goals. However, the importance of the actor-centric perspective is that it posits the existence of specific entities and groups which deliberately attack the core values -- usually defined as territorial integrity, political independence, and sociocultural-economic viability -- of states. Furthermore, this position claims a growing importance due to the proliferation of weapons and technology and the decentralized infrastructure (and hence increased vulnerable nodes and targets) of modern states.

By contrast the trend-centric position points to the growing importance of global "security" issues, for instance, environmental degradation, resource scarcity, and even international capital flows which limit the ability of states to control and stabilize their political economy.<sup>20</sup> These global issues are related in that they all threaten the core values of states.

Indeed, some trend-centric scholars argue that the most significant threats to the prosperity and stability of states will come from these new trends.

By focusing on threats to core values, the trend-centric approach is, on the surface, analogous to traditional conceptions of security. After all, the reason we cared about how many ICBMs the Soviets had was because their force structure had implications for deterrence, and hence for the likelihood of cataclysmic war. However, if similarly destructive- cataclysms can result from environmental- degradation, the environmental threat is a functional equivalent to the nuclear threat.

---

<sup>20</sup> See, for instance, Richard Rosecrance, "Economics and National Security: The Evolutionary Process," in Shultz, *Security Studies*, pp. 209-246; and the responses by Robert Gilpin (pp.238-246)and David A. Lake (247-252) in the same volume; Robert Reich, *The Work of Nations: Preparing Ourselves for the 21<sup>st</sup> Century Capitalism* (New York: Alfred A. Knopf, 1991); Jeffrey A. Frieden, "Invested Interests: The Politics of National Economic Policies in a World of Global Finance," *International Organization*, Vol. 45 (1991): 425-45 1; Terry Terriff, "Environmental Degradation and Security," in Shultz, *Security Studies*, pp. 253-280; Richard A. Matthew, "Environmental Security and Conflict: An Overview of the Current Debate," *National Security Studies Quarterly*, Vol. 1, No. 2 (Summer 1995): 1 -10; Rachel Fleishman, "Environmental Security: Concept and Practice," *National Security Studies Quarterly*, Vol. 1, No. 2 (Summer 1995): 11-16; Daniel Deudney and Richard Matthew (eds.), *Contested Ground: Security and Conflict in the New Environmental Politics* (Albany, NY: SUNY Press, 1996); Shaukat Hassan, "Environmental Issues and Security in South Asia," *Adelphi Paper* 262 (London: IISS, 199 1); Terry Terrill, "The Earth Summit: Are There any Security Implications?" *Arms Control: Contemporary Security Policy*, Vol. 13, No. 2 (September 1992): 163-190; A. J. Fairclough, "Global Environmental and National Resource Problems Their Economic, Political, and Security Implications," *Washington Quarterly*, Vol. 14, No. 1 (Winter 1991); and Jessica Tuchman Matthews, "Redefining Security," *Foreign Affairs*, Vol. 68 (Spring 1989).

The question remains, however, is this a valid syllogism? The answer depends on whether "security" represents purely an assessment of outcomes and values at risk, or whether it has some sort of analytical meaning.<sup>21</sup>

Although both the trend-centric "wideners" and the actor-centric "wideners" link their concerns to threats to core values, only the actor-centric "wideners" research agenda is consistent with traditional approaches to security studies. Security studies traditionally sought to understand the conditions under which various policy instruments achieve policy goals as well as whether the use of those instruments will lead to armed conflict. This analytical approach also applies to the actor-centric model. Traditional security studies may have been concerned about how deterrence works against other states, actor-centric "wideners" can use the same basic approach to consider whether deterrent relationships can be crafted to influence trans-state criminal organizations.

Various problems, however, obfuscate this fundamental coherence between traditional security studies and the actor-centric "widener" agenda. Much of the work in this area grows out of preexisting work on such issues as terrorism and intelligence. Although, most scholars would agree that intelligence and terrorism are important areas of study, there is a great deal of suspicion about scholarship in those areas. Intelligence studies, for instance, have suffered from the very secrecy of the field; it is still impossible to produce a complete assessment of the role of intelligence in the Second World War. As a result, much of the conceptual work on intelligence has been either trivial or empirically unsupportable. As a result, intelligence studies have tended to be theoretical, consisting of broad typologies, journalistic accounts, and straight-forward policy prescriptions.<sup>22</sup> Terrorism studies,

---

<sup>21</sup> For a good assessment of the "is the environment a security issue" debate, see Lothar Brock, "Security Through Defending the Environment: An Illusion," in Elise Boulding (ed.), *New Agendas for Peace Research: Conflict and Security Reexamined* (Boulder, CO: Lynne Rienner, 1992), pp. 79-101; and Patricia M. Mische, "Security Through Defending the Environment: Citizens Say Yes!" in Boulding (ed.), *New Agendas*, pp. 103-119.

<sup>22</sup> Even the very best work in the field of intelligence demonstrates some of these problems. See, Roy Godson, *Dirty Tricks or Trump Cards: U.S. Covert Action and Counterintelligence* (Washington, DC: Brassey's, 1995); Godson, et. al. (eds.), *Us. Intelligence at the Crossroads: Agendas for Reform* (Washington, DC: Brassey's, 1995); Jeffrey T. Richelson, *The U.S. Intelligence Community*, 3rd Edition (Boulder: Westview Press, 1995); Richelson, *A Century of Spies: Intelligence in the Twentieth Century* (New York: Oxford University Press, 1995); Richelson, *Foreign Intelligence Organizations* (Cambridge, MA: Ballinger Pub. Co., 1988); Amy W. Knight, *The KGB: Police and Politics in the Soviet Union* (Boston: Allen & Unwin, 1988); Michael Howard, *Strategic Deception in the Second World War* (London: Pimlico, 1992); David Wise, *Molehunt.- The Secret Search for Traitors That Shattered the CIA* (New York: Random House, 1992); Philip Knightly, *The Second Oldest Profession: Spies and Spying in the*

by contrast, are more academically "respectable," but suffer from the fact that much of the work contains significant political or ideological biases.

By contrast, the work on environmental degradation and resource scarcity is open to rigorous social science methods. One can measure the destruction of the rain forests and the spread of the Sahara, and one can extrapolate various forms of economic data to produce compelling, rigorous findings. Furthermore, this sort of research has been supported by important and well-regarded foundations, as well as important intergovernmental organization such as the United Nations. The result is that scholarship in this area has greater visibility in the academic mainstream. Furthermore, some of literature on resource scarcity links environmental problems to the propensity of states to engage in violent conflict.<sup>23</sup> This linkage makes the connection to traditional security studies more direct.

## METHODOLOGICAL DIVIDES IN THE FIELD

Security studies has long been home to a variety of methodologies and techniques. In the 1950s and 1960s, the field featured such diverse approaches as Bernard Brodie's historical, anecdotal analysis, Thomas Schelling's heuristic use of game theory, and the systems analysis approach of Robert McNamara's "whiz kids" in the Pentagon.<sup>24</sup> In the late 1960s, with the behavioral revolution in the social sciences, large-N statistical analysis became more important in the field.<sup>25</sup> As of the late

---

*Twentieth Century* (New York: Norton, 1987); and Adda Bozeman, *Strategic Intelligence and Statecraft. Selected Essays* (Washington: Brassey's, 1992).

<sup>23</sup> Thomas F. Homer-Dixon, "Environmental Scarcities and Violent Conflict: Evidence from Cases," *International Security*, Vol. 19, No. 1 (Summer 1994): 5-40; Peter H. Hleick, "Water and Conflict: Fresh Water Resources and International Security," *International Security*, Vol. 18, No. 1 (Summer 1993): 79-112.

<sup>24</sup> See, for instance, Bernard Brodie, *Strategy In the Missile Age* (Princeton: Princeton University Press, 1959); Thomas.C. Schelling, *The Strategy of Conflict* (Cambridge, MA:Harvard University Press, 1960); and Alain C. Enthoven and K. Wayne Smith, *How Much Is Enough? Shaping the Defense Program, 1961-1969* (New York: Harper & Row, 1971).

<sup>25</sup> The application of modern statistical methods to the study of conflict is most closely linked to the work of J. David Singer and the Correlates of War (COW) project. J. David Singer and Melvin Small, *The Wages of War, 1816-1965: A Statistical Handbook* (New York: Wiley, 1972); J. David Singer (ed.), *The Correlates o War* (New York: Free Press, 1979). Other important statistical works include, Jack Levy, *War in the Modern Great Power System*,



1970s, despite these differing approaches, different parts of the field could communicate with one another productively.

However, in the past decade, the increasing sophistication of these methods has served to limit wide-ranging discussion. With the exception of the democratic peace literature, there are few obvious areas of active cross-pollination by scholars from the different methodological approaches. The quantitative segment of the field has especially become disconnected from the advancing mainstream of the field as evidenced by widely read journal articles and books, and the creation of progressive, productive research agendas. Scholars using formal game-theory models have also become isolated, developing in the process their own center of gravity in the field. This isolation of the formal modelers occurs largely because their models are so abstract as to confound any sort of empirical testing. Indeed, it is now common for formal models to be presented in important journals, such as the *American Political Science Review*, *International Studies Quarterly*, and the *Journal of Conflict Resolution*, without any systematic empirical evidence whatsoever. Furthermore, the formal modelers rarely contribute even to the development of research agendas because their works often do not even include testable hypotheses or even a definition of empirical referents. Much of the formal work, indeed, should be seen as a branch of mathematics rather than security studies or even social science.

The past 15 years have seen the development of an increasingly vibrant, rich, and methodologically sophisticated use of qualitative methods in the field. Scholars such as Barry Posen, Charles Kupchan, Jack Snyder, Stephen Walt, Yuen Foong Khong, and Peter Liberman have combined compelling theoretical arguments with powerful, detailed empirical case studies.<sup>26</sup> The vast

---

1495-1975 (Lexington, Ky: University Press of Kentucky, 1983); and Bruce M. Russett (ed.), *Peace, War, and Numbers* (Beverly Hills, CA: Sage Publications, 1972).

<sup>26</sup> Barry Posen, *The Sources of Military Doctrine: France, Britain, and Germany Between the World Wars* (Ithaca: Cornell University Press, 1984); Charles A. Kupchan, *The Vulnerability of Empire* (Ithaca: Cornell University Press, 1994); Jack Snyder, *The Ideology of the Offensive: Military Decision Making and the Disasters of 1914* (Ithaca: Cornell University Press, 1984); Jack Snyder, *Myths of Empire: Domestic Politics and International Ambition* (Ithaca: Cornell University Press, 1991); Stephen Walt, *The Origins of alliances* (Ithaca: Cornell University Press, 1987); Stephen Walt, *Revolution and War* (Ithaca: Cornell University Press, 1996); Yuen Foong Khong, *Analogies at War: Korea, Munich, Dien Bien Phu and the Vietnam Decisions of 1965* (Princeton: Princeton University Press, 1992); Peter Liberman, *Does Conquest Pay?: The Exploitation of Occupied Industrial Societies* (Princeton: Princeton University Press, 1996).

majority of the important works in the field have been produced by qualitative social scientists. Unfortunately, it seems as if the influence of this approach is smaller than would be expected by its success.

In large part, the limits on the spread of qualitative methods come from the organization of the field. Research programs and methods spread in three ways: through conferences, articles and books, and graduate programs. As the major conferences, the International Studies Association Annual Meeting and the American Political Science Association Annual Meeting, become increasingly large and unwieldy, much of the interesting collaborative work is being done in smaller, invitation-only meetings. These meetings produce books and articles which often only appeal to like-minded scholars. Since conference and publication opportunities are often tied to participation in an in-group, there is little incentive for young scholars to broaden their methodological horizons. From the perspective of career development, it is better to be a great formal modeler than to be a good modeler and also a good qualitative researcher. However, this methodological specialization impoverishes the field. Ultimately, the smaller, and more like-minded, a group of scholars, the more likely a field is to become either irrelevant or distorted by various unexamined assumptions.

Looking at the field from the outside, analysts in the policy community tend to take a very utilitarian approach to the scholarly literature.<sup>27</sup> They often use findings and methods without a full consideration of context, and they rarely have patience with the internecine squabbles and debates, which, in the end, do help advance the field. This tendency to interact with the academic side of the field in an ad hoc manner is exacerbated by the increasing specialization in the field. If formal modelers and qualitative scholars fail to communicate with one another, then how can we expect analysts and policy professionals to engage in subtle differentiations and weighing of various methods and approaches?

---

<sup>27</sup> For an insightful consideration of the problems in communication between policy professionals and scholars, see Joseph Leggold, "Is Anyone Listening? International Relations Theory and Policy Relevance," *Political Science Quarterly*, Vol. 113, No. 1 (Spring 1998): 4362; Alan C. Lamborn, "Theory and the Politics in World Politics," *International Studies Quarterly*, Vol. 41, No. 2 (June 1997): 187-214; Alexander L. George, *Bridging the Gap: Theory and Practice in Foreign Policy* (Washington, DC: U.S. Institute of Peace, 1993); and David D. Newsom, "Foreign Policy and Academia," *Foreign Policy*, Vol. 101 (Winter 1995-96).

## THE GROWING GAP BETWEEN POLICY AND SCHOLARSHIP

Much of the preceding discussing has focused on academic approaches to security studies. Of course, this is only half the picture since a significant portion of the work on security is commissioned and produced for or within the policy community. Unfortunately, in recent years a gap has emerged between academic scholarship and policy concerns. This gap harms both communities.

Thomas Schelling has spoken about how his work became influential in the early 1960s. He and a group of colleagues were working on arms control at time when, after the Cuban Missile Crisis, the policy community suddenly took an interest in the issue. This suggests a large measure of serendipity in developing a nexus between academia and policy. However, this interpretation ignores various properties of Schelling's work which made it conducive to influencing policy.

Schelling's work was influential largely for three reasons. First, it was written in clear accessible prose. Second, it was extremely provocative intellectually. Third, it did not attempt to affect a value-neutral posture; rather, Schelling's approach, fundamentally, sought to consider the value of arms control for the United States.

Much of the academic scholarship today, however, is written in exactly the opposite fashion. First, in a quest for increased rigor and progressivity, the academic security studies literature has become increasingly arcane and methodologically complex. Second, although current research remains provocative, it is not as provocative to a generalist as the work of Schelling's generation. Although some might argue this situation is a natural response to the existence of a post-Cold War "lull" in concern over national security, the main problem arises from the fact that much current academic research is so narrow and inaccessible that it is difficult to make linkages to other areas of concern. Third, the security literature, now, tends to be only tangentially related to U.S. national security goals. Instead, mainstream security scholars tend to be more interested in providing "value-neutral," social scientific, generalizable explanations of recurrent phenomena.

Similarly, much of the security research done by the government has become more specialized. With the post-Cold War budget cuts, discretionary spending on forward looking or open

ended research projects has diminished. With the notable exception of work commissioned by Andrew Marshall's Office of Net Assessment, the public sector research community now produces mostly boilerplate or specialized findings with no generalizable conclusions.<sup>28</sup> This is in sharp contrast to the 1950s and 1960s when RAND's work had mainstream academic repercussions and a significant policy impact. Today there is no work to parallel the contributions of Bernard Brodie, Henry Kissinger, or Robert Osgood in the 1950s.<sup>29</sup> This increasing divide is unfortunate. Scholars generally work under fewer time constraints and therefore can consider issues in greater depth. They can also produce analyses distinct from and broader than immediate policy concerns. Finally, scholars can often bring a much needed objectivity to the table. Their views can make an important contribution to policy formulation. By the same token, policy professionals can help academics direct their research toward compelling policy problems, and often illuminate new areas of research.

It is easy to overstate this gap between academia and the policy world. Many prominent scholars contribute to such highly visible journals as *Foreign Affairs*, *Foreign Policy*, and *The National Interest*. In addition, academics often write for the op-ed pages of major newspapers. Furthermore, scholars contribute policy-relevant articles in many mainstream academic journals -most notably,

---

<sup>28</sup> However, it is false to argue that the work being done in the policy community is never sophisticated. Currently, analysts in the public and private sector defense community routinely demonstrate a greater command over the analysis of military operations than is prevalent in academic writings. For instance, compare the arguments on the RMA from the policy literature to the sterile debate over the offense-defense balance in the academic literature (cite in note 11). See, Michael J. Mazarr, *The Revolution in Military Affairs: A Framework for Defense Planning* (Carlisle Barracks, PA: U.S. Army War College, 1994); Lloyd J. Matthews (ed.), *Challenging the United States Symmetrically and Asymmetrically: Can American Be Defeated?* (Carlisle Barracks, PA: U.S. Army War College, 1998); Steven Metz, *Strategic Horizons: The Military Implications of alternative Futures* (Carlisle Barracks, PA: U.S. Army War College, 1997); and Stuart Johnson and Martin Libicki (eds.), *Dominant Battlespace Knowledge* (Washington, DC: NDU Press, 1995). The journal *International Security* has published an interesting series of articles on the RMA in the Fall 1997 issue: Daryl G. Press, "Lessons from Ground Combat in the Gulf. The Impact of Training and Technology," *International Security*, Vol. 22, No. 2 (Fall 1997): 137-146; Thomas A. Keaney, "The Linkage of Air and Ground Power in the Future of Conflict," *International Security*, Vol. 22, No. 2 (Fall 1997): 147-150; Thomas G. Mahnken and Barry D. Watts, "What the Gulf War Can (and Cannot) Tell Us about the Future of Warfare," *International Security*, Vol. 22, No. 2 (Fall 1997): 151-162; and Stephen Biddle, "The Gulf War Debate Redux: Why Skill and Technology Are the Right Answer," *International Security*, Vol. 22, No. 2 (Fall 1997): 163-174. However, although all the contributors to this *International Security* series are well-respected authorities, none of them would be considered mainstream academics with the exception of Daryl G. Press, then a Ph.D. Candidate at MIT.

<sup>29</sup> Brodie, *Strategy in the Missile Age*; Henry A. Kissinger, *Nuclear Weapons and Foreign Policy* (New York: Harper, 1957); Robert E. Osgood, *Limited War. The Challenge to American Strategy* (Chicago: University of Chicago Press, 1957).

International Security, Security Studies, Journal of Strategic Studies, and Political Science Quarterly. Finally, there are several journals which seek to bridge the gap between the academic and policy worlds, among them, *Survival*, *The National Security Studies Quarterly*, and *Current History*.

However, providing an extensive lists of the fora in which scholars contribute to the policy debate understates the gap. For example, scholars who write for *Foreign Affairs* and for the op-ed pages of major newspapers rarely connect their findings to rigorous academic research. They are writing not as scholars, but as interested and informed observers. Similarly, many of the "policy-relevant" contributions to the mainstream academic journals are only policy-relevant to the authors themselves. They make virtually no contribution to policy formulation. For instance, over the past several years, the journal *International Security* has published a number of articles on ethnic conflict.<sup>30</sup> Ethnic conflict is an important area of research, and is, conceptually, policy relevant. However, in the policy community the interest in ethnic conflict is largely limited to providing a check list of warning indicators which might give advance warning about situations in which the U.S. might be called upon to intervene.

The debate over the future of security studies will have a significant effect on whether this gap between policy and academia narrows or widens. At present, thinking about the meaning of "security" in the two communities has similarities and differences. As a result it is difficult to ascertain whether the gap will narrow or expand in coming years.

In the policy community, the debate over the meaning of security has a strong bureaucratic flavor. Although some critics of the Clinton Administration have claimed that the president has tried to divert defense funds by charging DoD with all sort of non-defense missions, observers will also note that the Department has been quite active in trying to expand its own mandate. The Department of Defense has established itself as player in the "environmental security" area, and the Army, in

---

<sup>30</sup> See, for instance, Jack Snyder and Karen Ballentine, "Nationalism and the Marketplace of Ideas," *International Security*, Vol. 21, No. 2 (Fall 1996): 5-40; David A. Lake and Donald Rothchild, "Containing Fear: The Origins and Management of Ethnic Conflict," *International Security*, Vol. 21, No. 2 (Fall 1996): 41-75; Sumit Ganguly, "Explaining the Kashmir Insurgency," *International Security*, Vol. 21, No. 2 (Fall 1996): 76-107; and Stuart J. Kaufman, "Spiraling to Ethnic War: Elites, Masses, and Moscow in Moldova's Civil War," *International Security*, Vol. 21, No. 2 (Fall 1996): 108-138.

particular, has tried to incorporate a significant portion of the "widener" agenda into its future planning.<sup>31</sup> Army officers commonly discuss such issues as modifying the Posse Comitatus Act - which bars the military from domestic law enforcement activities - in an effort to deal with a new generation of "grey" threats emanating from the collapse of civil government in the wake of transnational crime and population movements, environmental degradation, and so on.<sup>32</sup> Other agencies have also tried to cash in, literally, on this interest new security threats. Even the Environmental Protection Agency has established a non-proliferation office to deal with the potential spread of biotoxins.

This bureaucratic response is to be expected, of course, at a time when federal spending remains effectively capped. But this bureaucratic response is also caused by a fear of future recriminations. No agency head wants to risk being brought before Congress and asked to explain why his or her agency failed to foresee the rise of some new threat to the national interest. As a result, the public sector is "thinking" about the new security environment in an *ad hoc*, decentralized way, with the goal being bureaucratic advancement rather than the development of coherent or meaningful distinctions.

## RECASTING THE DEBATE AND ADVANCING THE FEELD

With public sector thinking fragmented, and academic considerations tom by methodological and substantive divisions, it seems as if the future of security studies is bleak. Certainly, if trends continue, the field will fragment and divide into a number of different research agendas, none of which inform the others. If that is the case, then the current multidisciplinary nature of the field may exacerbate its demise. Scholars on ethnic conflict may find themselves drawn toward anthropology. Military culture scholars may end up working largely within the sociological literature. Similarly, economic security may fall within the purview of economics and business, information warfare may gravitate to electronic and computer engineering, and so on.

---

<sup>31</sup> The Department of Defense now has a Deputy Under Secretary for Environmental Security.

<sup>32</sup> Robert D. Kaplan, "Fort Leavenworth and the Eclipse of Nationhood," *The Atlantic Monthly*, Vol. 278, No. 3 (September 1996): 75-90.

Some may look at this potential collapse of the discipline as beneficial. What, after all, does security studies, as a multidisciplinary field of study provide in terms of value added? Why should infowar policy not be made by people with a technical knowledge of the problem?

Some reviews of the security studies literature have made a call for intellectual coherence.<sup>33</sup> But coherence for the sake of coherence is untenable, it is merely a bureaucratic process of dividing turf. What does coherence mean and why is it beneficial?

The security studies literature, at its best, provides an analysis of strategic interaction on issues which threaten or affect the core values of relevant actors. This analysis is linked to a textured, multidisciplinary consideration of interest formation and constraints on policy choice. In short, security studies considers strategic choices and resulting interactions arising from the threat, use, and control of potent means to safeguard key interests and values. The field's focus on issues which affect or threaten core values explains the linkage to the use of organized violence. But by the same token, the field is not about the military, *per se*.

At the conceptual level, this focus on strategic interaction allows security scholars to bring to bear their knowledge and techniques for analyzing a wide range of policy choices' associated with security studies. Deterrence theory can be applied, for instance, to analyzing military threats posed by peer competitors, the possibility of influencing terrorist groups, and the formation of defensive and offensive information warfare policy. Insights from the civil-military relations literature can help advise or understand different arguments on the role for the military in dealing with non-conventional threats.

By contrast, there is little in the existing literature that can help scholars and policymakers either understand or form policy in health care or environmental protection. Once there is an opposing actor, of course, the security studies field has a viable role. The field does speak to the possibility of a terrorist use of biological weapons, or the possibility of environmentally motivated conflict. However, the field has nothing to add to discussions about disease and global warming as general phenomena.

---

<sup>33</sup> Walt, "Renaissance," p. 213.

In the final analysis, a field of study is valuable as an academic discipline to the extent that it is able to answer compelling intellectual and empirical puzzles. In terms of policy, a field is important to the extent that it can provide plausible and effective policy guidance. If "security" is changing in such a way as to make previous findings in a field useless, that is a recommendation to eliminate the field, not to try to redefine it. However, contemplating this bleak scenario is premature. There remain intellectually compelling problems in the security studies literature, and, of course, there are many potentially hostile actors in the world to ensure that the policy community will remain interested in findings related to the use of instruments of coercion.

Security studies currently faces a crisis of confidence. The field is fragmented and under attack from would-be reformers. In order to meet this challenge, the field should take several steps to remain effective and relevant.

First, the field needs to focus on issues which current research and methods are capable of addressing fruitfully. This focus is the standard of intellectual coherence the field needs, not some overly-simple definition revolving around the use of military force. Security studies, for instance, is able to address information warfare effectively.

Second, scholars must work harder at uniting the different methodological approaches in the field. Formal modelers might read the qualitative literature and try to formalize the logic and conclusions. Conversely, qualitative scholars should examine the modeling literature and try to test the findings through process-tracing. Both formal modelers and qualitative scholars should also try to remain familiar with the findings of quantitative studies. The democratic peace literature is a good model in these respects.

Third, scholars should continue to make use of the findings of other disciplines. History and psychology are now both firmly embedded into the security studies field. There is still room to integrate management and organizational theory, economics, sociology and anthropology, and philosophy.



Fourth, scholars must reach out to the policy community. The impetus for bridging the gap between these two communities will simply not come from practitioners who are, as a rule, too busy and too focused on immediate problems to seek out insights in the scholarly literature. Scholars must learn to derive and apply their findings in a clear, concise, and immediately relevant manner. This is not a call for more academics to write opinion pieces, but rather for scholars to seek ways to apply their research to compelling policy problems.

Finally, the field as a whole should remain wary of faddish inconsistency. At the very least, scholars in the field should be careful about changing their research agendas in order to follow the changing interests of several prominent foundations. Some foundations seem to have accepted an inconsistent and possibly temporary redefinition of security as encompassing all threats to human dignity whether or not these are related to any particular threatening actor. Unfortunately the field as a whole is ill-equipped to deal with these sorts of questions, and pursuing them can only weaken the effectiveness and intellectual coherence of the field.

Security studies remains important, and the canon of key problems and research questions has undoubtedly expanded since the end of the Cold War. But if the traditionalists are wrong in insisting on a continued focus on military threats, there is a greater risk in widening the field thoughtlessly or in deference to political or financial imperatives. If security scholars can learn to speak to one another and to policy practitioners, the future of the field remains bright.

## NEW CONCEPTS OF SECURITY AND THE AMERICAS

Over the past year, the debate over the meaning of security has become more vociferous. This is particularly true in the Americas, where many observers have correctly noted that traditional security concerns were relatively low on the list of threats faced by the states in the region. An examination of the events of 1998 and 1999 would instead point to the destabilizing and destructive effects of currency depreciations, crime and drug trafficking, and, in Central America, the weather. But although these issues were probably the most important political problems facing the region, does it

make sense to refer to them as security problems? In order to assess this question, this article consider each of the issue areas briefly.

### *Currency Instability*

In September 1998, currency speculators began attacking the Brazilian real. The uncertainty spread quickly, and within weeks, "billions of dollars fled the nations financial system."<sup>34</sup> This depleted Brazil's foreign reserves and caused rise in short-term interest rates. The unsettled situation -has continued into 1999, with the real falling from 1.21 real to the U.S. dollar to a low of 2.00 in March.<sup>35</sup> Brazil's financial weakness has spawned fears that it will adopt "beggar thy neighbor" policies of dumping exports on the other Latin American economies.

Currency fluctuations, of course, have had significant effects in the Pacific rim as well, where several Southeast Asian countries still have not recovered from the up to thirty percent decline in GDP brought about by the Asian financial crisis. Indeed, the financial crisis has all but removed traditional security concerns from the regional agenda a mere five years after some analysts were casting anxious glances at the region as the locus of a significant arms race. In many ways, the financial crisis have served as one of the most effective arms control measure in the post-Cold War era. This view of financial crisis as a form of arms control, however, ignores the immense human suffering the economic downturn has wrought.

Would redefining currency crises as security rather than economic crises alter either their effect or the success of attempted solutions? The label "security" does ensure that the issue receives attention and resources. But in this case, the currency instability is already at the center of Brazilian concerns, just as similar problems largely displaced the traditional security agenda in Southeast Asia. In this case, the label would only serve to ratify the existing ordering of concerns rather than lead to any new focus. Seeing the problem through the lens of security studies would suggest trying to fire

---

<sup>34</sup> David A. Wernick, "Riders on the Storm," *LatinFinance*, March 1999, p. 70.

<sup>35</sup> Tim McGirk, "Mercosur Blues: Cardoso's Problems in Brazil are Creating Big trade Troubles, Especially for Argentina's Menem," *Time*, March 8, 1999, p. 26.

a hostile actor and try to influence his behavior. But in this case, attempting to personalize the conflict by blaming speculators or even specific individuals as when Malaysian Prime Minister Mahathir Mohamad blamed George Soros for his country's financial problem would only exacerbate the problems. The financial crises which have struck the Pacific rim and Latin America are fundamentally structural. They inhere in the structural weaknesses of many developing world economies overburdened with debt and squeezed by the pressures of an increasingly globalized marketplace, and in the structure of an international financial system with few safeguard and relatively slow moving, and reacting regulatory institutions. These problems are not amenable to security analysis, nor are they likely to be solved by existing security establishments.

In short, in the case of financial crises, the security construct is of limited utility. Not only are financial issues already at the center of the political concerns of decision makers around the world, but viewing the problem through a security lens might only serve to obfuscate the key barriers to a successful solution. Currency instability does pose a fundamental threat to the wellbeing of states and individuals alike, but defining the problem as a security concern will do little to alleviate the suffering it causes.

### *Crime and Drug Trafficking*

Scholars and analysts of Latin America have identified crime and drug trafficking as key challenges for the region. In the United States, this issue has long been considered a security concern. For over a decade, the United States has waged a highly publicized "war on drugs," which has included stepped up domestic law enforcement activities and increased direct and indirect aid to Latin American nations for fighting drug organizations.

As a result, the issue of drugs is one in which the traditional interpretation of security has already been extended. After over a decade of the "War on drugs" it is legitimate to ask whether the "securitization" of this issue has served to ameliorate the associated problems or exacerbate them.

First, it is clear that defining drug use and the effects of the drug infrastructure on governments, including corruption and terror, has served to focus attention on the problem. In the early 1980s, the

U.S. public opinion was continuing a decade-long movement toward decriminalization of some drugs, most notably marijuana, and cocaine was becoming increasingly fashionable among a wide variety of American elites. The effects on Latin America were also becoming more significant with the rise of more formally organized criminal organizations feeding this U.S. demand. By the late 1990s, drug use has dropped in the United States at many levels of society, and certainly the anti-drug campaigns have managed to strip the glamor from drug use. The effects on Latin America, however, are less clear. Several countries are struggling against the pernicious effects of drug money in their political systems. Military cooperation with the United States on counter-drug missions has increased, but the effects on the ground are difficult to assess.

The problem with "securitizing" the fight against drugs is that it has served to obfuscate the fact that the problem is not associated with individuals or groups. During the 1980s, the Medellin drug cartel was badly hurt by stepped up anti-drug efforts, but ultimately, any restraints to the production or distribution capabilities of the Medellin cartel were more than made up for by the rise of the Cali cartel and other organizations. Drugs networks and -economically motivated crime increase because of the existence of an underlying market for the drugs. As long as the market and demand exist, the results of the "war on drugs" will be paradoxical. Success raises prices which in turn will tempt new groups to enter the industry. The problem is an economic one, not a security one. Although calling it a security issue may make more resources available, it also suggests an improper analytical lens. Furthermore, for the countries in the Latin America, many of which are struggling to develop stable and lasting democratic cultures, there is a fundamental danger in encouraging the security establishment to be more active in domestic law enforcement and politics. Securitizing an issue has real costs as well as benefits.

### *Climate Change and Environmental Degradation*

One of the most difficult issues to assess in terms of the security framework is climate change and environmental degradation. Clearly, these issues have security implications, even in

the classic meaning of security. States have historically fought over resources, and to the extent that weather issues contribute to scarcity, they may be a prominent cause of war in the future. The claim that environmental issues represent a security concerns is broader than that, however. Some would argue that because climate change can directly affect the well-being of individuals through droughts, storms, flooding, and so on -- the issue is inherently a security issue.

Unfortunately, climate change is not really amenable fitting within the -security paradigm. Although defining it as a security issue may spur more attention to environmental issues, the security framework does not provide any clear analytical leverage. Furthermore, it is not clear that existing security establishments are best placed to help solve the problem. Certainly, the military is well placed to aid in humanitarian relief in the wake on environmental disasters, but if this issue is going to remain important, it behooves the affected states to develop targeted, civil relief organizations capable of meeting needs. These organization need not be narrowly national, but instead could involve some sort of hemispheric-wide body trained and equipped for emergency response.

## CONCLUSIONS

There is an on-going debate over the meaning of security. While some observers would like to redefine security in order to lay greater claim to resources and attention, this redefinition would entail real costs. The security paradigm is simply not appropriate to many of the emerging issues, and furthermore', it is not clear that existing security institutions are the most useful in solving the new issues. There are thus real tradeoffs in rethinking security in non-traditional ways.

# **Hacia un nuevo modelo de Seguridad Hemisférica: Reflexiones en torno al Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica.**

*Bernardo Arévalo de León*

Ponencia presentada en el Foro sobre Seguridad Hemisférica convocado por Comisión de Seguridad Hemisférica de la Organización de Estados Americanos en Washington, D.C. el 19 y 20 de abril de 1999.

## **I.**

El Tratado Marco de Seguridad Democrática surge en el contexto de un proceso político regional marcado de manera particular por los conflictos político - militares nacionales y regionales que Centroamérica atravesó en las últimas décadas. De hecho, el tratado Marco es el corolario de un proceso que se inicia con el procedimiento de Esquipulas para alcanzar la Paz Firme y Duradera en Centroamérica y se prolonga en el proceso de integración regional que continúa hasta el día de hoy.

Como proceso de negociación política, producto de un esfuerzo consciente de los gobiernos de la región por contrarrestar la escalada de violencia que amenazaba convertir los conflictos internos que afectaban a varios de los países en una crisis bélica de implicaciones regionales, el proceso de Esquipulas constituye una experiencia particularmente exitosa de la utilización de mecanismos político - diplomáticos para la resolución de conflictos internacionales. La determinación política de los gobiernos de la región permitió, por una parte, escapar a una dinámica que parecía conducir fatalmente a una conflagración bélica regional; y por la otra, impulsar procesos de pacificación y democratización en aquellos países de la región que se encontraban hasta ese momento sometidos a distintas modalidades de regímenes autoritarios.

Los esfuerzos de pacificación regional del Proceso de Esquipulas y los esfuerzos de coordinación política implícitos en el proceso de integración centroamericana crearon las condiciones para una reflexión sistemática, por parte de las élites políticas e intelectuales del istmo, en torno a las estructuras de seguridad internacional que se habían generado en la sub - región como expresión de las percepciones desarrolladas durante el período de la Guerra Fría, y que respondían a concepciones del estado afincadas en tradiciones autoritarias endémicas que el marco político del enfrentamiento ideológico bipolar sancionaba y re - funcionalizaba a nivel estratégico.

La vigencia hasta hace relativamente muy poco tiempo de concepciones de seguridad colectiva y estructuras operativas derivadas de la Doctrina de Seguridad Nacional, en sus diversas interpretaciones criollas, hacía necesario replantear la idea misma de seguridad en la región así como sus estructuras, desarrollando un modelo que respondiera a las necesidades de una comunidad de estados democráticos de derecho que, por otra parte, estaban avanzando en distintos órdenes de un proceso de integración regional. Se iba haciendo paulatinamente evidente para las nuevas autoridades que los marcos regionales de seguridad que habían sido forjados por los regímenes autoritarios respondían a percepciones desfasadas que no eran conducentes para la consolidación democrática a nivel regional, ni eran operativos para enfrentar las amenazas a la seguridad de estados democráticos.

El carácter global del enfrentamiento ideológico este - oeste, y la implementación de la Doctrina de Seguridad Nacional en el marco de estados condenados al uso sistemático del poder coercitivo como único recurso para enfrentar una gobernabilidad precaria derivada de una legitimidad dudosa, había dotado a los problemas de estabilidad política internos en cada nación de una dimensión externa, convirtiéndolos en amenazas de orden militar, correspondientes a la agenda de la defensa nacional y enmarcados en una visión geoestratégica regional.

No podía seguirse operando dentro del nuevo escenario político regional con estructuras y procedimientos que estaban fundamentados en percepciones de seguridad que privilegiaban la estabilidad estatal - generalmente bajo regímenes autoritarios - por encima del bienestar de la sociedad. El Estado y sus instituciones se convertían en el bien social más importante, el objeto a guardar de los ataques de adversarios internos y externos, y en aras de su seguridad eran perfectamente sacrificables no sólo los intereses de la mayoría de la sociedad, sino incluso, sus integrantes: los ciudadanos. Innecesario es decirlo, a nivel regional los arreglos de seguridad colectiva recogían esta perspectiva estatista - militar, y articulaban los intereses de los gobiernos autoritarios con los intereses del hegemon regional, en una estructura de soporte externo a los regímenes nacionales fundamentada en dicha identificación de los problemas de seguridad interna como un asunto militar.

Por lo tanto, el concepto de seguridad democrática a partir del cual se estructura el Tratado Marco es aquel que las élites políticas e intelectuales latinoamericanas desarrollaran a finales de los años ochenta como contrapartida a la Doctrina de Seguridad Nacional, y constituyó un esfuerzo consciente de formular una concepción alternativa de seguridad que rescate el bienestar de la sociedad y de sus integrantes como fin último de la organización del Estado. Es la aplicación al nivel de los problemas de la seguridad de los estados de los principios y valores de la democracia, y por lo tanto, entiende como seguridad a todas aquellas condiciones que propicien el bienestar de los seres humanos: el desarrollo de las formas representativas en la vida política, la ausencia de riesgos o amenazas físicas, la generación de condiciones mínimas de ingreso, vivienda, salud, educación, etc.

En el caso centroamericano, estas consideraciones se remontan a finales de los años ochenta e inicios de los noventa, cuando como resultado de los aportes

realizados por distintas instituciones académicas, se comenzó a desarrollar en el marco de las reuniones cumbre centroamericanas el concepto de Centroamérica como Región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo. Como resultado de estos trabajos, se hizo evidente la necesidad de un nuevo modelo de seguridad regional a partir de principios que quedaron incluidos en el Protocolo de Tegucigalpa, firmado en diciembre de 1992, que reformó la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) suscrita en 1962 y estableció el marco institucional del nuevo proceso de integración centroamericana. A lo largo de diversas reuniones desarrolladas a partir de esa fecha, y que involucraban tanto niveles políticos como técnicos, este modelo fue desarrollándose hasta cristalizar en el Tratado Marco de Seguridad Democrática que fue firmado por los presidentes de la región en diciembre de 1995.

En su primer capítulo, el Tratado afirma:

*“El Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática tiene su razón de ser en el respeto, promoción y tutela de todos los derechos humanos, por lo que sus disposiciones garantizan la seguridad de los Estados centroamericanos y sus habitantes, mediante la creación de condiciones que les permitan su desarrollo personal, familiar y social en paz, libertad y democracia. Se sustenta en el fortalecimiento del poder civil, el pluralismo político, la libertad económica, la superación de la pobreza y la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenible, la protección del consumidor, del medio ambiente y del patrimonio cultural; la erradicación de la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo, la narcoactividad y el tráfico de armas; el establecimiento de un balance razonable de fuerzas que tome en cuenta la situación interna de cada Estado y las necesidades de cooperación entre todos los países centroamericanos para garantizar su seguridad.”*

## II.

Es ésta, en efecto, una visión distinta de la problemática de la seguridad regional y que descansa en un concepto integral de seguridad que incorpora las distintas dimensiones de la vida social que contribuyen al bienestar del individuo y de las comunidades humanas, objetivo final del modelo. La lista de compromisos que las partes asumen en el Tratado van desde los temas tradicionalmente militares - como el establecimiento de un balance razonable de fuerzas o el fomento de medidas de confianza mutua -, incorporan nuevos fenómenos que amenazan la seguridad de las sociedades centroamericanas como el narcotráfico y la criminalidad transfronteriza, y abordan la problemática del desarrollo, como la erradicación de la corrupción y de la pobreza extrema, la defensa del consumidor y la protección del medio ambiente, entre otros.

Como refundación de los cimientos alrededor de los cuales se debe estructurar el desarrollo conceptual e institucional de la seguridad en la región, esta es una



definición efectiva. Cumple con el doble propósito de establecer un claro corte con los amarres conceptuales de los modelos estatistas - castrenses de la seguridad de los estados vigentes anteriormente, redefiniendo la importancia relativa de los temas militares dentro de la problemática de la seguridad de los estados, y consecuentemente, de acotar el funcionamiento de las estructuras institucionales a un objetivo claramente definido: el bienestar social en el marco de un estado democrático de derecho. El problema surge cuando se intenta perfilar una Agenda de Seguridad alrededor de la cual organizar el desarrollo institucional de las instituciones regionales responsables.

En efecto, al incorporar una problemática tan variada como el combate a la impunidad, la erradicación de la pobreza o la defensa del consumidor, el concepto de Seguridad Democrática se desdibuja de una manera tal que plantea problemas concretos para su implementación práctica en un modelo de seguridad regional. Si *"...la pobreza y la pobreza extrema son amenazas para la seguridad de los habitantes y la seguridad democrática de las sociedades centroamericanas"*, ¿Dónde termina la Agenda de la Seguridad Democrática y comienza la del Desarrollo Sostenible? ¿Qué constituye una "amenaza para la seguridad regional" en la problemática socioeconómica, y cómo enfrentar aquellas que se identifica dentro del marco de un Tratado de Seguridad? ¿Cómo desarrollar una estructura institucional que pueda atender a una definición de seguridad que prácticamente es consustancial con la del desarrollo humano, en un marco institucional en el que existen toda una gama de organismos e instancias encargadas de dicha problemática en sus diferentes manifestaciones específicas?

El Tratado establece que *"...la seguridad democrática es integral e indivisible.."*; que *"...el respeto a la dignidad esencial del ser humano, el mejoramiento de la calidad de vida y el desarrollo pleno de sus potencialidades, constituyen requisitos para la seguridad en todos sus órdenes."*, y que *"...la solución de los problemas de seguridad humana en la región corresponderá, por tanto, a una visión comprensiva e interrelacionada de todos los aspectos del desarrollo sostenible..."* Esto pareciera plantear, evidentemente, la necesidad de un desarrollo operativo que asuma y desarrolle esta perspectiva integral e indivisible. El problema es cómo traducirla en la práctica.

Es decir, exige el desarrollo de un mecanismo institucional que coordine todos los diversos aspectos de la Agenda de Seguridad que se derive del Acuerdo Marco: desde lo militar o lo policial/judicial, hasta lo económico o lo ecológico. Un mecanismo que permita una administración efectiva de dicha problemática dentro de un marco institucional regional en el que existen varios mecanismos encargados de aspectos específicos de la Agenda: la Alianza para el Desarrollo Sostenible; la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo; el Consejo Social Centroamericano, etc.

El diseño de la nueva "arquitectura" institucional que requiere un modelo de esta naturaleza, sin embargo, se desarrolló sólo parcialmente. No se identificó claramente los mecanismos de coordinación necesarios para manejar agendas

compartidas entre la Comisión de Seguridad y las instancias regionales encargadas de temas específicos: delimitación de áreas de competencia, mecanismos de enlace y coordinación, etc. No se establecieron los parámetros para definir cuándo un fenómeno de alguna de las áreas mencionadas ( el combate a la pobreza, al consumidor, al medio ambiente, etc.) adquiere el carácter de amenaza para la seguridad regional, ni los procedimientos o la instancia encargada de identificarla y sancionarla como tal.

Como resultado, aunque en la parte considerativa y en los Títulos I (Estado de Derecho) y II (Seguridad de las personas y sus bienes) las parten afirman principios generales y asumen compromisos que reflejan esta concepción amplia e integral de la Seguridad Democrática, en el desarrollo operativo del modelo, abordado en los títulos III y IV, los temas desarrollados son los tradicionales de la Agenda de Seguridad entre estados (militares, policiales, judiciales, cooperación para emergencias) y el mecanismo institucional también es tradicional: una Comisión compuesta por los Viceministros de Relaciones Exteriores, Defensa y Gobernación.

Las limitaciones del desarrollo institucional del modelo se pueden apreciar claramente al formular la pregunta sobre la idoneidad de la Comisión de Seguridad, en su composición actual, para atender y considerar los temas “no tradicionales” mencionados en los títulos I y II: la defensa del consumidor, o el combate a la pobreza, por ejemplo.

Al mismo tiempo, es evidente el avance registrado en ciertas áreas como resultado de los trabajos de la Comisión, y que puede señalarse haciendo una breve enumeración de temas de agenda y de resultados alcanzados en algunos de ellos: la creación del Instituto Centroamericano de Estudios Superiores de Policía; de la Comisión Centroamericana Permanente para la erradicación de la producción, tráfico, consumo y uso ilícitos de estupefacientes y sustancias sicotrópicas; el Tratado Centroamericano sobre recuperación y devolución de vehículos robados; el Convenio sobre la prevención y represión del lavado de dinero y activos derivados del tráfico de drogas; el Plan de Acción para la seguridad de las personas y sus bienes; el Plan de Acción para la asistencia a visitantes; etc.

La ausencia de respuestas claras a estas aporías conceptuales ha concentrado el desarrollo operativo del modelo en aquellos temas que sí son claramente reducibles a problemas de seguridad internacional y atendibles operativamente desde esta perspectiva: la seguridad pública, la defensa, la cooperación humanitaria, la resolución pacífica de controversias. Se registra de esta manera un desequilibrio entre el lugar que dichos temas reciben dentro del concepto general de Seguridad Democrática en la que se fundamenta el modelo, y la preponderancia que reciben en su desarrollo operativo.

Esta situación ha llevado a una serie de organizaciones de la sociedad civil centroamericana a señalar la existencia de “contradicciones” dentro del Tratado Marco, al considerar que el desarrollo institucional previsto mantiene un énfasis en los temas militares y de seguridad tradicionales que trasluce un espíritu militarista y

antidemocrático, el que es necesario corregir mediante los procedimientos de reforma establecidos en el propio Tratado. Estas organizaciones señalan precisamente el nivel de desarrollo en el tema de medidas de confianza mutua como una expresión de “militarismo”, y llaman a la eliminación de dicha temática del Tratado Marco.

En estricto sentido, sin embargo, las falencias señaladas anteriormente no constituyen una contradicción entre los niveles conceptual y operativo del Tratado Marco. En la medida en que los temas de seguridad pública o de defensa nacional no desaparecen por decreto del escenario político nacional y regional, es necesario desarrollar los marcos conceptual y operativos que permitan atenderlos. Y si esto se lleva a cabo a la luz de nuevos principios de filosofía política y se atienden con apego a las nuevas reglas de la vida democrática, su desarrollo no tiene por qué contradecir el principio mismo de la Seguridad Democrática.

El problema no radica en que los temas militares formen parte de la Agenda de Seguridad; el problema radica en la incorporación de una serie de compromisos sobre toda una serie de temas socioeconómicos o ambientales que luego no reciben un desarrollo adecuado. Como resultado, nos encontramos ante un documento que, partiendo de una concepción de seguridad nueva, amplia, anclada en la defensa de los derechos humanos, que asume la protección a las condiciones de vida como parte esencial de la seguridad de las personas y, en consecuencia, de los estados, desemboca en agendas específicas y mecanismos operativos que, aunque se interpreten a la luz de las nuevas percepciones y valores, corresponden en su estructura a modelos tradicionales de seguridad regional.

La experiencia centroamericana evidencia la necesidad de una profundización y desarrollo conceptual y operativo de la Seguridad Democrática como noción articuladora de visiones y modelos de seguridad regional. Por una parte, es indudable su importancia estratégica en términos de afirmar el compromiso político de los estados del continente con la democracia, como marco para el desarrollo social y humano de los pueblos americanos, y para contrarrestar los resabios de visiones y modelos de seguridad construidos a partir de los principios autoritarios contenidos en la Doctrina de la Seguridad Nacional, en sus distintas versiones. Por la otra, es evidente que será necesario analizar en detalle las posibilidades y alternativas que permitan derivar de este concepto un modelo operativo eficaz y efectivo.

### **III.**

Un segundo nudo de problemas alrededor del Tratado de Seguridad Democrática que es conveniente tomar en consideración para cualquier trabajo futuro en torno a un eventual modelo hemisférico de seguridad, se encuentra en la relación que debe existir entre los procesos de definición de políticas de seguridad en los ámbitos nacional y regional. En efecto, el Tratado Marco constituye un esfuerzo de

concreción de una política de seguridad cooperativa a nivel regional. La lógica indica que para alcanzar este nivel superior de concreción debe partirse de un esfuerzo de coordinación de las políticas de seguridad de cada uno de los estados, aspirando al logro de un máximo denominador común que armonice los esfuerzos nacionales. La realidad, sin embargo, es que en la región estas políticas de seguridad a nivel estatal existen sólo con carácter fragmentario, y en algunos casos carecen del carácter integral que las convierta en expresión de una concepción de seguridad bien definida y claramente intencionada. En estas condiciones, los esfuerzos de definición de políticas de carácter interestatal en tratados y convenios internacionales pueden constituirse en estímulo para la formulación de políticas nacionales a partir de los principios y objetivos acordados en conjunto.

Desde este punto de vista, el Tratado Marco constituye una importante contribución conceptual para la tarea de concretar modelos y estrategias de seguridad que correspondan a las necesidades de nuestras democracias. El reto es encontrar los mecanismos políticos y sociales que permitan al Tratado Marco incidir en este sentido: fórmulas y procedimientos que motiven los procesos de reflexión política en torno a los problemas de seguridad que enfrenta cada nación y faciliten la adopción de políticas integrales, a partir de los elementos aportados en el Tratado Marco. La simple enunciación de principios, aspiraciones y objetivos no basta para estos efectos, como lo demuestra la ausencia de desarrollos significativos en este campo desde la firma del Tratado Marco.

A nivel hemisférico, el proceso de reflexión, conversaciones y negociación alrededor de un nuevo modelo de seguridad brinda la oportunidad para generar procesos de reflexión a nivel nacional que promuevan el desarrollo de políticas de seguridad sólidas y coherentes, especialmente en aquellos países en donde aún no existen políticas claramente definidas, y desarrollar mecanismos participativos que permitan aprovechar los insumos que distintos sectores y actores de la sociedad (instituciones académicas, organizaciones no gubernamentales, etc.) estén en condiciones de aportar. Estas medidas permitirán romper el monopolio de actores que tradicionalmente han estado involucrados en el tema, como las burocracias diplomáticas y militares, y permitirán el involucramiento de mayores sectores sociales en la discusión, definición y administración de una problemática que, gracias a una nueva visión de la seguridad, ya no es exclusivamente político-militar.

Para Centroamérica, las limitaciones anotadas del Tratado Marco de Seguridad Democrática deben comprometer a sus autoridades a un proceso de reflexión y revisión que permita enfrentar y resolverlas. El mismo Tratado ofrece los mecanismos de revisión que posibilitan la tarea. Un esfuerzo de esta naturaleza permitirá que los logros ya alcanzados en áreas como el combate a la criminalidad o el fomento de medidas de confianza mutua, se consoliden y reproduzcan en las demás, estableciendo un verdadero régimen efectivo de seguridad democrática regional.

## **América Latina y la seguridad internacional: contribuciones y desafíos para el siglo XXI**

**Francisco Rojas Aravena**  
Director, FLACSO-Chile

### **I Introducción**

Luego de una década de la caída del muro de Berlín y de la finalización de todos los gobiernos militares de América Latina es posible mirar hacia atrás y evaluar el trabajo realizado por la OEA, principal organismo multilateral de carácter hemisférico en las más diversas áreas, incluida la de la seguridad.

La búsqueda de nuevos espacios de reflexión sobre los fenómenos de posguerra fría se materializaron en la creación de la Comisión de Seguridad Hemisférica. Esta instancia ha permitido avances muy importantes en el diseño de perspectivas comunes en torno al diagnóstico y a la formalización de mecanismos para enfrentar los desafíos y las oportunidades de cooperación en materias de defensa y seguridad. Afirmamos que se han producido avances sustantivos en este campo aunque aún queda un importante camino por recorrer.

Si miramos de manera global la década de los años noventa afirmamos que en las Américas el balance es muy positivo para la paz y la seguridad internacional. En cualquier perspectiva comparativa las Américas han sido la región más pacífica y estable del planeta. América Latina ha efectuado una contribución decisiva a la estabilidad global.

Más allá del tema de la marginación estratégica tradicional de la región latinoamericana, es importante destacar la voluntad política de los países de la región de actuar de manera efectiva para alejar el conflicto internacional y para contribuir con su propio esfuerzo a la paz internacional. En este sentido cabe destacar las acciones efectuadas por los países latinoamericanos en torno a eliminar el peligro de las armas de destrucción masiva y el aporte de contingentes militares en operaciones de mantenimiento de la paz.

En el hemisferio detectamos una importante necesidad de construir regímenes internacionales de carácter comprensivos y coherentes capaces de ordenar las relaciones entre los más diversos actores de la región y en donde los Estados continúan ocupando un lugar central.

Al mirar la década evidenciamos problemas importantes, el conflicto entre Perú y Ecuador mostró que el uso de la fuerza puede ser posible en la región y que este puede tener graves consecuencias, directas para los países involucrados y amplias para el conjunto de la subregión. Esta crisis también mostró la carencia de regímenes internacionales en el ámbito de seguridad internacional. El TIAR dejó de ser un instrumento efectivo más allá de su vigencia jurídica. Carece de toda legitimidad política para alcanzar efectos prácticos. El fin de la guerra fría lo dejó con una obsolescencia mayor. Sin embargo, aún los países de la región no han diseñado nuevos regímenes internacionales capaces de reemplazarlo. Es posible señalar avances sectoriales, como por ejemplo en el ámbito de las medidas de confianza mutua, sin embargo no existe un marco institucional con la fuerza suficiente para actuar de manera proactiva frente a situaciones de riesgo a la estabilidad en la región. La necesidad de construcción de regímenes internacionales no necesariamente significa actuar para establecer un solo régimen. Mas bien, lo que surge de la experiencia es la necesidad de constituir y generar regímenes sectoriales coordinados, lo que facilitará el accionar a través de los instrumentos apropiados con el mayor grado de flexibilidad.

Los Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas han ubicado el tema de la seguridad internacional dentro de sus preocupaciones; es así como en la I y II Cumbre de las Américas, tanto en la Declaración como en el Plan de Acción se establecieron párrafos específicos destinados a la seguridad.<sup>1</sup>

En el mandato de Santiago se establece un rol especial para la Organización de Estados Americanos, la cual a través de la Comisión de Seguridad Hemisférica deberá llevar adelante la ejecución y desarrollo de una Conferencia Especial sobre Seguridad. En dicha oportunidad será posible consensuar perspectivas provenientes de las distintas subregiones, así como diseñar mecanismos apropiados para la resolución de conflictos. Lo anterior ubica la necesidad de visualizar qué bienes públicos internacionales aparecen como cruciales para la estabilidad y la seguridad en las Américas y qué tipo de vinculación deben tener éstos con los regímenes internacionales globales.

## **II América Latina una década de grandes avances en materias de seguridad internacional**

Si usamos diversos indicadores para evaluar el aporte latinoamericano a la paz y seguridad internacionales durante la década de 1990 encontraremos que los países de la región han aportado de manera significativa a través de la solución de sus propios litigios, sobre la base de la acción de los países de la región. Esto ha sido posible por medio de diversas acciones: i) la suscripción de tratados internacionales, ii) por la incorporación a regímenes internacionales sobre armas de destrucción masiva, iii) por el envío de contingentes a operaciones de mantenimiento de la paz, por medio de declaraciones unilaterales y multilaterales sobre compromisos, iv) en limitación de

---

<sup>1</sup> OEA. *Documentos oficiales del Proceso de Cumbres de Miami a Santiago*. Secretaría General OEA. Washington, D.C., 1998.

armamentos. A lo anterior podemos agregar una serie de iniciativas tendientes a establecer espacios de diálogo y concertación de políticas tanto hemisféricas, como regionales, para tratar cuestiones de carácter global y de carácter específico.

### **La construcción de la paz**

Los países del hemisferio fueron capaces de resolver guerras y situaciones de tensión que afectaban a distintas subregiones. Dos tuvieron particular importancia: la crisis en Centroamérica y el conflicto en el Alto Cenepa. Cabe destacar que en la región latinoamericana no ha habido una guerra interestatal de magnitud en cerca de 60 años. No obstante las crisis como las mencionadas han generado y proyectado a la región latinoamericana como un área inestable. Lo anterior se ve reforzado por conflictos internos de magnitud como el que se mantiene en Colombia por casi 50 años. En todo caso es necesario reiterar que la región latinoamericana ha sido en el período de posguerra fría el área de mayor estabilidad y paz en el mundo.

A inicios de la década del noventa concluyeron los conflictos internos en Centroamérica. Cabe recordar que la denominada crisis centroamericana tuvo un fuerte impacto internacional durante toda la década de los ochenta. Finalmente se alcanzó la tregua y la suscripción de acuerdos de paz en las tres naciones con conflictos abiertos: Nicaragua, El Salvador y Guatemala. En el primero de estos casos en 1990, a través del Acuerdo de Esquipulas se alcanzó la paz y se inició un proceso de transición hacia la democracia. En El Salvador en 1992, con la colaboración de Naciones Unidas y de la OEA, se logró firmar el Acuerdo de Paz y que abrió oportunidades para la ampliación del sistema político y su legitimidad. En 1996, Guatemala finalizó casi medio siglo de conflicto interno a través de un cese del fuego y un acuerdo de paz. En estos tres casos y al cual se puede agregar a Honduras por su vinculación a la crisis centroamericana, el cese de las hostilidades conllevó un proceso de transición a la democracia. Es decir, desde guerras civiles se pasó a gobiernos electos democráticamente.

En el ámbito sudamericano el conflicto entre Perú y Ecuador, derivado de la situación limítrofe en la Cordillera del Cóndor, generó una situación de crisis internacional, a fines de 1995. Esta tuvo una alta intensidad y arriesgó el transformarse en un conflicto de mayor envergadura. El uso de los mecanismos previstos en el Protocolo de Río de Janeiro de 1942, suscrito entre Perú y Ecuador, posibilitó generar un espacio que evitó el escalamiento del conflicto. La acción de los países garantes, Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos, tanto diplomática como por medio de observadores militares, permitió abrir un camino a la paz. En octubre de 1998, los presidentes de Ecuador y Perú suscribieron un tratado que permitió alcanzar una solución definitiva al diferendo territorial entre ambas naciones.

### **Contribuciones latinoamericanas a la seguridad internacional**

#### *Tratados*

El *Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica*, suscrito por las máximas autoridades de los gobiernos de América Central, en San Pedro Sula, Honduras, el 15 de diciembre de 1995, es un instrumento complementario del Sistema de Integración Regional, establecido con el Protocolo de Tegucigalpa, de 1991; instrumento clave en el proceso de integración regional.<sup>2</sup>

El Tratado consta de siete capítulos - Títulos - además de una sección inicial en donde se establecen los considerandos y los objetivos. El tratado en su conjunto consta de 78 artículos. Con este Tratado se sustituyen todas las normas que en materias de seguridad y defensa estaban contenidas en la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA).

El Título I está referido a el Estado de Derecho. Consta de 9 artículos. Título II, seguridad de las Personas y sus Bienes; artículos 10 al 25. Título III, Seguridad regional, se aborda en los artículos 26 al 46. Título IV, Organización e Institucionalidad; se establece en los artículos 47 hasta el 63. Título V, Disposiciones Finales, artículos 64 al 74. Título VI, Disposición Especial, artículo único, numeral 75. Título VII, Disposiciones Transitorias, artículos 76 al 78.

Para cada Título se definen principios sobre los cuales se desarrollan los compromisos establecidos y las acciones que se implementen en el nuevo Modelo de Seguridad Democrática. Los mecanismos operativos son tres y ellos constituyen el marco institucional.

El Tratado fue ratificado después de un largo período. Debe consignarse, además, que este es el primer Tratado o acuerdo multilateral en el que en Centroamérica se rompió la regla del consenso y se aceptó suscribir un documento con reservas. De allí que se incorporó un Título con disposiciones especiales, en las que Costa Rica y Panamá consignaron sus reservas a todos los artículos referidos a cuestiones militares.

Si bien el Tratado tiene debilidades de origen, los preceptos en él contenidos conforman un marco regulatorio de las relaciones en el ámbito de la defensa y la seguridad centroamericanas. En su conjunto conforman una nueva manera de enfrentar los desafíos de la seguridad y busca responder a las demandas de seguridad de la gente, la seguridad ciudadana y la seguridad humana, en forma simultánea a las demandas de seguridad interestatal y seguridad en el ámbito regional. La aplicación de los principios contenidos en el Tratado establecerá un nuevo patrón de relación y permitirá abordar de mejor manera las demandas de la nueva agenda de seguridad.

Los principales objetivos planteados en el nuevo modelo de relaciones en el ámbito de la seguridad son:

---

<sup>2</sup> Francisco Rojas Aravena, Bernardo Arévalo de León, Carlos Sojo (eds.) *Sociedad, estado y fuerzas armadas: la nueva agenda de seguridad en Centroamérica*. FLACSO-Guatemala-Chile/P&SA. Guatemala, 1998.



1) El Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática se basa en la democracia y el fortalecimiento de sus instituciones y el Estado de Derecho. Esto supone, entre otras instancias, la subordinación de las fuerzas armadas, de policía y de seguridad pública, a las autoridades civiles constitucionalmente establecidas y el mantenimiento de un diálogo activo y la colaboración mutua sobre los aspectos de seguridad en su sentido integral, a fin de garantizar el carácter irreversible de la democracia en la región. Asimismo, se considera entre sus propósitos la obtención del desarrollo sostenible de Centroamérica, que presupone concretar un nuevo modelo de seguridad regional único, integral e indivisible, inspirado en los logros alcanzados en su intenso proceso de pacificación e integración.

2) En el ámbito de la seguridad individual, las partes adoptaron los siguientes compromisos: i) toda acción realizada por las autoridades públicas, debe enmarcarse en su respectivo ordenamiento jurídico y en el pleno respeto a los instrumentos internacionales sobre Derechos Humanos; ii) realizar esfuerzos para erradicar la corrupción en todos los niveles; iii) abstenerse de prestar apoyo político, militar, financiero o de cualquier otra índole a individuos, agrupaciones, fuerzas irregulares o bandas armadas, que atenten contra la unidad y el orden del Estado; iv) promover la profesionalización y modernización permanente de sus cuerpos de seguridad pública; v) dar prioridad a los esfuerzos por superar las causas estructurales de la pobreza y a mejorar la calidad de vida de las poblaciones; y, vi) promover la cooperación para la erradicación de la narcoactividad, el comercio ilícito.

3) En el ámbito de la seguridad regional, los estados centroamericanos junto con resaltar principios como la solidaridad entre los pueblos, el respeto al orden democrático de la región, se comprometen entre las acciones principales, a establecer un mecanismo preventivo, de alerta temprana, ante las amenazas a la seguridad en cualquiera de sus categorías y un programa permanente de medidas de confianza mutua entre los estados de la región. En este sentido: i) continuar los esfuerzos para el establecimiento de un balance razonable de fuerzas militares y de seguridad pública; ii) establecer un Mecanismo Centroamericano de Información y Comunicación de la Seguridad; iii) establecer o fortalecer los mecanismos centroamericanos de solución pacífica de las controversias, de conformidad con lo previsto en el presente Tratado; y, iv) promover la seguridad jurídica de las fronteras de los estados signatarios.

La organización de este Tratado establece una arquitectura institucional con tres niveles:

- ◆ *La Reunión de Presidentes*, que es la instancia suprema. A ella corresponde conocer los asuntos de seguridad, regional o internacional, que requieren de sus decisiones de acuerdo con lo establecido en el Tratado de Tegucigalpa.
- ◆ *El Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores* es la instancia competente, en todo lo relativo a la seguridad regional e internacional, en su condición de órgano principal de coordinación del Sistema de la Integración Centroamericana.

- ◆ *La Comisión de Seguridad* es una instancia subsidiaria de ejecución, coordinación, evaluación y seguimiento, de elaboración de propuestas, así como de recomendaciones de alerta temprana, y cuando proceda, de pronta acción, subordinada a la Reunión de Presidentes y al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores.

Centroamérica dio un salto cualitativo con la suscripción de este Tratado en el ámbito de la formalización de un marco para la resolución de conflictos y la cooperación en cuestiones de seguridad. Es necesario destacar, sin embargo que el Tratado Marco tiene de manera implícita y explícita una percepción de seguridad extremadamente amplia. Las amenazas al desarrollo y sus consecuencias se asimilan a las amenazas de carácter militar. La ampliación conceptual confunde y dificulta la operacionalización de la respuesta. La seguridad respecto al uso de la fuerza se ubica en una esfera completamente distinta al tipo de respuesta necesaria para alcanzar la cooperación internacional al desarrollo en esta subregión.

Desde el punto de vista institucional si bien la pirámide establecida genera una arquitectura bastante transparente, ella no termina de resolver los problemas de competencia y de coordinación entre los responsables de la operacionalización de las tareas, en un contexto de una definición amplia de la seguridad. Es decir, si la pobreza extrema es la mayor amenaza, la respuesta no pasa por las fuerzas armadas.

El marco conceptual, los desarrollos alcanzados, la proyección de tareas desde la suscripción del Tratado a la fecha, han sido importantes, ello ha posibilitado declarar a Centroamérica como una zona de paz. También ha permitido establecer vínculos con República Dominicana quien se ha asociado a los principios establecidos por América Central.

### *Armas de destrucción masiva*

En la década de los noventa América Latina avanzó consistentemente en establecer un área libre de armas de destrucción masiva: atómicas, químicas, biológicas y de minas anti-personales.

En septiembre de 1991 se suscribió por parte de Argentina, Brasil y Chile, al cual se sumó Uruguay, la Declaración de Mendoza que estableció el compromiso de proscribir las armas químicas y biológicas.<sup>1</sup> En un sentido similar, el 4 de diciembre de 1991, se pronunciaron por medio de la Declaración de Cartagena los países del área andina.

El principal instrumento en el ámbito de la proscripción de armas nucleares en América Latina es Tlatelolco. Este tratado data desde febrero de 1967. El tratado fue

---

<sup>1</sup> Camilo Sanhueza, *Hacia el fin de las armas biológicas*. Colección Paz y Seguridad en las Américas. FLACSO-Chile. Santiago, 1998.

suscrito por prácticamente la totalidad de los países de la región, sin embargo no fue ratificado con prontitud. A inicios de la década del noventa se buscó el objetivo de alcanzar la plena universalización del tratado, tanto en lo referido al levantamiento de las reservas de algunos países latinoamericanos, como en el respeto que los países de fuera de la región debían establecer sobre él. Las enmiendas al tratado fueron consensuadas y en 1992 se abrieron a la suscripción de los distintos países. Hacia 1995 el tratado había alcanzado una plena efectividad en el conjunto de la región. Sobre la base de lo anterior, los países latinoamericanos conformaron un organismo supervisor del tratado: OPANAL. De igual forma, establecieron vínculos más efectivos con la Organización Internacional de Energía Atómica.

Con el fin de la guerra fría se pudo avanzar también en la efectivización del Tratado sobre No Proliferación de armas nucleares. Lo anterior permite en el caso latinoamericano efectivizar a la región como un área libre de armas nucleares. Hacia mediados de 1997, los países de la región habían suscrito el tratado de no proliferación nuclear.

Profundizando en este mismo tema, los países latinoamericanos también fueron parte del tratado sobre prohibición completa de ensayos nucleares que fue abierto a la firma en 1996. Con la suscripción de este tratado se ratificó la voluntad regional de efectivizar una zona libre de armas nucleares.

La experiencia latinoamericana en este campo, unida a un control de la tecnología misilística de alcance medio, desactivó el principal diferendo estratégico en Sudamérica. El acuerdo argentino-brasileño sobre armas nucleares abrió el camino a la cooperación y facilitó la incorporación del conjunto de los países a los regímenes internacionales en la materia. Esta acción positiva en torno a la paz y la seguridad internacional se hace aún más evidente en comparación con el diferendo que mantienen India y Pakistán, en especial la competencia en el área nuclear.<sup>2</sup>

Los países latinoamericanos, con la excepción de Cuba,<sup>3</sup> son parte de la Convención de Ottawa sobre desminado y prohibición del uso de minas anti-personales de 1998. La suscripción de esta Convención muestra la rapidez con que se pueden alcanzar acuerdos y consensos en temas de alta sensibilidad para la seguridad internacional, cuando existe la voluntad política de muchos actores internacionales independientemente de su tamaño y poder. La Convención de Ottawa logró concertar, en muy poco tiempo, la voluntad mayoritaria del planeta de proscribir la producción y uso de estas armas y fomentar un sistema que posibilite la limpieza de los campos minados.

### *Operaciones de mantenimiento de la paz*

---

<sup>2</sup> Rut Diamint (ed.), *Argentina y la seguridad internacional*. Colección Paz y Seguridad en las Américas. FLACSO-Chile. Santiago, 1998.

<sup>3</sup> Isabel Jaramillo (ed.), *Cuba y la seguridad internacional*. Colección Paz y Seguridad en las Américas. FLACSO-Chile. Santiago, 1998.

Como parte de su aporte a la seguridad internacional, los países latinoamericanos han contribuido de manera efectiva a los contingentes multinacionales de Naciones Unidas en operaciones de mantenimiento de la paz. Es así como los países de la región participan o han participado en forma activa en Europa (Bosnia, Herzegovina, Chipre); en Asia (Cambodia); en el Oriente (Irak, Kuwait); en Africa (Angola, Mozambique). En la región latinoamericana, bajo bandera de Naciones Unidas, han participado en las misiones referidas a El Salvador y Guatemala y en el Caribe en el caso haitiano. Fuera del ámbito de Naciones Unidas, Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos han participado en la Misión de Observadores Militares entre Ecuador y Perú.<sup>4</sup>

La participación latinoamericana en estas misiones referidas a los capítulos VI y VII de la Carta de Naciones Unidas, constituye una contribución vital a la estabilidad internacional. El grado y profundidad de participación de los países latinoamericanos ha sido muy diverso. Lo que destacamos acá es el aporte regional en su conjunto.

### *Zonas de paz*

En el contexto de posguerra fría los países latinoamericanos han declarado a Centroamérica y el Mercosur como zonas de paz. Estas declaraciones se diferencian de manera importante de aquellas efectuadas en diversas regiones durante el período de guerra fría. En ese momento se buscaba esencialmente abstraer a la región en cuestión de los grandes conflictos bipolares. En la actualidad lo que se busca reafirmar es una política proactiva en torno a la paz y la estabilidad internacional sobre la base de efectivizar en una región determinada aportes efectivos a la seguridad.

Las declaraciones de zonas de paz de Centroamérica en 1995, vinculadas a la suscripción del Tratado Marco de Seguridad Democrática y la Declaración del Mercosur Zona de Paz de 1998, buscan efectivizar un área de cooperación en el ámbito de la seguridad y estabilidad regional.

Vinculado al desarrollo de las zonas de paz, pero de manera independiente, se han firmado declaraciones o establecido acuerdos de limitación de armamentos. En 1997 Centroamérica y República Dominicana suscribieron una declaración en la que establecen a dicha área como una zona libre de armas estratégicas. En 1986, tal como señaláramos en forma precedente, Argentina y Brasil eliminaron la competencia nuclear y generaron formas de cooperación amplias en el terreno nuclear y más en general en cuestiones estratégicas. Este punto de partida ha posibilitado el desarrollo del Mercado Común del Sur.

### *Conferencias y declaraciones*

---

<sup>4</sup> N.D. White, *Keeping the Peace*. Manchester University Press. New York, 1993.

Desde la perspectiva del diálogo y la interlocución al más alto nivel en cuestiones políticas y estratégicas cabe destacar la realización de diferentes cumbres presidenciales. Particular importancia posee la Cumbre Hemisférica de la cual se han desarrollado dos rondas; la primera en Miami en 1994 y la segunda en Santiago de Chile en 1998.<sup>5</sup> En ambos casos, tanto en la declaración como en el plan de acción, se establecieron secciones referidas a cuestiones de seguridad internacional y del combate a delitos y mafias internacionales.

En la declaración de la Cumbre Hemisférica de Santiago se estableció un derrotero de tareas específicas a ser cumplidas por los países de la región y en donde a la Organización de Estados Americanos y a su Comisión de Seguridad Hemisférica le cabe un rol sustantivo.

La principal meta diseñada por los jefes de Estado y gobierno del hemisferio en el ámbito de la seguridad, está radicada en la preparación y organización de una Conferencia Especial que redefina el concepto de seguridad, lo que posibilitará una operacionalización efectiva y mejorará los lazos de comunicación e interoperatividad entre las instituciones de los diversos países del hemisferio.

Desde la perspectiva estrictamente latinoamericana los países de la región mantienen un diálogo político-estratégico regular a través del Grupo de Río. Estas reuniones periódicas anuales permiten conformar visiones semejantes del contexto internacional. Sin embargo, el grupo ha sido deficitario en lo referido al abordaje de cuestiones de seguridad.<sup>6</sup>

A nivel subregional también se destacan encuentros de jefes de gobierno de las diversas subregiones: del área centroamericana, de la comunidad andina y de los países del Mercosur. En estas instancias de carácter político también se abordan cuestiones relativas a la seguridad. En el caso centroamericano, tal como reseñamos, se formalizó un Tratado y una estructura específica relativa a cuestiones de seguridad. En los otros casos, como en el Mercosur, los temas de seguridad poseen un mayor peso bilateral que de coordinación subregional.

En el ámbito de las reuniones formales, a partir de 1995, se estableció una reunión ministerial de defensa de las Américas. Se han realizado tres encuentros; el primero en Williamsburg en 1995; el segundo en Bariloche en 1996; y, el tercero en Cartagena de Indias en 1998. Está prevista la realización de un nuevo encuentro en Brasil. Estas reuniones han posibilitado un intercambio de ideas, de análisis y experiencias entre los responsables de la defensa de las Américas. En ellos ha participado la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA. También han sido un

---

<sup>5</sup> Francisco Rojas Aravena (ed.), *Globalización, América Latina y la diplomacia de cumbres*. FLACSO-Chile/LACC. Santiago, 1998.

<sup>6</sup> Olga Pellicer (ed.), *Regional Mechanisms and International Security in Latin America*. United Nations University Press. Tokyo, 1998.

espacio adecuado para el diálogo directo entre los ministros de Defensa, aún entre países con litigios abiertos, como fue el caso de Perú y Ecuador.

La rutinización de estas reuniones conlleva la necesidad de sistematizar los acuerdos y monitorear su cumplimiento, de lo contrario la iniciativa quedará vacía de contenido a corto plazo. Se debe valorar la importancia de un encuentro de este tipo ya que es la única instancia político-estratégica de alto nivel que posibilita debatir con un importante grado de simetría los principales problemas de seguridad de las Américas. La efectividad de las reuniones, dada la alta heterogeneidad de intereses representados, obligará a un esfuerzo de sistematización y organización de gran envergadura.

En el ámbito de las Conferencias hemisféricas se deben destacar dos reuniones formales efectuadas por la Organización de Estados Americanos, ellas son la Conferencia Regional sobre Medidas de Confianza Mutua y Seguridad realizada en Santiago de Chile en 1995 y la efectuada en San Salvador, El Salvador en 1998.

Ambas reuniones sistematizaron y establecieron un marco sustantivo para la ejecución de medidas prácticas en el ámbito de la construcción de la confianza y la seguridad en las distintas subregiones de las Américas. Propusieron lineamientos de acción que se han ido cumpliendo de manera efectiva en la región.

### **¿Cómo evaluar los las MCMyS?**

Sin lugar a dudas una de las áreas que ha experimentado un salto cualitativo en la cooperación es el referido a las medidas de confianza mutua y de seguridad (MCMyS).<sup>7</sup> Los países de la región, en un corto período de tiempo, concordaron una serie de medidas que han puesto en ejecución, sin dilación, en relación con la creación de confianza a nivel militar; en especial en lo referido a cuestiones estratégicas. Si uno mira la situación hace una década, las medidas de confianza mutua eran reducidas y débiles, con un carácter esencialmente protocolar entre institutos armados. Al finalizar el siglo las medidas de confianza mutua constituyen un elemento crucial en la construcción de parámetros de cooperación e integración en cuestiones de defensa en las diversas subregiones. Lo anterior significa fundamentalmente que se ha estructurado un conjunto de mecanismos de prevención, que facilitan la cooperación. Ello no debe ser confundido con un reemplazo de las concepciones nacionales sobre seguridad o que estos diseños presuponen la eliminación de la conflictividad. Por el contrario, el conflicto entre Ecuador y Perú mostró de manera simultánea la vigencia de la conflictividad y como ésta puede escalar y, por otro lado, cómo las medidas de confianza y de seguridad pueden contribuir a desescalar la tensión militar como producto de evitar errores de interpretación que pudiesen conllevar decisiones erradas con un alto costo. La resolución de la conflictividad continúa siendo una responsabilidad política, de las más altas autoridades de los países y de los líderes del hemisferio.

---

<sup>7</sup> Joseph S. Tulchin and Francisco Rojas Aravena, *Strategic Balance and Confidence Building Measures in the Americas*. Stanford University Press, California, 1998.

Las MCMys buscan transferir estabilidad sobre la base de la predictibilidad. Corresponden a un proceso que avanza en forma progresiva desde la prevención de riesgos hacia un proceso de cooperación que incrementa la interdependencia. Si bien ningún proceso puede señalarse como irreversible, la creación de un marco de relacionamiento de cooperación ampliado y de interdependencia incremental en los ámbitos político, económico, cultural, social y académico, estructurará un red de relaciones de una densidad tal que evitará que un conflicto particular adquiera una envergadura tal que ponga en cuestión el conjunto de la relación. De hecho, lo que hacen las medidas de confianza mutua es precisamente generar transparencia en el ámbito más sensible, el de la defensa para producir predictibilidad en lo referido al uso de la fuerza.

En el proceso de evaluar las medidas de confianza mutua y de seguridad podemos distinguir cuatro etapas diferenciadas:

*La primera etapa corresponde a erradicar la desconfianza.* Esta etapa busca actuar esencialmente sobre los elementos que amenazan a la relación y por lo tanto lo que buscan es evidenciar que no existe un comportamiento ofensivo o amenazante. En este primer nivel se destacan los siguientes tipos de medidas:

- ◆ Prevención del conflicto
- ◆ Construir líneas de comunicación
- ◆ Erradicación de las fuentes de sospecha
- ◆ Mejorar en el conocimiento mutuo
- ◆ Establecimiento de principios rectores de la "nueva" relación
- ◆ Avances en acciones unilaterales

*La segunda etapa corresponde a la construcción de la confianza;* es decir, establecer un conjunto sistemático de acciones que permitan estructurar un nuevo patrón de relación. Este se construirá a partir de generar una nueva oportunidad a la vinculación en un marco de reconocimiento de situaciones potencialmente amenazantes, pero que al haber avanzado de manera efectiva en el primer nivel, y en especial en las líneas de comunicación y transparencia básica, posibilita desarrollar acciones de cooperación de mayor efectividad. En esta etapa el diseño de marcos institucionales y la definición de arquitecturas de relacionamiento más permanente, cumplen un rol fundamental. Serán estas instancias de carácter regular donde se podrán abordar los problemas del relacionamiento y encontrar mecanismos para satisfacer los intereses de cada parte y formas para aminorar o abolir percepciones de amenaza referidas al uso de la fuerza. Lo anterior no significa que se deseche el modelo de disuasión como modelo y estructural en la defensa nacional. Por el contrario, las medidas de confianza mutua pueden vincularse a una efectiva política de carácter disuasivo, pero que posee un eminente carácter defensivo en su concepción estratégica. Las principales acciones y medidas en esta etapa corresponden a las siguientes:

- ◆ Establecer un proceso con promesas satisfechas por medio de acciones efectivas.

- ◆ Establecer marcos de regulación institucionales, sobre la base de los principios establecidos y de la constitución de mecanismos operacionales específicos.
- ◆ Evidenciar y desarrollar una fuerte coherencia entre las medidas domésticas, los acuerdos internacionales y el “nuevo” patrón de relación que se busca afianzar.

*La tercera etapa corresponde a la profundización de la confianza.* En esta etapa se ha producido un incremento en las diversas áreas de interrelación. Las vinculaciones económicas, comerciales y financieras se ejecutan con una alta normalidad entre un significativo número de actores. Los conflictos y diferencias que surgen en este terreno no desbordan hacia otras áreas, en particular la política. El uso de la fuerza no aparece como opción frente a ningún conflicto en el área económica, la cual posee sus propios mecanismos de resolución de controversias. En esta tercera etapa la generación de acciones asociativas y cooperativas alcanza un nivel importante. Estas acciones se manifiestan en el terreno de la defensa y las cuestiones referidas al uso de la fuerza, pero van más allá de ellos. La cooperación aparece de manera transversal en el conjunto de la relación, de allí que los desarrollos en cada área particular refuerzan la perspectiva global. De igual forma los conflictos sectoriales aunque pueden adquirir niveles significativos, encuentran en este marco de cooperación incentivos prácticos y una proyección estratégica que busca su resolución al más corto plazo. En este nivel podemos destacar acciones en las siguientes áreas:

- ◆ Generación de acciones asociativas
- ◆ Desarrollo de actividades conjuntas
- ◆ Iniciativas con capacidad de amplificación
- ◆ Avances hacia medidas duras, de alta sensibilidad

Cuando se ha alcanzado el tercer nivel es posible avanzar hacia medidas efectivas tendientes a alejar aún más las potenciales percepciones de amenaza referidas al uso de la fuerza en el marco de la relación. Lo anterior significa que la potencialidad del uso de la fuerza se retarda y la cantidad de mecanismos de acción a ser usados, aún ante situaciones críticas, ofrece el más amplio abanico de oportunidades antes de que cualquiera de los actores considere la movilización del uso de la fuerza en una perspectiva disuasiva y defensiva como un elemento significativo. Más aún, las experiencias recientes en Europa evidencian que en el marco de los países asociados en la Comunidad, el uso de la fuerza no aparece bajo ninguna circunstancia en el horizonte, aunque sí puede estarlo de manera muy rápida fuera del ámbito geográfico cooperativo. Lo anterior presupone la efectivización de medidas que eliminan la percepción de amenaza al interior del espacio geográfico integrado. La ejecución plena de este nivel da paso a un cuarto nivel.

*La cuarta etapa corresponde a la planificación de la cooperación.* Al establecimiento de una alianza político estratégica sustantiva en la cual la conformación de estructuras, vínculos, redes de interdependencia, son lo característico. Es el momento del establecimiento de políticas comunes entre los distintos actores incluidas las políticas exteriores y de seguridad. La principal acción en este campo corresponde a:



## ◆ Estructuración de una red interdependiente

En el ámbito específico de las MCMys los avances se evalúan al considerar el exitoso y positivo grado de cumplimiento por parte de los diversos países de la región con lo establecido en las declaraciones de las conferencias regionales sobre la materia que surgieron en Santiago, 1995 y El Salvador, 1998.

A modo de síntesis, podemos afirmar que se está escribiendo una nueva historia de cooperación en materia de construcción de confianza. El grado de predictibilidad se ha incrementado. El desarrollo de acciones de primera generación, en especial de conocimiento, contactos, diálogo, se ha cumplido plenamente entre los países mayores de la región. En algunas subregiones se ha avanzado en el establecimiento de la confianza y, por lo tanto, se puede proyectar de manera positiva al futuro. Esto posee particular importancia en el Cono Sur, en Centroamérica y en el Caribe. Para ello se han diseñado mecanismos institucionales bilaterales y subregionales. No obstante, es necesario estructurar una mirada y un accionar más coherente en el plano hemisférico. La construcción de un régimen de seguridad coherente permitirá avanzar sobre los temas generales referentes a la seguridad y en la creación de regulaciones específicas en áreas determinadas o en regiones geográficas particulares. Los regímenes funcionales permiten profundizar acuerdos en áreas particulares o profundizar los entendimientos en subregiones específicas. La voluntad política es la que definirá el énfasis en cada caso. El diseño "arquitectónico", en todo caso, cumple un rol muy importante. El hemisferio debe decidir sobre el reemplazo del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), ya sea por la vía de una modificación profunda que le genere una nueva legitimidad o bien reemplazarlo por un nuevo Tratado.

Lo anterior es fundamental. Más aún, si consideramos las afirmaciones centrales del Secretario General de la OEA, César Gaviria<sup>1</sup>, señaladas en la Conferencia Regional de la OEA sobre MCMys, efectuada en Santiago en 1995, las que siguen teniendo plena vigencia:

1. El hemisferio no posee una agenda de seguridad lo suficientemente refinada y capaz de reemplazar a las orientaciones que se impusieron durante la guerra fría.
2. Aún se está lejos de haber llegado a un consenso sobre los objetivos, políticas e instrumentos para la cooperación multilateral.
3. No se puede asumir que la democratización es irreversible
4. El diseño de una visión estratégica será tarea compleja.

---

<sup>1</sup> César Gaviria, "Discurso I Conferencia Regional sobre Medidas de Confianza Mutua". En: *Fuerzas Armadas y Sociedad*, Vol. 10, No. 4, octubre-diciembre. FLACSO-Chile. Santiago, 1995.

5. Existe una ventana de oportunidad para transformar las relaciones político-militares en el hemisferio, para reflejar intereses colectivos.

La emergencia de la *nueva agenda* de seguridad evidencian una alta heterogeneidad entre las distintas subregiones del hemisferio, lo que complejiza aún más el diagnóstico anterior. De allí la necesidad de avanzar hacia la conformación de un concepto común sobre seguridad.

### **Hacia un nuevo concepto de seguridad**

El fin de la guerra fría ha tenido efectos muy diversos en el mundo. En grandes zonas se generó un alto nivel de inestabilidad como producto de la reemergencia de factores propios que fueron enmascarados por el conflicto bipolar durante medio siglo.<sup>2</sup> En las Américas, a diferencia de otras áreas, el fin de la guerra fría conjuntamente con el proceso de globalización ha tenido manifestaciones, en lo referido a la seguridad internacional positivas, ha primado la cooperación. Lo que caracteriza a las Américas al finalizar el siglo XX es la integración y la cooperación. Lo anterior no significa desconocer la existencia de profundas contradicciones e incluso situaciones de tensión, derivadas de problemas intranacionales. En lo que se refiere a la percepción de amenaza interestatal o a los factores cruciales que afectan la seguridad internacional las Américas proyecta estabilidad. La conflictividad aparece desde fuentes no estatales.

Una de las consecuencias directas del cambio de los patrones bipolares está referido a la inexistencia de un enemigo común. Esta situación en las Américas significa cambiar el marco conceptual que primó no sólo durante las cinco décadas del período de guerra fría, sino también del período precedente. Desde la década de los treinta cuando el nazismo se convirtió en una amenaza para el conjunto del hemisferio. A fines del siglo XX las amenazas son difusas. Pese a que el terrorismo puede tener componentes estratégicos, según sea la selección de los blancos o por el tipo de armamento usado, no se evidencia ni se perfila con claridad una amenaza distinta a esta, en cuya definición básica está la opacidad. Otro tanto se puede señalar respecto a los ilícitos y mafias internacionales.

El factor central, tanto en el ámbito político, económico como en el de la seguridad en esta década de posguerra fría, es el peso de las subregiones. Son las áreas subregionales las que determinan la dinámica política efectiva y los avances concretos en cada una de las materias. Si bien es cierto que se mantienen factores de inercia derivados de la guerra fría es en el accionar subregional en donde se superan con facilidad y se establecen nuevos paradigmas interpretativos y nuevas formas e acción.

---

<sup>2</sup> Chester A. Crocker and Fen Osler Hampson with Pamela Aall, *Managing Global Chaos. Sources of and Responses to International Conflict*. USIP. Washington, D.C., 1996.

Desde una perspectiva más general se puede afirmar que en el ámbito de la seguridad internacional en las Américas la inercia se manifiesta principalmente a través de tres factores: i) los de carácter ideológico, cuya manifestación principal está radicada en las políticas de la potencia hegemónica hacia Cuba y su no participación en la institucionalidad hemisférica; ii) la subversión y el mantenimiento de movimientos guerrilleros que reafirman perspectivas ideológicas propias de la política de bloques del período precedente, el caso colombiano lo ilustra con claridad; iii) el terrorismo transnacional de carácter fundamentalista, como extrapolación de combates de otras regiones que se manifiesta en un teatro de operaciones ajeno como es el hemisferio occidental. El caso de los atentados terroristas en Argentina es el más evidente.

Señalar la necesidad de un nuevo concepto de seguridad es evidenciar cadenas conceptuales asociadas. Es decir a cada marco conceptual aparecen asociados otros conceptos que lo refuerzan y establecen un marco interpretativo coherente que responde a su propia lógica. Es así como en la perspectiva de conformar un nuevo concepto de seguridad será necesario generar una nueva cadena conceptual capaz de recoger dimensiones sustantivas del paradigma en torno al cual se ha organizado la seguridad en las Américas, pero a la vez dar cuenta de nuevas dimensiones. Es decir, estamos en un período que se caracterizará esencialmente por una transición conceptual.

Durante el período de guerra fría primaron los conceptos de seguridad enfocados en la perspectiva estatal o aquellas ramificaciones hacia la seguridad internacional vinculadas a la seguridad estatal. En el período de posguerra fría ha aparecido con fuerza la dimensión de la seguridad humana como un concepto articulador clave en un mundo en transición. Muchas veces ambas perspectivas aparecen como contradictorias aunque ambas deberían tener como foco y fin último al ser humano. El desafío intelectual que a la vez es institucional y operativo es cómo ligar y establecer una concatenación conceptual desde la seguridad humana hacia la seguridad internacional pasando por la seguridad estatal.

La característica primordial de los nuevos conflictos internacionales, centrada en problemas intraestatales evidencia la necesidad de vincular de manera más adecuada los tres niveles. A su vez la creciente presencia de fenómenos transnacionales (mafias internacionales, terrorismo transnacional y otros) que hacen uso de la fuerza pero que no poseen la capacidad para ejecutar amenazas de carácter estratégico al Estado obliga a diseñar mecanismos de coordinación de políticas que incorporen dimensiones no militares como cuestiones claves en la prevención del uso de la fuerza. Lo anterior significa involucrar a los *nuevos actores* de la seguridad en el diseño de políticas y alternativas. Desde esta perspectiva el nuevo concepto de seguridad deberá abarcar dimensiones tradicionales referidas a la soberanía estatal -con un gran peso en el eje soberano territorial y en las capacidades militares- con conceptos nuevos, referidos a los fenómenos y que determinan la nueva agenda. Estos se caracterizan por ubicarse en una dimensión no militar, de acciones transnacionales que requieren de la cooperación como instrumento central, para no afectar las dimensiones tradicionales (intervención unilateral). El gran peligro consiste en la expansión conceptual; dado que si ello ocurre se tiende a militarizar el conjunto de las actividades significativas de la

población. De allí que la variable central en torno a la cual se debe organizar el concepto de seguridad sigue siendo el uso de la fuerza, es decir las cuestiones que afectan a la vida y la muerte, en lo referido a la guerra y la paz. Otras dimensiones y esferas que afectan la vida pueden y deben ser enfocadas desde la cooperación, la capacitación, transferencia de recursos u otros arreglos institucionales.

En la conformación del nuevo paradigma de seguridad el establecimiento de gradaciones contribuye de manera importante a su clarificación. En este sentido el concepto de *umbral crítico*<sup>3</sup> permite evidenciar en qué momento un riesgo se transforma en una amenaza o en un conflicto abierto. La comprensión de qué fenómenos son los que gatillan un riesgo para transformarlo en una crisis constituye un aporte crucial que el nuevo concepto puede relevar. En este sentido la visión de futuro es que se perciben más crisis internacionales con uso de fuerza que una guerra total entre coaliciones o entes soberanos.

En el avance conceptual América Latina tiene una ventaja sustantiva resolvió de manera adecuada los temas referidos a la proliferación nuclear y al desarrollo de armas de destrucción masiva. Estos avances posibilitan focalizar de manera más precisa el tema del uso de la fuerza en un nuevo marco en el cual las dimensiones no militares del uso de la fuerza son las que tienen primacía.

Reflexionar sobre la seguridad significa reflexionar sobre el conjunto de los elementos y acciones que inciden en el incremento o reducción de las vulnerabilidades de los actores para alcanzar sus objetivos. En el nuevo marco de la globalización será esencial revisar y readecuar a las nuevas condiciones el concepto de soberanía.<sup>4</sup> No basta con reconocer la porosidad de las fronteras y con ello de la soberanía; es fundamental reflexionar sobre la construcción de nuevas soberanías en el marco de la globalización. Ellas aparecen ligadas a la construcción institucional.

Si el tema central en la conformación del nuevo concepto de seguridad sigue siendo el uso de la fuerza, significa que debemos preguntarnos qué aspectos se requiere defender que tengan tal valor que se esté dispuesto al uso de la fuerza y a dar la vida por ellos. La experiencia internacional evidencia que el valor en torno a los derechos humanos y al sistema político democrático aparecen como valores cruciales a ser defendidos. A partir de esto es necesario preguntarse sobre cómo el nuevo contexto internacional al cambiar la soberanía y al generar dinámicas de la globalización deja obsoletos ciertos conceptos y sus formas de operacionalización.

En el mundo occidental el factor político democrático se han transformado en el elemento articulador central de todas y cada una de las dimensiones de relacionamiento. En el ámbito de la seguridad internacional *la paz democrática* es el

---

<sup>3</sup> El concepto de umbral fue destacado como un instrumento analítico importante por el Embajador Carlos Portales en el foro sobre seguridad hemisférica.

<sup>4</sup> Roberto Bergalli y Eligio Resta (comp.), *Soberanía: un principio que se derrumba*. Ed. Paidós, Buenos Aires, 1996.

concepto articulador. Este señala que los sistemas políticos democráticos tienen un muy bajo nivel de conflictividad con uso de la fuerza entre ellos. Esta perspectiva en el caso de occidente se cumple de manera casi efectiva.<sup>5</sup> A partir de lo anterior se genera un vínculo sustantivo entre los valores referidos a los derechos humanos y la democracia, que se busca promocionar y defender con la propia legitimidad del conjunto del sistema y sus expresiones internacionales. La base geográfica desde donde se promueve esta opción es el mundo occidental, incluidos los países latinoamericanos.<sup>6</sup>

La cooperación y la asociación se vinculan de manera central al nuevo concepto de seguridad. Es decir, frente a las nuevas amenazas, al peso del proceso globalizador, al cambio en las formas de expresión soberana, al relevamiento de la gente como elemento central, la cooperación internacional se transforma en el elemento articulador.

No basta con desarrollar un nuevo concepto de seguridad es necesario articularlo en instituciones eficaces. La creación de regímenes internacionales de carácter vinculante con sello multilateral en las Américas serán el resultado y un objetivo de este proceso de definición conceptual.

### **Un nuevo régimen multilateral de seguridad en las Américas**

La diversidad caracteriza al hemisferio. Identificar intereses comunes es una tarea prioritaria en la perspectiva de construir cooperación.<sup>7</sup> La cooperación es un acto de voluntad política y una decisión estratégica que deben tomar los actores para efectivizarla. La cooperación en el hemisferio y en cada una de sus regiones posibilita aunar esfuerzos, incrementar recursos para alcanzar los objetivos que dicen relación con la estabilidad y la seguridad internacional. La complementación y el aunar esfuerzos aparece cada vez con más fuerza cuando analizamos los remanentes de la agenda tradicional y en especial cuando se visualizan los desafíos que conlleva la nueva agenda de seguridad en las Américas, caracterizada por riesgos esencialmente no militares.

Además de la diversidad, las Américas se caracterizan por el hecho de estar regidas por un sistema hegemónico de carácter unipolar desinstitucionalizado. Los países latinoamericanos y Canadá estuvieron durante todo el período de guerra fría, y la gran mayoría en el período previo a ésta, inmersos en un marco unipolar regido por

---

<sup>5</sup> La paz democrática puede no cumplirse en el relacionamiento entre regímenes democráticos y no democráticos.

<sup>6</sup> En el caso de Europa esto se ha concretado aún más en la formalización de *códigos de conducta*. Gert de Nooy, *Cooperative Security, the OSCE and its Code of Conduct*. Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael'. Kluwer Law International Ed. La Haya, 1996.

<sup>7</sup> Robert Axelrod, *La evolución de la cooperación*. Alianza Universidad. Madrid, 1984.

los Estados Unidos.<sup>8</sup> Jorge I. Domínguez, "U.S.-Latin America Relations During the Cold War and Its Aftermath" 1998-1999. *Working Paper Series*. Center for International Affairs. Harvard University. La diferencia central está en que en épocas anteriores existía una hegemonía institucionalizada y que se expresaba a través de marcos institucionales que "legitimaban" las decisiones unilaterales. En el contexto de posguerra fría las cosas han cambiado respecto a las formas de actuar y las posibilidades y oportunidades de asociación y no en el hecho de ser una región regida por una hegemonía unipolar. Desde la perspectiva institucional los niveles de regulación y de coordinación de iniciativas y políticas son muy débiles. No se ha estructurado un marco común conceptual que permita organizar en torno a principios rectores mecanismos institucionales que definan y delimiten cursos de acción. Lo anterior si bien es una deficiencia y una debilidad desde el punto de vista estructural, dada la ausencia de amenazas estratégicas efectivas y cercanas en el tiempo, posibilita a los países latinoamericanos y Canadá establecer un diálogo con la potencia hegemónica tendiente a privilegiar la coincidencia de intereses y crear espacios para el debate y consensuar políticas comunes en el ámbito de la defensa y la seguridad. Esto se ve facilitado si se considera que en el ámbito económico existen canales de comunicación cada vez más fluidos y que están construyendo una red de creciente interdependencia comercial.<sup>9</sup> Así también, cabe destacar, como lo hemos hecho, que en el ámbito diplomático los jefes de Estado han asumido un rol más significativo por medio de la *diplomacia de cumbres*.<sup>10</sup>

El fin de la guerra fría no cambió el nivel de valoración o prioridad estratégica de América Latina en relación a la principal potencia global o a otros actores centrales del sistema internacional.<sup>11</sup> El nuevo orden que se construya en la etapa de posguerra fría en esta región deberá seguir considerando la marginalidad estratégica en cuestiones globales, en especial como fuente de amenaza para la principal potencia hegemónica o para algunos de los actores centrales. Sin embargo, también deberá considerarse desde la perspectiva positiva el importante aporte a la estabilidad que efectúan los países de este hemisferio. La contribución latinoamericana y de Canadá<sup>12</sup> a la

---

<sup>8</sup> Lars Schoultz, *Beneath the United States. A History of U.S. Policy Toward Latin America*. Harvard University Press. Cambridge, 1998.

Lars Schoultz, *National Security and United States Policy Toward Latin America*. Princeton University Press. Princeton, 1987.

Peter H. Smith, *Talon of the Eagle. Dynamics of U.S.-Latin American Relation*. Oxford University Press, 1996.

<sup>9</sup> Francisco Rojas Aravena, "La II Cumbre de las Américas: ¿un cambio en los patrones de relaciones hemisféricas?". En: *Anuario social y político de América Latina y el Caribe 1998*. FLACSO, Secretaría General. Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1999. pp. 110-120.

<sup>10</sup> Francisco Rojas Aravena y Paz Milet, "Diplomacia de cumbres: el multilateralismo emergente del siglo XXI". *Nueva Serie FLACSO*. FLACSO-Chile. Santiago, 1998.

<sup>11</sup> National Defense University. Institute for National Strategic Studies. *1998: Strategic Assessment. Engaging Power for Peace*. Washington, D.C., 1998.

<sup>12</sup> Harold Klepak, "Doctrinas canadienses acerca de la seguridad internacional". En: *Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 11, No. 3, julio-septiembre. FLACSO-Chile. Santiago, 1996. pp. 3-7.

estabilidad internacional es crucial. La región contribuye a transferir estabilidad por su propia decisión, por su apoyo a los tratados internacionales y por el envío de misiones diplomáticas y militares a áreas en conflicto.

Los aspectos mencionados anteriormente no resuelven el problema de la inexistencia de un régimen de seguridad internacional comprensivo en las Américas. Será necesario construir regímenes internacionales funcionales interrelacionados que permitan alcanzar de manera efectiva las metas sobre seguridad colectiva y sobre defensa conjunta. Particular importancia posee lo referido a la prevención y regulación de conflictos, así como la sistematización de acuerdos sobre control de armas.

A diferencia del período anterior en el cual los Estados eran el actor principal y único en la práctica del sistema internacional y, por lo tanto, las cuestiones referidas a la guerra y la paz dependían esencialmente de la voluntad de los Estados; en los inicios del siglo XXI la constatación es que la guerra y el uso de la fuerza está más vinculado a problemas intra-estatales que a la conflictividad inter-estatal. En el ámbito global los principales conflictos aparecen ligados a la fragmentación nacional, a problemas étnicos, a diferencias religiosas, más que a los conflictos ideológicos que caracterizaron al período precedente.<sup>13</sup> La expresión fundamental de tales conflictos es intra-estatal, es decir, conflictos domésticos que generan inestabilidad en el ámbito subregional o incluso internacional. Son conflictos que tienen un alto costo humano, desatan un nivel de violencia inusitado y cuyas consecuencias generan grandes emergencias humanitarias y tardarán años en repararse la destrucción en infraestructura y más tiempo aún en saldar el enconamiento entre la población.

Lo anterior significa que se debe alcanzar un balance adecuado entre el uso de sistemas de prevención de alerta temprana y de mecanismos de diplomacia coercitiva<sup>14</sup> tendientes a limitar los efectos del conflicto tanto domésticos como internacionales. Este tema aparece como un tema esencial en el debate sobre el multilateralismo de inicios del siglo XXI. La diplomacia coercitiva y la aplicación de sanciones, por distintas y diversas razones entre las cuales la falta de voluntad política ocupa un lugar relevante, no jugaron un rol disuasivo de carácter efectivo capaz de detener el conflicto. Ello conllevó a plantearse el tema de la intervención militar directa como única y última opción por actores claves del sistema internacional. La crisis del Golfo primero y luego la guerra en Kosovo evidencian de manera dramática esta situación a nivel global. En el hemisferio la crisis en Haití reflejó las dificultades del sistema de sanciones, pese al consenso de países inmensamente poderosos en relación con quien era objeto de dichas sanciones.<sup>15</sup> Repensar este tema constituye un elemento crucial en el nuevo esquema de seguridad global, hemisférico y subregional. Podemos destacar de manera

---

<sup>13</sup> Kofi A. Annan, *Partnerships for Global Community. ONU Annual Report*. New York, 1998.

<sup>14</sup> Alexander L. George and William E. Simons (edited by), *The Limits of Coercive Diplomacy*. Westview Press, Colorado, 1994.

<sup>15</sup> Margaret Daly Hayes and Gary F. Wheatley, *Interagency and Political-Military Dimension of Peace Operations: Haiti. A Case Study*. NDU/INSS. Washington, D.C., 1996.

muy positiva el rol que cumplen las cláusulas democráticas anexas en los acuerdos comerciales suscritos por los países latinoamericanos. De igual forma podemos destacar la resolución de la Asamblea General de la OEA de 1991 respecto de la defensa de la democracia. Sin embargo, es necesario avanzar en la conformación de mecanismos de operacionalización efectivos y ellos solamente alcanzarán su máximo de eficiencia en el marco de un régimen internacional efectivo de carácter vinculante para el conjunto de los actores que son parte.

Superar el dilema de la seguridad en las Américas sigue constituyéndose en un punto principal en relación a las cuestiones de seguridad hemisférica, regional y bilateral. La resolución de importantes contenciosos referidos al eje soberano territorial han posibilitado disminuir la percepción de amenaza militar interestatal. Para reducir aún más el dilema de la seguridad es esencial avanzar en la transparencia y la construcción de confianza. Lo anterior posibilita generar las bases para el desarrollo de políticas convergentes y complementarias en un marco de entendimiento y de creciente interdependencia. En los casos en los cuales se mantienen diferencias, la confianza y la transparencia permiten la creación de espacios para abordar dichas diferencias y generar alternativas y mecanismos que buscan evitar el escalamiento militar y propenden a una solución de beneficio mutuo. En esta perspectiva la construcción de una mirada conjunta de futuro capaz de vincular intereses locales, subregionales y hemisféricos, articula mayores opciones que sólo las que determina un dilema de seguridad focalizado en el terreno militar.

La construcción de espacios de diálogo para la resolución de diferencias, la generación de instancias de monitoreo para una alerta temprana, el diseño de mecanismos de prevención constituyen elementos que articulados en un régimen internacional permiten afrontar los conflictos en el área de la defensa y/o la seguridad; sin que desde esta esfera se desborde hacia otros ámbitos. Por el contrario, se busca que los efectos positivos de otras áreas contribuyan a la solución de los temas que llevan implícito el uso de la fuerza. El diseño de una eficiente arquitectura que permita el establecimiento de regímenes internacionales vinculantes efectivos posibilitará una mayor coordinación de políticas en áreas sensibles y, por lo tanto, conllevará acciones conjuntas que consolidan un relacionamiento bilateral y subregional en dicho marco. Los avances efectivos requieren reconocer los problemas y las dificultades existentes. Un discurso que promueva la cooperación y oculte las diferencias de intereses nos lleva a una retórica vacía que lejos de contribuir al proceso lo dificulta. Es precisamente en el reconocimiento de los puntos en los cuales aparecen las diferencias en donde los actores deben tener un abanico amplio de posibilidades de solución de los contenciosos.

Los principales instrumentos de carácter preventivo dicen relación con ocho mecanismos, a saber:

- ◆ Mecanismos de alerta temprana.
- ◆ Mecanismos de diálogo y actores no tradicionales.
- ◆ Mecanismos de fomento de confianza mutua y seguridad.
- ◆ Mecanismos de acción, buenos oficios e intervención de garantes.



- ◆ Búsqueda de soluciones innovativas a viejos problemas.
- ◆ Mecanismos de control y limitación de armamentos.
- ◆ Mecanismos de desarme.
- ◆ Regímenes de seguridad subregionales y hemisféricos.

La aplicación efectiva de cada uno de los mecanismos permitirá una acción específica, pero que a su vez puede ubicarse en una perspectiva acumulativa que generará estabilidad.

En el siguiente recuadro se destacan los objetivos de prevención y las posibles acciones de prevención que pueden efectuarse sobre la base de la aplicación de los mecanismos reseñados para el caso de cuestiones ubicadas en el eje soberano territorial.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Francisco Rojas Aravena, "Construyendo nuevos enfoques para un régimen de seguridad en las Américas". En: *Medio siglo del TIAR. Estudio Estratégico de América Latina y el Caribe 1997*. FLACSO-Chile/P&SA/CLADDE. Santiago, 1998, p. 11-24.

Diagnóstico de la situación y objetivos preventivos	Acciones de prevención
Mantener el status quo y estabilizar la situación de diferencia territorial.	Concordar y declarar la aceptación del derecho internacional y la no amenaza y el uso de los recursos de fuerza. Reconocer la diferencia de intereses, acotar y delimitar el carácter del problema. Establecer un marco institucional para la solución pacífica de las diferencias.
Evitar las tensiones políticas fundadas en temas soberano territoriales	Evitar el uso doméstico de las situaciones pendientes en el ámbito de la delimitación. Establecer espacios de diálogo e intercambio que posibiliten una mejor comprensión de las percepciones de los diversos actores. Relevar el rol de los actores "no tradicionales" de la seguridad.
Prevenir antagonismos y tiranteces focalizadas en áreas de frontera.	Establecer mecanismos de fomento de la confianza mutua, en especial, en el ámbito de la seguridad. Crear mecanismos de diálogo a nivel local y mejorar los sistemas de comunicación globales.
Evitar los conflictos abiertos.	Activar evaluaciones conjuntas, procesos de buenos oficios y actividades de consultas. En este ámbito pueden desarrollarse actividades de premediación.
Prevenir y evitar situaciones de crisis.	Activar mecanismos internacionales formales de buenos oficios y mediación. Establecer incentivos y sanciones. Activar eventuales mecanismos militares de interposición y verificación. Promover el despliegue de fuerzas tendiente a desescalar el conflicto.
Evitar el enfrentamiento y la guerra.	Poner en práctica medidas de fomento de la confianza mutua y la seguridad de alta densidad. Establecer zonas desmilitarizadas. Envío de fuerzas de paz.

Avanzar de manera efectiva en el establecimiento de un régimen internacional en las Américas significa que los actores principales, pero no únicamente, deben concordar visiones comunes, superando el unilateralismo y buscando la construcción institucional y la regulación de normas como un objetivo esencial para la estabilidad en el largo plazo. Una hegemonía unipolar desinstitucionalizada no resuelve los problemas. Por el contrario, introducirá elementos de distorsión que harán imposible una cooperación efectiva en las Américas. De allí que generar cooperación y generar asociación vuelve a ubicar el tema de la Gran Política en un lugar central.

En la construcción de los diferentes regímenes vinculantes a los cuales se deberán abocar los países del hemisferio, deberán resolver algunos temas cruciales vinculados a principios que han estado en la base de la construcción estatal desde el nacimiento como naciones soberanas. Me refiero al tema de la soberanía. En el marco de la globalización y de un sistema de comunicaciones planetarias, es necesario preguntarse sobre el tema de la soberanía, más allá de reconocer la porosidad de las fronteras y el hecho de que los regímenes políticos son regímenes políticos penetrados en las más diversas áreas y esferas. La pregunta sobre la soberanía dice relación cómo ésta se vincula al desarrollo de la supranacionalidad. Es decir, a la construcción de soberanías superiores capaces de regular comportamientos más allá de las fronteras tradicionales del Estado. Este es el significado efectivo de los regímenes internacionales vinculantes; de la creación de bienes públicos internacionales.<sup>2</sup>

El reconocimiento de que los fenómenos económicos, políticos, sociales y culturales son *intermésticos*, es decir, simultáneamente domésticos e internacionales reafirma la necesidad de ubicar patrones de referencia capaces de regular comportamientos simultáneamente en ambas áreas.

Los regímenes internacionales tienen como obligación *generar garantías* a quienes forman parte de ellos. En el ámbito de la seguridad las garantías esenciales pasan porque el régimen internacional contribuya a liberar de amenazas inminentes el ámbito: i) de la defensa; ii) generar espacios que den señales de alerta temprana para su desarticulación. Los regímenes internacionales en el ámbito de la seguridad deben dar garantías que reconocerán los intereses de cada uno de los actores presentes incluidas las diferencias que puedan haber entre ellos. La efectividad de la acción de los regímenes de seguridad implica el reconocimiento y la capacidad del control nacional soberano sobre el espacio territorial. Ello implica una enorme responsabilidad en un marco de creciente interdependencia. El desborde de problemas en un Estado puede conllevar amenazas no previstas para el conjunto. De allí que el establecimiento de garantías lo que hace es resolver los temas de carácter estratégico y posibilitar la construcción de mallas de seguridad cada vez más efectivas. Los arreglos específicos otorgarán garantías particulares para los problemas que requieren solución inmediata, de mediano plazo, o de largo plazo.

El establecimiento de regímenes de seguridad permite focalizar sobre las amenazas comunes o evidenciar y diseñar cursos de acción específicos sobre las vulnerabilidades establecidas por los distintos actores. En este sentido el marco institucional permite definir de manera adecuada y en forma multilateral el medio por el cual se alcanzará la resolución y las acciones consecuentes en este campo.

Para que un régimen internacional alcance su efectividad deberá conllevar y contener al menos siete características:

---

<sup>2</sup> Rubén P. Méndez, "Peace As a Global Public Good". En: Inge Kaul, Isabelle Grunberg y Marc A. Stern, *Global Public Goods. International Cooperation in the 21st Century*. UNDP/Oxford University Press. New York, 1999.

- ◆ Universalidad.
- ◆ La regla del consenso mejorada.
- ◆ Capacidad de seguimiento y difusión.
- ◆ Desarrollar capacidades de alerta temprana.
- ◆ Establecer mecanismos de prevención de riesgos.
- ◆ Estructurar un plan de acción coherente.
- ◆ Desarrollar una capacidad de iniciativa que supere las voluntades particulares.

La conjunción del universalismo y el consenso mejorado permite establecer una presión de carácter simétrico. El riesgo mayor de no aceptar es el aislarse. Y es allí donde debe ser valorado el liderazgo democrático nacional, en el contexto de la globalización y la integración:

La regla del consenso mejorado permite separar lo esencial de lo accesorio; sin agenda sustantiva no existe reunión. La efectividad de la diplomacia de cumbres y su solidez se destaca en la capacidad de asumir los temas esenciales para delinear decisiones en ámbitos cruciales. Ello refuerza la necesidad de principios compartidos que el liderazgo democrático podrá concertar.

El seguimiento y el plan de acción posibilitan la descentralización operativa, augurando el éxito de las medidas propuestas.<sup>1</sup>

Finalmente la capacidad de iniciativa permite generar nuevas opciones sobre la base de mecanismos específicos, consultas, grupos ad-hoc, visitas, etc.

### **Algunas recomendaciones de política**

El reconocimiento de los grandes avances en la década de los noventa en la construcción de la paz y la seguridad internacional en las Américas establece una base lo suficientemente significativa como para diseñar un marco de cooperación superior. Las medidas de confianza mutua han actuado de manera significativa en el conocimiento mutuo y en la reducción de la percepción del nivel de riesgo entre los actores estatales de la región. Los avances hacia la conformación de un nuevo concepto de seguridad capaz de integrar de manera coherente las dimensiones referidas a la seguridad humana, la seguridad interestatal y la seguridad internacional. El nuevo concepto de seguridad debe ser capaz de generar instrumentos para señalar en qué momento un riesgo cruza *el umbral crítico* y se transforma en una amenaza. Este nivel de operacionalización posibilita generar medidas efectivas para prevenir situaciones de inestabilidad o de crisis.

---

<sup>1</sup> Augusto Varas, *Algunas hipótesis sobre continuidades y discontinuidades estratégicas en el hemisferio occidental*. Paper presentado en el seminario "Perspectivas regionales sobre seguridad global". Buenos Aires, diciembre 1996.

El reconocimiento que la OEA carece de capacidad para hacer uso de la fuerza como instrumento de acción colectiva en la región, lejos de despojarla de una herramienta útil le permite un grado de flexibilidad mayor. Por una parte, posibilita un entendimiento funcional y de fondo con Naciones Unidas para situaciones de crisis. Con ello se superarían las situaciones que se presentaron en el caso de la crisis haitiana por ejemplo. Por otra parte, le permitiría a la organización focalizar de manera adecuada en otros instrumentos tanto referidos a la aplicación de sanciones, como a la generación de incentivos positivos. La restricción del uso de la fuerza incluso puede estar referida única y exclusivamente al tema de la intervención directa pero dejando un espacio y la posibilidad para la aplicación de otras medidas que se ubican en el ámbito de la denominada diplomacia coercitiva.

La resolución de fondo del tema anterior posibilitará la construcción de consensos más sólidos, más transparentes y más efectivos los que tendrán un carácter eminentemente proactivo. En esta perspectiva el afinamiento de cuatro tareas aparecen como cruciales en el marco del establecimiento de un nuevo concepto de seguridad y del diseño de una arquitectura para el establecimiento de regímenes internacionales funcionales coordinados de manera coherente.

- ◆ Mecanismos de alerta temprana.

Su efectividad pasa esencialmente por el grado de reconocimiento y legitimidad que se tenga en el análisis de la situación hemisférica y del impacto que sobre la región tienen fenómenos de la política internacional. También la sistematización del análisis de situaciones puntuales proveerá los insumos necesarios para el diseño de señales efectivas de alerta temprana.

- ◆ Mecanismos de seguimiento.

En el hemisferio y en la región latinoamericana se generan una cantidad extraordinaria de iniciativas que surgen como producto de la diplomacia de cumbres y de diversos encuentros presidenciales o ministeriales. El monitoreo permanente de los avances en el cumplimiento de las iniciativas, recomendaciones y resoluciones de las cumbres presidenciales, de las reuniones de ministros de defensa, de los encuentros de altos mandos posibilitará efectivizar la voluntad política expresada en las diversas declaraciones.

En este ámbito el seguimiento y sistematización de los avances en el cumplimiento de las declaraciones de Santiago y El Salvador sobre medidas de confianza mutua constituyen una actividad crucial y en la cual la OEA debe tener un rol incentivador y coordinador de iniciativas gubernamentales, académicas y propias.

Como parte de los mecanismos de seguimiento y para darle un nivel de eficiencia mayor la *construcción de índices* posibilitará una estandarización

subregional y regional para evaluar el logro y satisfacción de los compromisos asumidos.

- ◆ Incorporación de distintos actores en el tema defensa.

Dado el carácter multidimensional, pero a la vez indivisible de la seguridad, es necesario que se efectivicen medidas que puedan incorporar los diversos actores que inciden en el debate y decisión sobre la seguridad en las Américas.

En este ámbito la Organización de Estados Americanos podría coordinar una reunión de Presidentes de Comisiones de Defensa de los Congresos y de Presidentes de los propios Congresos con el fin de analizar los aspectos referidos a la ratificación de convenios internacionales en la materia.

Los académicos pueden efectuar una contribución central. Tal como el programa Paz y Seguridad en las Américas, desarrollado por FLACSO-Chile y el Wilson Center, lo ha demostrado es posible generar un diálogo efectivo entre académicos e intelectuales con diplomáticos, altos oficiales de las fuerzas armadas y decisores de política. Estos diálogos han permitido clarificar un marco conceptual que contribuya a establecer acuerdos sólidos, transparentes y consistentes en el largo plazo.

- ◆ Diseño de metas.

Más que esperar una decisión política fundante de un nuevo régimen internacional comprensivo es esencial avanzar en la definición de metas específicas a ser alcanzadas en un lapso determinado. La proactividad de la organización se puede expresar en un conjunto de metas interrelacionadas a ser alcanzadas a nivel hemisférico y regional en forma paralela. En materias específicas puede avanzarse a velocidades distintas. Un diseño de metas posibilita establecer marcos de avance evaluables, cuyo cumplimiento generan un proceso sinérgico global. Y en el caso de incumplimiento es posible establecer mecanismos de corrección y modificación para alcanzar los objetivos diseñados a través de las metas particulares.

Un ámbito particular que requiere el diseño de metas específicas es el referido a los vínculos entre la Organización de Estados Americanos y la Junta Interamericana de Defensa y el Colegio Interamericano de Defensa.

Los avances en el análisis de los temas de fondo y en el intercambio de experiencias en materias de seguridad organizado por la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA, proyectan una visión positiva de las metas que pueden ser alcanzadas en este campo en un futuro próximo. Es posible diseñar metas concretas que permitan llegar con avances sustantivos en el plano de la defensa y la seguridad al momento en el cual el ALCA adquiera dimensiones formales en el hemisferio. El diálogo diplomático, académico militar continúa siendo un instrumento esencial para el

intercambio de ideas y el diseño de políticas. A la vez se ha transformado en un instrumento que permite y efectiviza la participación de actores no estatales en el debate sobre la seguridad internacional.

Las Américas tienen ante sí la oportunidad de dar un salto cualitativo en la cooperación. La voluntad política se ha manifestado a través de la diplomacia de cumbres. Es en la operacionalización en donde hoy se juega el futuro de esa voluntad política y de esa oportunidad de cooperación. La coordinación de iniciativas recae de manera sustancial en la Organización de Estados Americanos. Nuevamente la OEA tiene una oportunidad para proyectar la cooperación hemisférica.

# THREE REALITIES OF THE CARIBBEAN SECURITY LANDSCAPE

by

Ivelaw L. Griffith  
Professor of Political Science  
and  
Associate Dean of the College of Arts & Sciences  
Florida International University  
Tel: 305 348 6546  
Fax: 305 348 4172  
E-mail: [Griffiti@fiu.edu](mailto:Griffiti@fiu.edu)

Ivelaw L. Griffith is Professor of Political of Science and Associate Dean of the College of Arts and Sciences at Florida International University in Miami. A specialist on Caribbean and Inter-American Security, he has published five books, the most recent being Drugs and Security in the Caribbean: Sovereignty Under Siege (Penn State University Press, 1997). He also has published articles in several scholarly journals, including Journal of Inter American Studies and World Affairs, Latin American Research Review, Dickinson Journal of International Law, Caribbean Studies, Low Intensity Conflict and Law Enforcement, Third World Quarterly, University of Miami Law Review, and Naval War College Review. Professor Griffith has lectured to military officers and diplomats at several security establishments, including the Inter American Defense College, the Center for Hemispheric Defense Studies, the Royal Military College of Canada, the U.S. Southern Command, the George Marshall Center for European Security Studies in Germany, and at various Caribbean security agencies.



## Introduction

We are at the dawn of a new century and on the eve of a new Millennium. This is a time when statesmen, diplomats, and scholars are contemplating new policies, initiatives, and directions for their political, diplomatic, or scholarly constituencies. But as we contemplate new policies and initiatives we should be mindful to review past practice and take stock of current scenarios.

In this respect I am reminded of a statement made a little over six decades ago by British statesman, Sir Anthony Eden: "There is nothing more dangerous than a foreign policy based on unreality." Eden was underscoring the importance of undertaking reality checks in foreign policy when new policies are being contemplated. Needless to say, his statement holds true for security policy and, indeed, any policy area—health, education, environmental, etc. Moreover, its applicability is not geographically circumscribed; it is as relevant to the Southern Cone as it is to Southeast Asia; to the Baltic as it is to the Balkans; to the Caspian Basin as it to the Caribbean Basin.

I devote attention here to the Caribbean. I suggest that an attempt at stock taking regarding security in that region obliges us to focus on at least three realities: content, context, and countermeasures. It is important to appreciate that these three realities do not operate in vacuums; content and context elements are mutually reinforcing; and it is the combined impact of content and context that influence the nature and scope of countermeasures adopted by actors in the region. Space limitations preclude extensive treatment of any one of these realities. Hence, the elements of the three realities examined here do not necessarily represent their sum total. Moreover, the three realities discussed here are not the only ones that could be analyzed. Understandably, then, attention will not be paid to specific countries, although many of them—Cuba, Haiti, Guyana, among others—deserve such attention..

## Content Reality

As we move further into this new era--the 21<sup>st</sup> Century--I find myself casting my mind back to previous eras, especially the Enlightenment period. One of my favorite Enlightenment scholars, Voltaire--French philosopher, poet, and playwright--liked to admonish people to define their terms before engaging in any intellectual interchange. Bearing in mind Voltaire's admonition to "define your terms" before engaging in debate or analysis, it is important to offer some clarification regarding the notion of security.

Scholars and statesmen around the world are progressively replacing the traditional realist conceptual lenses used to examine security with other, non-conventional, ones. Yet, for scholars of the Caribbean, non-conventionality itself has long been the convention. Security in the Caribbean has not been viewed merely as protection from military threats. It is not just military hardware, although it involves this; not just military force, although it could involve it; and not simply conventional military activity, although it certainly encompasses it.

Thus, security may be defined as protection and preservation of a people's freedom from external military attack and coercion, from internal subversion, and from the erosion of cherished political, economic, and social values. I view security as being multidimensional, with military, political, economic, and environmental dimensions. Moreover, it is not concerned only with protection from actual and potential external threats; the internal arena is very much part of the security purview. Further, the state cannot be the only unit of analysis. Non-state actors are equally important. Indeed, some non-state actors own or can mobilize more economic and military assets than some states in the Caribbean.

One leading scholar of the Hemisphere underscored the long standing importance of non-state actors in the security and other affairs of Caribbean States. Writing in the 1998 book From Pirates to Drug Lords: The Post-Cold War Caribbean Security Environment, Jorge Domínguez asserted, and quite correctly

The international relations of the American Mediterranean have never been limited just to relations among states. Since the sixteenth century, the powers and the pirates have helped shape the international environment of the lands and peoples around the contours of the Caribbean Sea and the Gulf of Mexico. In so doing, they have interacted with each other and with "local" actors in and around the American Mediterranean. These local actors have been quite varied as well, ranging from states to individuals. The issues over which there has been contestation cover the agenda of international relations, including power and territory, wealth and status, and individual hopes and fears.

With security viewed in this way, the nature of the Caribbean security landscape would be seen as reflective of both traditional and non-traditional concerns. Territorial claims and disputes--notably Venezuela-Guyana, Guatemala-Belize, Suriname-Guyana, Venezuela-Colombia, France-Suriname, Venezuela-Trinidad and Tobago--and geopolitics are the core traditional concerns. Drugs, political instability, migration, and environmental degradation are the chief non-traditional ones. There is no uniformity in the importance states ascribe to these concerns, but a comparison of the two categories--traditional and non-traditional--would reveal that more countries place a higher premium on the non-traditional area. Of course, some states, such as those in the Eastern Caribbean, have no traditional security concerns; some also have no overt

external threat from other states.

Undoubtedly, the foremost non-traditional threat pertains to drugs. What is generally called “the drug problem” is really a multidimensional dilemma with four problem areas: drug production, consumption and abuse, trafficking, and money laundering. However, the drug phenomenon does not constitute a security matter simply because of these four problem areas. It does so essentially because:

- these operations have multiple consequences and implications--such as marked increases in crime, systemic and institutionalized corruption, and arms trafficking, among other things;
- the operations and their consequences have increased in scope and gravity over the last decade and a half;
- they have dramatic impact on agents and agencies of national security and good governance, in military, political, and economic ways; and
- the sovereignty of many countries is subject to infringement, by both state and non-state actors, because of drugs.

A few vignettes will suffice to give a sense of the drama of drugs:

- Cocaine seizures in 1993 for just five Caribbean countries--the Bahamas, Belize, the Dominican Republic, Haiti, and Jamaica--totaled about 3,300 kilos. The 1997 seizures for those same nations amounted to 9,135 kilos--an increase of 177 percent.
- Operation Dinero, an international money laundering sting operation conducted out of tiny Anguilla--91 km<sup>2</sup>-- from January 1992 to December 1994 led to the seizure of nine tons of cocaine and US\$90 million worth of assets, including expensive paintings, Pablo Picasso's *Head of a Beggar* among them.
- In June 1993, there was a strange shower over the Demerara river in Guyana: 364

kilos of cocaine and US\$24, 000. The shower came from a plane making an airdrop, part of a Colombia-Venezuela-Guyana-United States drug network.

- Between 1993 and 1997, close to 7,000 Jamaican deportees were returned to the island, most of them for drug-related crimes committed in the United States, Canada, and Britain. In 1993 the number was 923; in 1996 it was 1,158; in 1997 it was 1,647.
- In February 1997 the Dutch ambassador in Suriname told Suriname's Foreign Minister that 195 drug couriers from Suriname had been arrested during 1996 at the Schipol international airport near Amsterdam, compared to 51 in 1995. Indeed, Holland has convicted former Suriname leader, Desi Bouterse, one time political adviser to President Jules Wijdenbosch, for trafficking and other offences.
- On July 21, 1997, 4,175 kilos of pure cocaine was retrieved from the *Rickey II*, a Colombian cargo ship that had stopped in Puerto Cabello, Venezuela to take on cargo destined for Trinidad and Tobago.
- During October-November 1997, Operation Rain, which targeted drug traffickers, weapons smugglers, and money launderers in the U.S. Virgin Islands, resulted in the arrest of 19 people, including members of the business and social elite there, and the confiscation of \$240,000, vehicles and speed boats, businesses, and bank accounts.
- In February 1998 eleven people in Martinique were sent to prison for smuggling 1,980 pounds of cocaine between 1995 and 1997. The leader of the trafficking group, a St. Lucian, received the highest sentence--12 years.
- On February 28, 1998 US and Caribbean officials seized 3,780 kilos of cocaine, worth US\$266.4 million, from a 183-foot freighter--*Nicole*--in the Turks and Caicos Islands. The ship was flying a Honduran flag, had originated in Colombia, and was bound for Miami.

- In August 1998 Deochan Ramnarine, a drug convict serving a life sentence in Trinidad and Tobago, was allowed to escape from a magistrate court during a trial on another drug offense, following the payment of a TT\$ 1 million (US\$166,666) bribe to court and police officers. (He was later apprehended with the help of U. S. law enforcement officials.)
- In September 1998, a Trinidadian magistrate, Jai Naraine, and his family had to be placed under special police protection following the receipt of credible murder and kidnapping threats. At the time the magistrate was presiding over a drug trial.
- In October 1998, the U.S. Coast Guard and Drug Enforcement Administration (DEA) helped Guyanese law enforcement authorities to seize 3,154 kilos of cocaine aboard a St. Vincent-registered vessel—*M.V. Danielsen*. The 260-foot ship had docked in port Georgetown, in transit from Panama, to take on rice consigned to buyers in Rotterdam, Holland. The rice was to be the trafficking cover.
- In November 1998, a US-owned apparel company, Cupid Foundations, announced the closure of operations in Jamaica after 22 years. Cupid could no longer afford the losses incurred with the seizure by U.S. Customs of its merchandise because of attempts to smuggle drugs into the United States among its clothing. Moreover, Jamaican law enforcement authorities could not provide assurance of drug-free shipping. The closure of the factory placed 550 people out of work
- On December 7, 1998 police in Jamaica seized 597 kilos of cocaine and 454 kilos of marijuana in St. James, on Jamaica's northwest coast. It was the single largest seizure in Jamaica during 1998—valued at J\$ 100 million (\$US7 million)—and was alleged to have been masterminded by Colombian traffickers
- The same month Regional Security System (RSS) troops, U.S. Marines, and DEA officers joined the St. Vincent and the Grenadines Special Service Unit (SSU) in

conducting Operation Weedeater. The operation, which ran from December 7 through 15, destroyed 1,162,496 marijuana plants in 314 marijuana fields visited. Destroyed also were 1,400 pounds of cured marijuana and 151 huts used to cure marijuana. Officials also seized one 22-caliber rifle, 20 rounds of A-K47 ammunition, and shotgun shells.

- Dillon Chambers, a 25-year-old Jamaican “drug mule” collapsed and died in the Bahamas on February 3, 1999 after arriving from Jamaica with 129 packets of cocaine, weighing more than one kilo, in his stomach. Several of the packets burst, killing him.
- A 61-year-old Guyanese man, Llewellyn Gray, began serving a four-year prison term in Trinidad and Tobago on February 9, 1999. Gray had been arrested at the Piarco International Airport in July 1998 while attempting to smuggle 2.8 kilos of cocaine from Guyana to Canada, through Trinidad. The drugs were found strapped to his stomach and legs.
- Operation Columbus, a multi faceted counter drug operation involving the U.S. and 15 Caribbean Basin and South American countries, conducted from September 29 to October 10, 1999 resulted in the seizure of 2,892 kilos of cocaine and 897 kilos of marijuana, and the arrest of 99 people **in Trinidad and Tobago alone.**
- U.S. Customs in Miami found 7,086 pounds of marijuana among a shipment of yams when *Seaboard Enterprises* arrived in Miami on November 5, 1999 from Jamaica.
- On November 24, 1999 two cargo freighters, *Biak and Sylvina Express II*, were seized in Miami on arrival from Cap Hatien, Haiti with a combined total of 1,488 pounds of cocaine among their freight.
- Also on November 24, 1999 U.S. and Jamaican authorities pursued and intercepted

a boat with 2,324 pounds of cocaine just off the Jamaican coast; it had been tracked by U.S. intelligence upon departure from Colombia earlier that month.

Thus, there are two aspects of the content reality of the Caribbean security landscape; one related to traditional security issues, and the other to non-traditional matters. Yet, there is an over-arching dilemma: the vulnerability of the states in the region. A former Caribbean leader, Erskine Sandiford of Barbados, captured the essence of this dilemma in a speech to the Caribbean Community and Common Market (CARICOM) Summit shortly after the July 1990 coup attempt in Trinidad: "Our vulnerability is manifold. Physically, we are subject to hurricanes and earthquakes; economically, to market decisions taken elsewhere; socially, to cultural penetration; and [now] politically, to the machinations of terrorists, mercenaries, and criminals."

There is, of course, a subjective aspect of vulnerability, which involves the perception by others that a particular state or set of states is potentially easy prey for invasion, destabilization, or other forms of aggression. But there is also an objective aspect; it relates to military, geographic, economic, and organizational difficulties, such as populations and militaries too small to meet security needs, fragile economies, manpower deficiencies, and corrupt political systems. In the case of the Caribbean, both subjective and objective factors contribute to the region's vulnerability. When one considers the political and social penetrability of most Caribbean societies and their economic and military capability limitations, it is not difficult understand how the governability and sovereignty of states there can be subverted--not merely by other states, but also by non-state actors--drug barons and their accomplices and multinational corporations. The role of Chiquita Brands International in the US-EU-



Caribbean “banana war” is a poignant example in this regard.

### Context Reality

The content reality portrayed above, one with traditional and non-traditional threats and apprehensions, exists within, and in many respects has been influenced by, a larger geopolitical and geoeconomic panorama; the context reality. It is important to examine context reality because context factors influence the nature of the security landscape--the content reality--as well as what can be done about that landscape--the countermeasures reality. While time precludes extensive commentary on the wider geopolitical-geoeconomic panorama, some aspects must be mentioned.

Part of the panorama is the dramatic change and turbulence which the world has witnessed as the 1980s gave way to the 1990s. The collapse of world communism and the concomitant end of the Cold War has seen the bipolar character of global military-political power replaced by the reemergence of a multipolar global system. This post-Cold War structural-operational transformation at the global level has had at least two major implications for the Caribbean, both of which pertain to the realities of U.S. geographic proximity, economic and military power, and foreign policy and security interests.

The first is that U.S. policy and action toward the Caribbean is now shorn of the previous East-West ideological cloud, thereby altering the character, if not the scope, of United States-Caribbean relations. The previous East-West military-political fixation of the U.S. not only colored its relations with Caribbean countries on a bilateral basis, it influenced multilateral relations as well.

The second implication is related to the U.S. military presence in the region. The nature and scope of U.S. military deployment and posture in the Caribbean, part

of its geopolitical game-plan for countering the former USSR, have already begun to change. This is contributing to a lesser U.S. military presence, reduced IMET (International Military Education and Training Program) assistance, and reduced arms supplies and sales to countries that were either U.S. allies in the East-West conflict, or considered otherwise important to U.S. national interests. The transfer of responsibility for the Caribbean from the US Atlantic Command (USACOM) to the US Southern Command (SOUTHCOM) on June 1, 1997 is further evidence of change. This move is a reflection of U.S. budgetary pressures, policy rethinking about matters geopolitical, and cost-efficiency calculations about fighting drugs, which is also a non-traditional threat to the United States.

Allied to the post-Cold War military-political changes are alterations in the structure and operation of economic power relationships. The formation of economic blocs around the world is one important manifestation of global economic power alteration. One appreciable consequence of this megabloc phenomenon for the Caribbean is the potential reduction or even loss of economic assistance, foreign investment, and preferential trading arrangements. Concerning NAFTA, for example, since 1994 concern has been voiced that the anticipated increase in trade resulting from the removal of trade barriers in Mexico will help displace U.S. trade with Caribbean countries and reduce the benefits of tariff preferences under schemes like the Caribbean Basin Initiative (CBI).

The experience of Jamaica and some Eastern Caribbean countries regarding the garment industry since 1995 suggests that the fears were justified. Indeed, in his March 23, 1999 testimony before the Subcommittee on Trade of the House Committee on Ways and Means on hearings on the "Caribbean and Central American Relief and Economic Stabilization Act," Stephen Lamar, Director of Governmental Relations

of the American Apparel Manufacturers Association, stated the following: "The effects of NAFTA on the CBI region have become apparent. Since NAFTA went into effect on January 1, 1994, apparel imports from Mexico have increased 611 percent. While starting from a larger base, imports from the CBI have increased at one-third that rate. Now, for the first time, the CBI region is losing share of the import market."

In addition to the post-Cold War military-political changes and the megabloc phenomenon, another context factor is the policy reevaluation by nations that once considered the Caribbean to be important to them. In tangible terms, reevaluation has meant reduced aid, aid reallocation, preferential trade readjustment, reduced foreign investment guarantees, and diplomatic downgrading of some Caribbean countries. In sum, the Caribbean has witnessed a diminution in relative importance in so far as most "important" countries are concerns. Curiously enough, the only redeeming factor in so far as many countries are concerned is the very preeminent threat that the region faces: drugs. The only "card" the region now has to play is the drugs card. It is precisely the combined effect of this diminished geopolitical and geoeconomic importance and the advocacy of neo-liberal international economics--a reflection of changing economic power relationships--that precipitated the action against Caribbean countries in the World Trade Organization (WTO) by the United States and several other countries in the Americas over the EU banana regime. I referred to this above as the US-EU-Caribbean "banana war."

### US-Caribbean Summit

The "banana war" notwithstanding, for several reasons, the posture and action of the United States remain an important part of the context reality of the Caribbean's security, not the least because the United States is a critical actor in both the content

and countermeasures realities of the region; the United States is both part of the problem--whether for bananas or for drugs--and part of the solution--whether in giving trade access or in boosting the counternarcotics capability of countries in the region. And in the context of US-Caribbean relations, the May 10, 1997 summit in Bridgetown, Barbados deserves to be seen for what it was: a landmark that can set the stage for both the attenuation of problems and the acceleration of assistance.

Some observers, both inside and outside the Caribbean, wonder whether the summit was merely posturing by Bill Clinton, Owen Arthur, P.J. Patterson, and the other leaders. Was it merely about symbolism, or was there substance? Summits, even ones involving states with dramatic power disparities as those represented in Bridgetown, are never about either symbolism or substance. They are always about symbolism and substance, both of which are important in the conduct of foreign and security policy, irrespective of the size of the nations involved. Of course, there are summits where, sometimes by design and often by default, there is so little substance that symbolism is made to become the substance. Thus, the real question about the Barbados summit is, How much of it was symbolism, and how much was substance?

In terms of symbolism, the meeting was significant just in being held: it was the first time that a US president traveled officially to the Caribbean to meet with regional leaders. And Clinton did so despite having to move around on crutches, confounding observers who expected him to postpone that leg of his "trip down South." To the credit of Clinton and his advisers, the summit involved the leader of all the independent nations in the area, Cuba excepted, of course, and not merely with a "representative group," as was done in 1995 in Washington, which generated considerable resentment within the region--both towards President Clinton and the leaders with whom he had met.

The summit was itself a reality check for Washington, helping it to learn, rethink and unlearn in its efforts to resolve what appears to be a dilemma that results from the combined consciousness of the importance of hemispheric partnerships and confusion about desired postures towards some states in the hemisphere. But the reality check extended beyond the US learning curve. Part of its substance value was its facilitation of an appreciation of the various existing definitions of regional economic, political, and security realities, thereby aiding the learning curves of both Caribbean and United States statesmen and diplomats.

For some Caribbean leaders, however, there was an additional reality check, one directly connected with possible tangible outcomes of the talks. Many Caribbean leaders learned that "checks and balances" in the US political context operate in ways that often affect the President's ability to offer the kind of assurances and guarantees often thought to lie within his power; that Congress, especially one not dominated by the President's party, is a powerful foreign policy actor, although sometimes a confused one, which is all the more reason that presidents often have to sound and act tentative, as Clinton did in Barbados.

But the substance of the US-Caribbean summit goes beyond this--to its two main products: the Bridgetown Declaration of Principles and the Plan of Action. The Plan of Action is the more substantive of the two. It deals with two cluster of issues: trade, development, finance, and the environment, and justice and security. Some things in the 30-page Plan of Action hinge on US Congressional action, but there is also considerable scope for the Executive branch to initiate and to deliver on its own and thereby testify that substance--and not merely symbolism--was involved. Some of this has been done, through the (US) Eastern Caribbean Working Group and the (US-Caribbean) Joint Committee on Justice and Security, which held its second meeting

on September 8, 1999 in Washington, DC.

Both in symbolic and substantive terms, and for both the US and the Caribbean, the Barbados summit pointed to the utility of multilateralism, and to the necessity for nations in the hemisphere to act collectively to deal with common problems and challenges. It also signaled a new phase in US-Caribbean relations. Pragmatism should be a core element of the new US-Caribbean matrix, though. For not only can unrealistic expectations of the fruits of multilateralism be dashed--and for a variety of reasons--but it would be foolhardy for Caribbean leaders to think that this "new" multilateralism will witness an abandonment by the US of unilateral or bilateral action in region, or in the hemisphere, for that matter. United States national interests do not permit such. Moreover, Caribbean leaders should be mindful that people who make and execute US foreign and security policy heed the words of General George Washington, uttered in 1778: "It is a maxim, founded on the universal experience of mankind, that no nation is to be trusted farther than it is bound by its interests, and no prudent statesman or politician will venture to depart from it."

It remains, then, for us to examine some aspects of the countermeasures reality.

### Countermeasures Reality

Given the nature of the region's security landscape and the hemispheric and global context in which it exists, the countermeasures reality is one in which countermeasures have to be multidimensional, multilevel, and multiactor.

In relation to drugs, for example, they need to be multidimensional because drug operations and their impact are multidimensional. They also need to be multilevel--national, regional, and international--as drug operations and many of the

problems they precipitate are both national and transnational. Moreover, countermeasures have to be on a multiactor basis, for the two above reasons plus the fact that Caribbean (and other) states lack the necessary individual capabilities to meet the threats and challenges facing them. Hence countermeasures need to see the reaction and proaction not only of governments, but also of corporate entities, non-governmental organizations, and international governmental organizations, such as the Regional Security System (RSS), the OAS, and the United Nations International Drug Control Program (UNDCP).

In so far as regional and international cooperation are concerned there are some sub-text realities that warrant consideration. Caribbean leaders should recognize that the adoption of multilateral security measures does not preclude the adoption of bilateral measures. Indeed, bilateral measures may very well be more desirable from the stand point of political expediency, given that generally they can be designed and implemented more quickly, which means that policy makers can showcase their efforts to "solve" problems and "get results." Moreover, from a bureaucratic stand-point, there may be budgetary imperatives to act quickly; "if you don't use it, you'll use it," as is said in the public policy world.

However, this very reality requires Caribbean policy makers to:

- (a) determine what combination of measures best suit their national interests, bearing in mind the nature and salience of the threats/issues, their capabilities, the efficacy of proceeding individually or collectively, and the time factor;
- (b) pursue bilateral measures that do not contradict or undermine multilateral efforts initiated earlier; (of course, there is the right to revisit multilateral game-plans);
- (c) be cognizant of the institutional capacity requirements of initiating numerous bilateral mechanisms or several combinations of bilateral and multilateral ones,

considering that bilateral and multilateral initiatives outside the security area will also have been initiated and be in need of implementation.

It should also be remembered that the necessity for cooperation should not mask the reality that cooperation often carries the germ of conflict; conflict in relation to capability and sovereignty, among other things. The capability challenge does not arise merely because of the actual money, equipment, and other constraints. It does so also because inherent in the capability disparities of cooperating states is the need for those with less limitations to give relatively more to the cooperative effort. This is not always achievable. Sometimes political leaders in the relatively better-off states in the partnerships are unwilling to commit to collective efforts because they are unsure that there will be commensurate national interest returns. Often, domestic factors, such as political leadership changes and public opinion, make it difficult for states to honor pledges, or to make new commitments.

As regards sovereignty, the capability disparities among countries in any group themselves are a reflection of power asymmetries within the group. Sovereignty tends to be more closely guarded by the smallest and least powerful states in a group, for understandable reasons. This is despite the fact that, as James Rosenau stated in a 1995 Inter-American Dialogue Occasional Paper called Multilateral Governance and the Nation-State System: A Post-Cold War Assessment: "Most countries have moved too far down the interdependence road to reinstate effective border controls over the movement of people, goods, ideas, and currencies without incurring costs deemed too high to bear." This is all the more reason for the larger partners in any security partnership to be mindful of sovereignty sensibilities in dealing with the group, in relation to both policy design and project implementation.



## Conclusion

This, then, is my assessment of the realities of the Caribbean security landscape as we enter this new era. The landscape is one of changed and changing circumstances. Michael Desch captures this change well in From Pirates to Drug Lords, when he says

In spite of the end of the Cold War, the Caribbean security environment will remain challenging. Drug lords have replaced pirates and guerrillas as the main security problem in the region, but the American Mediterranean continues to be plagued not only by natural but also such man-made calamities as economic dislocation, environmental degradation, social instability, and political conflict. The Caribbean was a major locus of security competition during the Cold War ... and it will remain turbulent in the post-Cold War era.

For all this, though, there is a supreme challenge facing the Caribbean as the nations and peoples of the region move further into the new century. It pertains to the survival of some states as political and economic entities with more than just a mere modicum of sovereignty; as more than security basket cases. In July 1984, Shridat Ramphal, former Guyana Foreign Minister and Commonwealth Secretary General, now Chancellor of the University of the West Indies, made an observation that still so aptly highlights a reality in the Caribbean: "Sometimes it seems as if small states were like small boats pushed out into a turbulent sea, free in one sense to traverse it; but, without oars or provisions, without compass or sails, free also to perish. Or perhaps, to be rescued and taken aboard a larger vessel." For some Caribbean nations a critical question in this new century will be: What will be that larger vessel?

## SELECT BIBLIOGRAPHY

- Bryan, Anthony T., J. Edward Greene, and Timothy M. Shaw, eds. 1990. Peace, Development, and Security in the Caribbean. New York: St. Martin's Press.
- Desch, Michael C., Jorge I. Domínguez, and Andrés Serbin, eds. 1998. From Pirates to Drug Lords: The Post-Cold War Caribbean Security Environment. Albany, NY: State University of New York Press.
- Domínguez, Jorge I. 1995. "The Caribbean in a New International Context." In Anthony T. Bryan, ed, The Caribbean: New Dynamics in Trade and Political Economy. Miami, FL: North South Center Press.
- García Muñiz, Humberto. 1988. La estrategia de Estados Unidos y la militarización del Caribe. Rio Piedras, Puerto Rico: University of Puerto Rico.
- García Muñiz, Humberto and Jorge Rodríguez Beruff, eds. 1999. Fronteras en conflicto. Santurce, Puerto Rico: Red Caribeña de Geopolítica.
- García Muñiz, Humberto and Jorge Rodríguez Beruff. 1994. "U.S. Military Policy Towards the Caribbean in the 1990s," Annals of the American Academy of Political and Social Science May 1994: 112-24.
- Griffith, Ivelaw L. 1998. "Caribbean Geopolitics and Geonarcotics: New Dynamics, Same Old Dilemma," Naval War College Review Vol. 51 No. 2 (Spring): 47-67.
- . 1997. Drugs and Security in the Caribbean: Sovereignty Under Siege. University Park: Penn State University Press.
- . 1995. "Caribbean Security: Retrospect and Prospect," Latin American Research Review, Vol. 30 No. 2 (Summer): 3-32.
- . 1993. The Quest for Security in the Caribbean: Problems and Promises in Subordinate States. Armonk, New York: M.E. Sharpe.
- . 1992. "The Regional Security System: A Decade of Caribbean Collective

Security," Caribbean Affairs Vol. 5 (July-September): 179-91.

-----, Ed. 1991. Strategy and Security in the Caribbean. New York: Praeger.

Maingot, Anthony P. 1989. "The English-Speaking Caribbean and Hemispheric Security: the Lessons of Grenada." In Georges Fauriol, ed. Security in the Americas. Washington, DC: National Defense University Press.

Morris, Michael A. 1994. Caribbean Maritime Security. New York: St. Martin's Press.

Perez, Louis A. 1987. "Armies of the Caribbean: Historical Perspectives, Historiographical Trends," Latin American Perspectives Vol. 14 (Fall): 490-507.

Rodríguez Beruff, Jorge and Humberto García Muñiz, eds. 1996. Security Problems and Policies in the Post-Cold War Caribbean. London: Macmillan.

Serbin, Andres, ed. 1997. América Latina y el Caribe Anglófono: ¿Hacia una nueva relación?. Buenos Aires: Instituto del Servicio Exterior de la Nación, 1997.

Tulchin, Joseph S. and Ralph H. Espach, eds. 2000. Security in the Caribbean Basin: The Challenge of Regional Cooperation. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

Young, Alma H. and Dion E. Phillips, eds. 1986. Militarization in the Non-Hispanic Caribbean. Boulder: Lynne Rienner.

## **New Concepts of Security?**

By Luis Bitencourt

Presented at the OAS Foro Sobre la Seguridad en el Hemisferio  
19-20 April 1999

**Panel Goal:**

“Los Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas encargaron a la OEA un análisis sobre el significado, alcance y proyección de los conceptos de seguridad internacional en el Hemisferio con el propósito de desarrollar los enfoques comunes más apropiados que permitan abordar sus diversos aspectos. La evolución del concepto de seguridad internacional y su aplicación en la Américas.”

“Science is social process that develops, refines, and rejects ideas.”

Pete Katzenstein

### **Introduction**

The OAS's initiative, sponsoring this seminar, upon the mandate given by the Heads of the States of the Americas, is important and must be enthusiastically supported; this is the right place and this is the right time to discuss the hemispheric security. Moreover, this is a rare opportunity for diplomats and government officials, practitioners by convocation, to promote the interchange of ideas with scholars, theoreticians by conviction.

The title of this panel—the hemispheric security notion aiming the threats of the new millenium—suggests three initial challenges. First, we must define a regional security conception when, in the rest of the world, we are still puzzled by the lack of definition to the international security. Within either the theoretical or the practical

spheres, concepts and policies have reflected changes related to the end of the Cold War but new conceptual approaches are still lacking. Second, there is the challenge of the future; the panel demands that we conceive a political architecture capable of guaranteeing the regional security in the new millennium, i.e., it requires us a prospective capacity. Finally, there is the more delicate question of timing. We must think about regional security when there is a perception in the region that security is not such a big deal; no common threat is perceived around here. Furthermore, some countries do not show much enthusiasm in engaging in a security debate. Either they are struggling with more compelling internal security problems or they prefer not to nurture an issue that could lead to a renewed interference of the United States in their internal affairs. The result is that, purposefully or not, some countries prefer to avoid this debate.

Notwithstanding, there is another reason for promoting such a debate. Multilateral organizations in disagreement with their environment may quickly be discredited and will be of no value when a crisis breaks; and crises are common, not rare, in international affairs. Consequently, searching for a conceptual North while remodeling the existing multilateral arrangements is important. Yet, because the concerns of the North are currently driven to the East, and, in the South, we want to define a security arrangement which is not necessarily driven by the North, we are somewhat "Northless" in this region of the planet.

This paper focuses on the issue of the "new concepts of security." It develops the argument around four questions: (1) what is the meaning of the current conceptual anxiety over international security? (2) what is wrong with the concept of international security)? (3) What are advantages and disadvantages of the conceptual options that have

been launched? (4) Why is it important to consider hemispheric security approaches with an eye in the future in this particular moment?

Before taking issue with the conceptual anxiety on international security, I launch a methodological warning regarding the prospective nature of the challenge proposed by this panel: I clarify my position before the expression new millenium. Next, I discuss the recent anxiety caused by the concept of international security and the appearance of many concepts for international security. Following, I identify in the motives for the appearance of so many ideas associated to the notion of international security—truly, thematic securities—a weakness in the traditional concept of international security. Indeed, this weakness is revealed by the old concept's inability to encompass all these demanded meanings, which are related to different and important threats present in the current concern of the states and non-state organizations. On this matter, I criticize the "new concepts of security" by comparing the logic behind this idea with the traditional—or, at least, the one existing during the Cold War—notion of security, particularly, the notion of national security. I conclude this discussion arguing that "new concepts of security" contribute neither to modernize the concept of international security nor to clarify the understanding of the international environment. And, I suggest that more useful is to broaden the traditional concept of security. We can perform such a conceptual broadening in four steps: (1) by revising the associated perception of sovereignty; (2) by purging it from the East-West bias; (3) by incorporating to it values, identity and norms; and, (4) by revisiting the notion of national interest.

Upon this basis, the inter-American system may be reorganized in a way to better tackle with these emerging problems for the regional security. Even if the countries in the

hemisphere do not have the same motivation that, in the past, was provided by the communist threat, this is an important moment to rethink and modernize the inter-American system.

### **A Hemispheric Security for the New Millenium?**

Let us begin by framing the problem of the “new millennium.” And, let me consider this question of future time in two ways: (1) vis-à-vis the present time—i.e., the implications of rethinking international security in this peculiar moment in history; and (2) the prospective analysis required, as expressed in the title “new millenium.”

With these two meanings of time in mind, we should initially perceive that, to what matters for the theme “international security,” the expression “new millenium” makes little sense. From the international security viewpoint, new millennium is an expression as dramatic and mysterious as it is worthless. For some believers—although not particularly believers of scientific evidence—the idea of new millennium raises the apex of insecurity for the world: they believe that the world will end by this passage to the new millennium. Dramatically enough though. In addition, since the idea remits us to the uncertain future it raises obscurity or clarity depending on our imagination and optimism. Mysterious enough though.

Yet, for international security studies, the notion of new millenium is worthless. For international security studies, this is a moment strongly related to the recent past, this is still the moment of the post-Cold War. Everywhere, there is a clear perception that a historical cycle closed when the iron curtain raised, ten years ago. For international

security concerns, the fall of the Berlin's wall meant the implosion of many concepts and schools of thought. And new ones have not replaced them yet.

Consequently, there is a difference of pace between the conventions of time counting and the reality of international security. In the time watch, the new millenium will begin soon. However, for the international security, a new millenium—considered as a period marked by extraordinary transformation in the concepts, values, and norms related to international security theories—has already began. Nevertheless, nothing in the future is conceptually clear and we have to keep going back to the past in search for clarity.

### **What is wrong with the concept of international security?**

#### *A time of many insecurities*

This is a time of many securities. For almost fifty years, we lived both under a major threat and over a single concept of security. During these last few years, both politicians and scholars became prolific producers of associated securities, sometimes designed as “new concepts of security.” “Environment security,” “energy security,” “citizen security,” “democratic security,” “drugs security,” etc., have been extensively introduced in both the political and the academic lexicon.

The fact that so many concepts have appeared at the same time is certainly revealing. At least this fact tells us that something changed in the international security arena. And it affirms that the existing conceptual framework is not appropriate to offer consistent, operationally useful, references capable to encapsulate facts and situations related to international threats and security. Indeed, it was clear that new threats,



motivating new security needs were not captured by the existing concepts for international or national security. Additionally, on the other hand, even within the exclusive realm of military threats—to what the old notion was entirely related—the concept seemed increasingly outdated to incorporate new forms of intra-state conflict, religiously or ethnically motivated and prone to cause insecurities to neighbor states.

### *Two Disruptive Tendencies: new threats and the end of the Cold War*

Therefore, two simultaneous tendencies, disruptive for the old concept could be observed: the end of the Cold War, and the appearance of new threats. With regard to the end of the Cold War, for example, Robert H. Dorff suggested that this fact heightened the scholar awareness of the shortcomings in the field of international security. For him, the 1991 Gulf War had momentarily reinforced optimistic arguments and approaches to international security, particularly those related to prospects for collective arrangements. Yet, the emergence of conflicts elsewhere in the world, notably in the former Yugoslavia, proved the inadequacy of the existing concepts and paradigms to analyze the international environment through the existing security perspective.<sup>1</sup> Finally, new threats to states survival, appearing outside the traditional realm of military threats, had become more evident and appealing.

### *The Effect of the end of the Cold War: Realist paradigm and the US*

The causes for such effects of the end of the Cold War on the international security concept are easily perceived. On the one hand, the old concept had been heavily inspired

---

<sup>1</sup> Robert H. Dorff, "A Commentary on Security Studies for the 1990s as a Model Curriculum Core," *International Studies Notes*, Vol. 19, no. 3, fall 1994.

by a paradigm defined both by the Realist vision of the world and by the U.S. national security doctrine; and this paradigm had accused a powerful hit in the end of the Cold War. For Western realists or neo realists the end of the Cold War had been a victory with a sour flavor; an almost undesirable victory, since it had revealed the lack of predictive power of that school of thought. In addition, realism was proving quickly to be inadequate to distinguish complex power interactions among players that are not anymore exclusively states. For the realist paradigm<sup>2</sup>, the concept of international security admitted only states as actors. Competing states within a chaotic international environment (because there is no world government and the relative distribution of power among states is the primary determinants of state behavior) organize themselves into collective alliances when facing common threats. The communist Soviet Union became this common threat, at least for the Western world, and states dominated the international security environment as the major players. Moreover, the survival of states was permanently at risk and security was states' main concern. Upon this perception of international relations, that was a more dangerous world; for the academic understanding though, that was a very clear and sharp methodological picture. Currently, the relative reduction of the state power vis-à-vis the appearance of other institutions turned more complex and problematic the power relations within the international environment.

In addition, the concept of international security had been conceived to reflect the U.S. perception of threat. Thus, the United States' national security doctrine for the Cold War influenced the concept and led the entire Western Hemisphere to incorporate the same concept and the same perception of threat. Indeed, behind the generic notion related

---

<sup>2</sup> Kenneth N. Waltz is the leading contemporary realist. See *Theory of International Politics* (Reading, MA: Addison-Wesley, 1979).

to the Cold War influence is the existence of both the U.S. bias and the U.S. capacity to project power and manifest its hegemony over the hemisphere. Under this condition, perceived threats to the U.S. national interest became threats, respectively, to the national interests of all the other states within the hemisphere. In the same line of thought international security would be secured if national security was achieved. As explains Seyom Brown, “for nearly four decades, most foreign policy officials and scholars, to the extent that they did concern themselves with world security, tended to regard what was good for the security of the U.S. as good for the world. If there *were* world interests, they were derivative of national interests.”<sup>3</sup> The complexity of the current relations of power leads to a different conclusion: arrangements capable of assuring the international security—and regional security—will project security over the national sphere.

On the other hand, the Cold War had artificially congealed complex issues including culture, identity, and values in different states and regions.<sup>4</sup> The end of the Cold War allowed not only the resurgence of dormant conflicts but also showed some distortions caused by the encapsulation of the running processes to the American strategic interests. The end of the Cold War and the subsequent reduction of the U.S. hegemony over the Hemisphere—or at least, of the military hegemony—led the concept to lose explanatory power.

---

<sup>3</sup> Seyom Brown, “World Interests and the Changing Dimensions of Security” in Michael T. Klare and Daniel C. Thomas (eds.) *World Security: Challenges for a New Century* (2<sup>nd</sup> ed.) op.cit. pp. 24-25.

<sup>4</sup> See, for example, Peter J. Katzenstein (ed.) *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics* (New York: Columbia University Press, 1996): “In the context of a bipolar, ideological struggle, the Cold War made relatively unproblematic some of the cultural factors affecting national security. Theories that abstracted from these factors offered important insights. Now, with the end of the Cold War, the mix of factors affecting national security is changing. Issues dealing with norms, identities, and culture are becoming more salient. An institutional perspective permits us to investigate more closely the context, both domestic and international, in which states and other actors exercise power” (p. 2).

Indeed, with the end of the cold war, disruptive tendencies were unleashed in several regions. These tendencies quickly revealed the inappropriateness of the old conceptual framework to explain these new, or rather forgotten, conflicts. Conflicts in Africa or in Yugoslavia, although being somewhat related to military confrontation, challenged the explanatory power of the existing notion of international security and fed demands for a revision.

### *Demands for Revision*

Demands for revision of the international security concept—which dominated the Western strategic thinking during the last decades—had appeared, although timidly, even before the end of the Cold War. They appeared upon the observation that facts and situations, mostly related to environmental threats and global access to information, were reshaping the pattern of international threats. After the end of the Cold War, these demands intensified proportionally to the diminishing influence of the conceptual framework designed during that period.

Consequently, the awareness that the old concept based upon the U.S./Realist paradigm was only adequate to explain the former peculiar relations of power among states joined to its inability to offer new operational concepts. This awareness built consensus on the need of new conceptual tools capable better to explain events related to the international security.

Yet, although consensus on the need of a new conceptual paradigm was easily built, no consensus was built around the concept itself. Two main lines have been followed. Initially, many scholars were forced to take a ride with the policymakers. Upon the absence of comprehensive theoretical tools able to explain the most recent

phenomena within the international arena—probably scholars were trying to recover from their self-deception due to their incapacity to predict the end of the Cold War—policymakers, particularly within the environment<sup>5</sup> area, came up with new tag names.

The other line of thought, which I prefer, advocates for the broadening of the traditional concept of international security. By broadening the old concept, including new threats, new actors, and new relations of power is possible. But, let us examine first what is the problem related to the adoption of several concepts.

### **What is wrong with the proliferation of concepts?**

Essentially nothing is wrong with the—so labeled—“new concepts,” except for the fact that they are not concepts. They are new attachments of ideas—representing threats—to the old concept of security, which filled the conceptual vacuum left by the end of the Cold War.

In all these new expressions, observing that the word “security” keeps being the core concept is important. The adoption of these composed expressions as finished concepts implies that the word “security” transmits the same notion to everybody else. Yet, this is not true. The lack of both clarity and precision in the “security” concept, formerly discussed here, not only will remain but it will be transferred to the new composed concept. So, for example, the expression “environment security” transmits, as it is obvious, some concern with the environment. Due to the lack of precision of “security” though, the dimension of the threat, to whom it affects and how it affects,

---

<sup>5</sup> Probably the first “new concept” to appear in the current international security environment was the concept of “environment security.” The 1972 United Nations Conference for Human Environment (Stockholm) led to an intensification of the debate on environment changes “threatening the future of humankind.” With the emergence of concerns with the global climate change (including stratospheric

remain largely diffuse and imprecise. For many scholars security relates to the threat, use and management of the military force, and so they will relate the “environment security” to. As a conceptual theory, the expression “environment security,” and so far any other similarly composed expressions, defines the near genre of the threat, i.e., the environment. It defines, therefore, a thematic distinction as opposed to the political distinction of the old concept, but it is incapable of present a good specific difference able to single out the new concept. All the other “new concepts” that derive from “security” will present the same problem.

Nevertheless, before going ahead, warning about a peculiar nature of these concepts is necessary. Such a nature confers to the concepts related to security some looseness and imprecision not usually accepted by a good theory of definition. In addition, it somewhat explains why good scholars write entire treaties about national security without taking the risk of offering a narrow definition for the expression. Hence, we must take into account two main caveats regarding the nature of concepts of security. First, concepts of security, national or international, do not result from rigorous causal theories. Second, security includes a psychological, highly erratic component, associated to the way that either individuals or groups perceive threats.

As to the issue of the causal theories, Michael Klare and Daniel Thomas sustain that because these concepts are not drawn from “neither causal theories—that is, theories that seek to explain particular outcomes in terms of particular causes—nor statements of fact”<sup>6</sup> they function as organizing principles that help to assess global trends. In this sense, they warn, a concept of security “cannot be disproved; it can only be adopted or

---

ozone depletion), acid rain, forest devastation, environmental policy gained space in the public agenda of many countries. Soon, this concern led to the coinage of the expression “environment security.”

rejected depending upon its analytical usefulness and its consistency with one's own normative or theoretical inclinations." They also suggest that an appropriate response to the challenges represented by new threats, or old threats with new strength, includes doing more than just adding new issues to the global agenda. For them, we should change our way of thinking about the nature and pursuit of security.<sup>7</sup> It is necessary to change the nature and goals of international security in the face of the current and future threats.

As to the psychological content of the concept, if we reduce the concept of "security" to its simplest meaning, we must convey that "security" is an individual perception—related to perceived threats. As such, it is a highly personal and imprecise—because no reliable way of measuring this psychological reaction exists—human reaction. Although the need for security is a basic human need, humans react differently to similar threats. Expanded to the social universe, this lack of precision and regularity of response is exponentially increased. Consequently, this same imprecision is present in the concepts of national security and international security.

A second alert relates to the crisis in the existing paradigms. When dealing with international security, the two main analytical perspectives on international relations have provided our analytical tools: neorealism and neoliberalism. Both perspectives, though, face criticisms raised upon their inability to foreshadow the recent and deeply dramatic international changes.<sup>8</sup> Consequently, international relations specialists, whatever their theoretical orientation, have been disagreeing on how to interpret the consequences of

---

<sup>6</sup> Klare and Thomas, *op.cit.*, p.2.

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> See Sean M. Lynn-Jones, ed., *The Cold War and After Prospects for Peace* (Cambridge: MIT Press, 1991); John Lewis Gaddis, *The United States and the End of the Cold War: Implications, Reconsiderations, Provocations* (New York: Oxford University Press, 1992)

change.<sup>9</sup> The main outcome of this disagreement is the absence of reliable analytical tools that could help us to understand the new challenges to the international security.

A third alert relates to sovereignty. A common place in academic debates on international security is the request for the revision of the concept of sovereignty—formerly understood as a concept closely associated to territorial borders and, today, broadened to include the notion of control on the basic objectives of the nation-state. The request rises from the observation that the current threats—new or old—have a transnational nature that sharply extrapolates territorial borders. Because of the new pattern of international communications, the argument sustains, transnational relations, including economic as well as cultural aspects, are increasingly taking place in areas well beyond state control.

For example, Jessica Mathews<sup>10</sup>, a respected scholar interested in environmental threats, writing in 1994, suggested the necessity of new conceptualization for “national security.” She contended that, in the 1970s the original concept had been expanded to include international economics as it became clear that the U.S. economy was more vulnerable to other countries’ economic policies. Hence, she argues, “global developments now suggest the need for another analogous, broadening definition of national security to include resource, environmental and demographic issues. The assumptions and institutions that have governed international relations in the postwar era are a poor fit with these new realities. Environmental strains that transcend national borders are already beginning to break the sacred boundaries of national sovereignty,

---

<sup>9</sup> Robert O. Keohanne, Joseph S. Nye, and Stanley Hoffman, eds., *After the Cold War: International Institutions and State Strategies in Europe, 1989-1991* (Cambridge: Harvard University Press, 1993); Bruce Russett, *Grasping the Democratic Peace: Principles for a Pos-Cold War World* (Princeton: Princeton University Press, 1993).



previously rendered porous by the information and communication revolutions and the instantaneous global movement of financial capital. The once sharp division between foreign and domestic policy is blurred, forcing governments to grapple in international forums with issues that were contentious enough in the domestic arena.” Mathews’ argument is powerful enough and summarizes well the reasons to redefine national security, which is correctly considered the core concept for “international security.” In addition, her point regarding the vulnerability of the territorial borders is well observed. The risk of a sophism exists in the extrapolation that, since the borders are more porous, then sovereignty became less important for nation-states. The opposite is true; because of the sensation of reduction of control on what is happening inside its borders, governments have become more sensitive and interested in preserving the sovereignty of their respective states.

### **Broadening the Concept**

We have seen that the necessity for a revision in the concept of international security appeared as an outcome of the end of the Cold War. “New concepts” that showed up before the end of the Cold War appeared despite the absence of demands for a revision of the militarily driven, old concept. However, even before the end of the Cold War, at least one demand for revision was registered. In an article published in the early 1980s, Richard Ullman suggested the need of a more comprehensive concept for national security.<sup>11</sup> He describes national security as a national goal assuming different trade-off values according to the situation. He contended that the national security was being

---

<sup>10</sup> Jessica Mathews, “The Environment and International Security,” in *World Security: Challenges for a New Century*, ed. Michael Klare and Daniel Thomas (New York: St. Martin’s Press, 1994).

threatened by consequences of non-military events, raising non-military responses, but degrading the quality of life of state and non-state actors alike. Because these events could potentially narrow significantly the future range of political choice, they were clearly threatening the national security of many states. As the existing concept of national security ignored these threats and their outcomes, Ullman demanded for the broadening of the existing concept of national security.<sup>12</sup>

In the meantime, in the policy-making arena, the emergence of new threats was simultaneously registered as a perception of those threats and as a confession of the inadequacy of the existing security doctrine to explain such threats. For example, when appointed the U.S. Secretary of State, Warren Christopher referred to a new set of dangers appearing in the wake of the reduction of the nuclear threat. He observed that "ethnic and religious conflicts threaten to ignite widespread hostilities in Central and Astern Europe. Weapons of mass destruction may reach the hands of untested and unstable powers, and new threat spring from old rivalries in the Middle East, in Europe, and in Asia. At the same time, we face a world where borders matter less and less, a world that demands we join with other nations to face challenges that range from overpopulation to AIDS, to the very destruction of our planet's life support system."<sup>13</sup>

All these previous positions acknowledge that "national security" is the core-concept to be updated. Accordingly, as I argued before in this paper, national security is the root for either "international security" or "regional security." Even the solution of associating

---

<sup>11</sup> Richard Ullman, "Redefining Security," *International Security* 8, no.1 (Summer 1983): 129-153.

<sup>12</sup> See Joseph S. Nye Jr. and Sean M. Lynn-Jones, "International Security Studies: A Report of a Conference on the State of the Field," *International Security* 12, no. 4 (Spring 1988): 5-27; and Lynn Eden, "New Approaches to the Study of Conflict and Peace in a Changing World: Report on a Conference Held January 16-17, 1992, Center for International Security and Arms Control, Stanford University" Stanford University, Center for International Security and Arms Control, 1992.

new threats to the idea of security assumed, behind every concept, the notion of national security. Therefore, as I contended, the problem of these associations, such as “environment security,” “citizen security,” or whatever, was that they implied a common assumption for national security when this assumption was impossible.

In 1992, Richard Shultz, Roy Godson, and Ted Greenwood organized an interesting debate on security—“Security Studies for the 1990s.”<sup>14</sup> One point on which they coincided was about the need of maintaining focus on national, international, and regional security, as opposed to accepting new concepts of security. In addition, although they kept considering states the main actors in the international security realm, they concluded that states are not the only actors: international regimes and institutions were also considered.<sup>15</sup> Consequently, the survival of a state is not exclusively threatened by military forces. Interestingly, this conclusion also implies the broadening of both the security dilemma and the interdependent nature of many contemporary security concerns. On the basis of the security dilemma, increasing the security of a given state effects a reduction in the security of other state. If the reasons to increase security come from others, rather than exclusively military motives, so will be the reasons for increasing insecurity of neighbor states. Therefore, by broadening the original concept, instead of

---

<sup>13</sup> Quoted in Michael T. Klare and Daniel C. Thomas (eds.) *World Security: Challenges for a New Century* (2<sup>nd</sup> ed.) (New York: St. Martin's Press, 1994, p. 1).

<sup>14</sup> Richard Shultz, Roy Godson, and Ted Greenwood, eds., “Security Studies for the 1990s (New York: Brassey's, 1993).

<sup>15</sup> *Ibid.* The authors offer two main reasons for their choice. First, they think that this approach still provides the best explanation to the way states and other actors perceive security issues. Even after the end of the Cold War, with the reduction of levels of conflict, “the balance of military forces among states, even if reduced, will remain an important determinant of the context of international relations, influencing both perceptions of security and the conduct of diplomacy” (p.2). Second, they warn against the lack of disciplinary rigor and conceptual boundaries caused by the excessive expansion of the concept. They correctly criticize this expansion as leading to a point that “every critical national and international problem comes to be defined as a security issue” (p. 2).

Also Joseph Nye and Sean Lynn-Jones in “International Security Studies: A Report . . .” use the same definition of security.

merely accepting new attachments to the old concept, we will truly revise the notions of national, international, and regional security, in order to face the challenges of the current world.

Another important aspect comes from the observation that the concept of national security dates from the World War II. Before, the concept capable of putting together similar meanings was the concept of national interest. During the years following the end of the war, however, national security not only acquired a legal status within the United States—in the 1947's National Security Act—but it was transformed in a dominant doctrine within the entire Western hemisphere. Thus, by then, “national security” had replaced the notion of national interest and had become the idiosyncratic concept of the Cold War period. According to the Carnegie Council on Ethics and International Affairs, “few Americans used the term before the Japanese attack on Pearl Harbor. By the time the war ended, however, national security was challenging the older concept of national interest for preeminence within the community of experts and policymakers involved in U.S. foreign policy. The circumstances of the Cold War determined the outcome of that competition. By 1950, national security was established as the leitmotif of U.S. foreign policy, with its own lexicon and supporting institutions. During the next four decades, national security completely eclipsed national interest as the standard for understanding, debating, and justifying American actions abroad. Preoccupation with national security transformed the policy-making process and altered the tone and substance of American politics. As Senator Daniel Patrick Moynihan observed in June 1990: ‘The Cold War changed us . . . . We became a national security state’<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Carnegie Council on Ethics and International Affairs Newsletter, March 1999.

Therefore, these arguments do not advise for the acceptance of "new concepts," since they derive from the same, and not revised yet, core concept. Accepting these new concepts may lead not only to imprecision; it leads to a technical mistake, for it incorporates the current disagreement of the core concept with the reality. A broadened concept must admit the existence of other threats, besides the military threats, and other actors, besides states, as relevant players in the international stage. In addition, a broadened concept could reduce the artificial division brought by the "new concept" for the international security issue.

Revisiting the idea of national interest is probably the most important contribution the academia could bring to reshaping the existing concepts. In addition, the new concept would contribute by showing that the national security of a given state does not depend exclusively on the accomplishment of the national interests of that state; interests have become blurred, diffusely distributed, and increasingly dependent upon collective accomplishments. Although powerful, as some states may be, they became increasingly dependent upon the accomplishment of regional and global interests. On the other hand, regional or global instability, due to regional or global interests unsatisfied, may quickly spread and affect national interests.

## Conclusion

Along this paper, I rejected the adoption of “new concepts” of security as a substitute for the concept of international security. I argued that these “new concepts” are neither clear nor precise enough to replace the old concept of international security. Yet, I strongly advocated for a revision of the old concept and I suggested that such a revision should be made upon the broadening of this concept. To broaden the concept we should add to the military concerns, main characteristic of the old concept, concerns with values, identity, and norms. In addition, we should consider impacts of a changed sovereignty notion on the states’ threat perception. Finally, I suggested that the notion of national interest should replace that of national security and threat perception as the

If I successfully proved that a new security concept—based on the broadening of the old security concept—is necessary, then I accomplished a remarkable goal in this paper. More remarkable though was the OAS’s initiative to promote the debate around this subject upon the awareness that the hemispheric security must be redesigned. Moreover, I intended to show that this is the right moment and this is the right forum to undertake this conceptual exercise.

The timing is suggested by the verification that we are already in a new age of the international affairs, and in a new age of the international security concerns. The fact that this hemisphere keeps being the most peaceful region of the world should not be a reason for accommodating to the situation. The moment, as Joseph Tulchin and Francisco Rojas Aravena emphatically defend, offers a rare “window of opportunity” through which Latin

American countries may design new security concepts and, hence, new security agendas, under less eternal pressures. They suggest that this new concept must include “issues not previously considered items of security concern, such as economics, environmental protection, human rights, international crime, disaster relief, political instability, and other such threats.”<sup>17</sup>

Both the Cold War and the East-West bias led many topics—which are out of this loop but are clearly perceived as threats to the international security—to be neglected by the academic thinking. Issues such as terrorism, drug trafficking, revolution, counter-revolution and other forms of low-intensity conflict, and regional security from the perspective of regional actors—and not of the superpowers’ perspective—did not receive enough attention from the academic community. Sensitive to this problem, Stephen M. Walt, for example, emphasized the importance of seeking a meaningful compromise between the artificial narrowness and separateness of the field. He advised for the importance to find an adequate balance between a theoretical and a policy focus on the one hand, and between a U.S. and a non-U.S. orientation, on the other.<sup>18</sup>

The importance of having this debate sponsored by OAS draws from the observation of the huge power asymmetry existing in the Hemisphere. In such a circumstance, the hegemonic power tends to impose its concept to the region. What is the problem of having a concept imposed by the hegemonic power?<sup>19</sup> First, this concept will reflect

---

<sup>17</sup> Joseph S. Tulchin and Francisco Rojas Aravena with Ralph H. Espach (eds.) *Strategic Balance and Confidence Building Measures in the Americas* (Washington, D.C.: The Woodrow Wilson Center Press, p.2).

<sup>18</sup> Stephen M. Walt, “The Renaissance of Security Studies,” *International Studies Quarterly*, no. 35, 1991.

<sup>19</sup> For half a century, Latin America lived under the security concept that attended the U.S.’ interest. This fact had a profound influence on the regime and on the entire infrastructure of the countries in the region—is short, it was the basic force behind the installation and permanence of the military rules in the region. Moreover, the concept gave to the military a rationale, including an identity to be entrenched in the political power for so many years. Although one may argue about the need of these interventions in the name of the

threats as they are perceived by the hegemonic power, and not necessarily by the lesser powers. Second, the threats to the hegemonic power will turn on the threats for the lesser powers. Therefore, having this debate promoted by the OAS may potentially result in a more balanced outcome and, hence, in the formulation of a new conceptual framework useful for the modernization of the inter-American system.



# **Los nuevos elementos de seguridad para América Latina.**

**Rafael Pardo**

**Trabajo presentado al  
Foro sobre Seguridad en el Hemisferio  
Organizado por la Misión Permanente de Chile ante la OEA**

**Washington DC, abril 19 y 20 de 1999.**

Con el final de la guerra fría la eliminación de la confrontación ideológica ha abierto nuevas fuentes de tensión internacional. El ascenso de los temas étnicos, religiosos y culturales es materia de tensiones y conflictos. La política internacional se está reconfigurando alrededor de las líneas fronterizas de las civilizaciones, dice el profesor Samuel Huntington en su escrito "The Clash of Civilizations".<sup>1</sup> Mientras en la guerra fría los países definían su política externa teniendo en cuenta su relación con los dos super-poderes, ahora tal política se está definiendo en relación con las grandes líneas de las civilizaciones.

La definición de seguridad que utilizaré en este trabajo proveniente de Buzan.<sup>2</sup> Parto de entender que por seguridad se entiende algo más amplio que la supervivencia o existencia de una sociedad o un Estado y tiene que ver también con las condiciones de la existencia de esa sociedad o de ese estado. Por tanto esta noción involucra mucho más que el ámbito militar de seguridad. Según Buzan "seguridad es tomada como el estar libre de amenazas y como la capacidad de los Estados de mantener su identidad independiente, su integridad y funcionalidad contra fuerzas que sean vistas como hostiles" ( p.432)

La definición de seguridad incluye varios elementos que la componen. En lo militar seguridad se refiere a las capacidades ofensivas y defensivas de los estados y a las percepciones de los estados sobre las intenciones de otros. Seguridad política se refiere a la organización de los Estados, sistemas de gobiernos e ideologías que dan legitimidad a estos Estados. Seguridad económica tiene que ver con el acceso a recursos, finanzas y mercados necesarios para sostener niveles de bienestar de la población y de estabilidad de los Estados. Seguridad del sistema social se refiere a la capacidad de la sociedad de mantener los elementos de identidad cultural, de lenguaje, religiosos y de identidad nacional adecuados a patrones socialmente aceptados. Y seguridad ambiental es entendida como aquella que permite que los otros sistemas se apoyen.

Eliminada la sombrilla universal de seguridad que se tenía durante la guerra fría y extinguidos o debilitados los instrumentos de gobernabilidad que se utilizaron en este

---

<sup>1</sup> Samuel P. Huntington. "The Clash of Civilizations?" En *Foreign Affairs*. Vol. 72 No. 3. Summer 1993.

<sup>2</sup> Ver: Barry Buzan. "New Patterns of Global Security" en *International Affairs*. Vol.67. No.3 p. 431-451.

período, las amenazas a la seguridad de América Latina deben reexaminarse para ver cuáles se mantienen, cuáles han aparecido o podrían surgir y cuáles quedaron ya archivadas en los recuerdos.

¿Qué tanto ha cambiado la seguridad en el hemisferio? ¿Hay ahora nuevos elementos de seguridad que sean aplicables para el continente entero o para América Latina? ¿Cuál es panorama de seguridad y de estabilidad que nos espera? Estos son algunos de los interrogantes que intentaré abordar. Para el análisis el pasado, la historia, tiene sin duda un peso importante en la configuración de la ruta hacia el futuro, pero en períodos de transición como el que se está viviendo su valoración es más difícil. La proyección lineal del pasado no es ahora una buena guía para estimar tendencias futuras en el campo de la seguridad.

Se pretende en este trabajo, analizar los temas, tanto los declinantes como los emergentes de la seguridad de América Latina en el siglo que se inicia. Las visiones sobre las tendencias futuras de seguridad se pueden enmarcar en dos tendencias opuestas: una que valora los fundamentos de paz y otra que enfatiza en la posible proliferación de las fuentes de conflicto.

## **I. América Latina como zona de conflictos.**

El fin de la rivalidad entre ideologías hará que Estados Unidos, y la comunidad internacional en general, pierdan el interés por la estabilidad política del antes llamado *tercer mundo* y, además se aprecia que la capacidad de gobernar de los Estados se ha debilitado mucho y han crecido amenazas a la estabilidad y la paz que habían estado inhibidas por la prioridad anticomunista. Esta visión que estima que crecerá la anarquía, destaca que han aflorado tensiones fronterizas, resalta el ascenso de la delincuencia organizada, de problemas étnicos, de inconformidades regionales, así como el crecimiento de las organizaciones internacionales de narcotráfico que han tocado cada vez más y más países.

### **A. Fuentes de conflictos internos: los rezagos de la guerra fría.**

En el continente hay tres países en los que las insurgencias armadas, las guerrillas, tienen tamaño y capacidad de desestabilización aunque en ninguno de ellos representen riesgos reales para la existencia de sus Estados. Los gobiernos de Colombia y México se han sostenido en la negociación política para terminar el alzamiento, y tarde o temprano se habrán de resolver estos conflictos por esa vía. Perú, donde la capacidad militar de *Sendero Luminoso* se ha reducido mucho, el Gobierno ha mantenido la posición de no negociar.

Pero además de los conflictos aún en curso en esos países, cuarenta años de guerrillas y grupos terroristas han dejado lecciones que hoy son recursos políticos de oposición a que están a la mano de quien quiera tomarlos. El método de la lucha armada, que en los 50's nadie dominaba y que era intuitivo, ahora a final del siglo se han vuelto tácticas conocidas por muchos. El uso sistemático y articulado de la violencia, su combinación con la propaganda, así como la organización de un grupo armado, sus métodos y sus tácticas de operación, son hoy doctrinas conocidas, difundidas y al alcance de inconformes de cualquier origen o de grupos de delincuencia organizada.

Más allá de la existencia de guerrillas en estos países, la herencia de la guerra fría es la popularización de un recurso de acción política extrema. Independientemente de la ideología -incluso en ausencia de ella- grupos irregulares de cualquier naturaleza tienen a su alcance una experiencia que es del dominio público, la práctica de acciones terroristas, secuestros, bombas, y del uso del poder de las comunicaciones como propulsor de ideas o de reclamos.

En Latinoamérica, la guerrilla como instrumento violento para la toma del poder es un asunto del pasado, pero su método seguirá siendo un recurso recurrente tanto para la oposición extremista como para el crimen organizado. La posibilidad de que se vuelvan a formar grupos armados, y no solo en los cuatro países donde hoy hay guerrillas, es una posibilidad aún vigente aunque no necesariamente se trate de conflictos con perfiles ideológicos.

#### **B. Fuentes de conflicto entre Estados: las fronteras sin definición.**

Las relaciones entre los Estados latinoamericanos han sido relativamente pacíficas a lo largo de este siglo. Los choques armados o los incidentes militares han estado motivados exclusivamente por disputas fronterizas. Las fronteras sin delimitación, heredadas por las repúblicas americanas del imperio español y del portugués, que fueron motivo de diferencias territoriales en el siglo XIX, se fueron terminando de definir en la primera mitad de este siglo.

Durante la guerra fría la frecuencia de choques armados entre Estados se redujo. Se produjeron: uno en 1969 entre El Salvador y Honduras (la llamada *guerra del fútbol*), otro en 1982 entre Argentina y Gran Bretaña (la guerra de las Malvinas) y tres incidentes militares graves que no llegaron a convertirse en choques armados: uno entre Chile y Argentina por el canal del Beagle, otro entre Perú y Ecuador en 1985 en la zona de la cordillera del Cóndor y uno en 1987 entre Venezuela y Colombia con buques de guerra en el área marina sin delimitar del Golfo de Venezuela. Dos factores contribuyeron a la reducción de las probabilidades de incidentes entre Estados por disputas de este género. En primer lugar, cada vez hay menos áreas fronterizas por delimitar, y en segundo, el interés internacional de la guerra fría constituía una gran presión para reducir estos incidentes.

Estas tensiones en el hemisferio pueden acentuarse ahora sin presión internacional que las contenga. Las fronteras sin definición, los tratados no perfeccionados o sin reconocimiento podrían generar posibles conflictos en el área. En el continente aún hay aun fronteras terrestres con diferendos o reclamaciones. En el campo de la delimitación de áreas marinas y submarinas las fuentes de controversia también son varias.

Las fronteras indefinidas y los viejos reclamos son la principal fuente de tensión entre Estados en el continente.<sup>3</sup> Si bien es altamente improbable que a partir de una

---

<sup>3</sup> El caso del enfrentamiento armado entre Ecuador y Perú en 1995 muestra los riesgos de que este tipo de choques se escalen. El incidente armado se mantuvo limitado a la zona fronteriza en discusión- la cordillera del Condor- pero los dos países tomaron los tradicionales preparativos de guerra como son: alistamiento de las fuerzas aéreas y despliegue en áreas cercanas a la zona de los combates; preparación de los buques de guerra con armamento de guerra y zarpe hacia mar abierto; y disposición

situación de límites indefinidos se escale a un conflicto armado que vaya más allá de la propia zona fronteriza, ahora es más probable que un incidente de tal naturaleza se transforme en una crisis militar y que la debilidad de los gobiernos, por un parte, y el excesivo nacionalismo imperante en el continente, por otra, hagan que los márgenes de manejo sean reducidos. El uso de unidades militares para producir situaciones de hecho en las que se quiere mostrar en el campo diplomático alguna ganancia, son siempre tentaciones en manos de gobiernos débiles. "Un régimen recién instalado puede contemplar la remoción exitosa de amenazas externas como un pre-requisito para establecer control interno y legitimidad. Ese tipo de regímenes es más propenso a tener inestabilidad política y económica y por tanto se preocupan más por su duración. De ahí que ellos (los regímenes nuevos) sean más propensos a verse envueltos en crisis externas y en comportamientos belicosos." (Paul, 1994.)<sup>4</sup>

El efecto internacional de un choque o incidente fronterizo tiene costos muy grandes para los países involucrados, así sus líderes tengan ganancias políticas de corto plazo. Para el exterior, la imagen de seriedad de los países se afecta, y en campo interno los diferendos fronterizos generan una mayor relevancia de componente militar de la seguridad.

El fundamento de la seguridad entre Estados es entonces la estabilidad jurídica de los tratados. El desconocimiento unilateral de tratados abriría campo a reclamaciones e inconformidades. ¿Qué sería de Europa si se abre la discusión de los tratados que fijaron el territorio actual de las naciones? Alentar discusiones sobre revisión de tratados —así sea en un solo caso e independientemente de lo justo que este sea— en un continente en el que las fronteras no obedecían, en su mayoría, a divisiones culturales ni geográficas y que tomaron más de un siglo en definirse, sería producir una inseguridad jurídica generalizada. Deben reiterarse, entonces, la necesidad de no revisar de los tratados y las delimitaciones actuales.

### **C. Fuentes de conflicto: Estados que auspicien conductas contra la seguridad de otros Estados.**

Una de las amenazas a la estabilidad internacional es la posibilidad de que un país permita, conscientemente, el uso de su territorio, o se convierta directamente en auspiciador de conductas hostiles —tales como el terrorismo o el crimen organizado— que amenacen la seguridad de otros Estados.

La tendencia global de favorecer la descolonización después de la Segunda Guerra Mundial se expresó en el continente americano en el nacimiento, como países soberanos, de antiguas colonias británicas y holandesas. Entre 1950 y 1970 se constituyeron más de quince nuevos Estados, con lo que el número de estos en el

---

de las fuerzas mecanizadas a lo largo de las rutas estimadas de desplazamiento en la planicie del pacífico.

En el *casi choque* entre Colombia y Venezuela en 1987 en las aguas del Golfo de Venezuela uno de los elementos que le dio confianza a los militares venezolanos de que no se trataba de una conspiración colombiana fue verificar que no había movimientos de tropas terrestres colombianas previos al incidente. Esto ayudó a que, el campo militar, el incidente fuera tomado con cierta tranquilidad. En el campo político, sin embargo el nivel de tensiones fue mucho más elevado.

<sup>4</sup> T.V. Paul. "Asymmetric Conflicts: War Initiation by Weaker Powers". Cambridge University Press. Cambridge, 1994.

hemisferio casi se ha duplicado. Los nuevos Estados se caracterizan, en su mayoría, por tener una fuerte tradición democrática parlamentaria al estilo británico y una estable y competente burocracia. Si bien su tamaño territorial es más bien pequeño, han mantenido la democracia y la estabilidad de sus sistemas políticos mucho mejor que las repúblicas hispano-parlantes de tierra firme.

La integración económica y los lazos de seguridad han avanzado mucho más en el Caribe que entre los grandes países del continente, y además las instituciones de la democracia parlamentaria parecen funcionar allí adecuadamente. Sin embargo, existe la posibilidad de que por el reducido tamaño de los países y de los Estados, estos sean más vulnerables a eventuales desviaciones favorables a intereses ilegales. Algunos casos del pasado reciente muestran que esta posibilidad no es tan lejana. El *cartel de Medellín* se consolidó como organización criminal cuando uno de sus miembros se ubicó en una pequeña isla en Bahamas, Norman Cay, y desde allí montó una base de reabastecimiento de pequeños aviones que introducían la droga en la Florida. Por más de un año operó esta especie de moderna isla Tortuga de los piratas de la droga. Otro ejemplo fue lo que sucedió cuando el Gobierno de Antigua y Barbuda se vio involucrado en 1988 en la importación ilícita de un cargamento de 400 fusiles que terminaron en manos del cartel de Medellín. La Panamá de la época de Noriega era un centro de transacciones ilegales de toda clase, armas, drogas, lavado de dinero, etc.

Las democracias anglófonas del Caribe han tenido hasta ahora una mayor estabilidad y madurez política que los países continentales, pero el reducido tamaño y la fragilidad de sus economías las hace más vulnerables, no a la corrupción, de la cual no escapan países grandes o pequeños, sino a la toma virtual del Estado, o de sus sectores claves, por organizaciones del crimen internacional. El permanente flujo de drogas por la zona podría facilitar esta eventualidad. La coca se produce y procesa cerca del Caribe —en Bolivia, Perú, Colombia—; se transporta por encima o a largo y parte de este mar; se consume a sus orillas —en Estados Unidos— y sus recursos se manejan en sus costas regímenes legales que protegen y favorecen el flujo de dineros de ilícita procedencia: Panamá, Caimán, Aruba. El dinero de las drogas podría ganarse fácilmente una base de operación sin control en un Estado pequeño y vulnerable.

Domínguez<sup>5</sup> señala esta probabilidad y dice que la intervención militar unilateral de Estados Unidos en un caso hipotético como el que se describe es casi predecible. Panamá en 1989 y Grenada en 1982 constituyen precedentes de que no la política norteamericana no tolerará ningún asomo de *rogue state* en la zona. La señal ha sido clara en el pasado y seguramente será la misma en el futuro. La postura pública de seguridad de Estados Unidos señala, la existencia de Estados que auspicien el terrorismo o el crimen organizado dentro de las amenazas estimadas y dentro de las condiciones en que se usaría la fuerza militar.

Para la legitimidad del sistema internacional convendría tener en cuenta estas no improbables circunstancias de seguridad en la zona, que podrían afectar a todos los países del hemisferio. La posibilidad de que el territorio de un Estado se convierta en

---

<sup>5</sup> Jorge I. Domínguez. "The Powers, the Pirates, and International Norms and Institutions in the American Mediterranean". March, 1995. Harvard University. Documento no publicado.

plataforma que amenace a otro Estado existe. No hay duda de que al menos Estados Unidos no tendrá tolerancia alguna en esta materia,<sup>6</sup> por ello vale la pena tratar de generar un marco de acción multilateral que prevenga estos casos, y que en caso en que ocurran a pesar de la prevención, que se establezca un patrón colectivo de acción para afrontarlos que sea legítimo y aceptado por la comunidad americana.

La posibilidad de que se establezca en algún país, no solo del Caribe sino de cualquier parte del continente, un régimen afín y/o colaborador con actividades criminales es un problema para seguridad colectiva y no solo para la seguridad norteamericana.

**D. Fuentes de conflicto interno: las zonas por fuera del control estatal, la violencia urbana y el ascenso de la criminalidad, de las mafias y del crimen organizado.**

El ascenso de problemas de desorden interno; los problemas de los Estados para controlar su territorio frente a actores no estatales –cultivadores de drogas, mineros ilegales, etc.–; el crecimiento de las mafias y del crimen organizado; y la expansión de la criminalidad callejera urbana son todos retos al orden interno los que, a la vez que lo debilitan son al mismo tiempo producto de la debilidad de los Estados.

La inseguridad ciudadana en los distintos países ha aumentado tanto en el campo como en las ciudades. Están por fuera de control de gobiernos extensas zonas rurales y selváticas, y por otro lado, está creciendo la criminalidad en las grandes ciudades. Los secuestros han aumentado no solo en Colombia –donde el nivel de este delito no tiene comparación con otros países–, sino en México, El Salvador y Brasil y lo mismo han crecido otras formas de criminalidad común urbana.

El crimen organizado, principalmente el narcotráfico, tiene en el hemisferio su máxima expresión en los carteles colombianos y mexicanos. Finalmente, el ascenso de mafias diferentes a las de drogas, entendidas como organizaciones que ejercen la violencia o amenazan con ella para lucrarse, también es un fenómeno que se ha asentado en países del área.

Hay zonas que están fuera de control estatal y con virtual ocupación de estas por parte de grupos irregulares. Estos, sin desafiar al Estado, imponen su dominio para desarrollar operaciones económicas, mineros de oro brasileños (*garimpeiros*) por ejemplo, se establecen por miles en la Amazonía, y con su propia organización regulan la explotación del mineral, así como todos los aspectos de la vida de estas comunidades y han sido detonantes de tensiones internacionales entre Brasil y Venezuela y, en menor escala, entre Brasil y Colombia. Cultivadores de coca, amapola y marihuana, explotadores ilegales de minas y de recursos selváticos son hoy día desafíos de gran escala para los gobiernos. Pero no se trata solo de la incapacidad del Estado, sino que las bandas que efectivamente controlan zonas y regiones mantienen vínculos internacionales con mercados y con grupos ilegales que actúan fuera de las fronteras. No son zonas atrasadas o fuera de la producción sino lo contrario con

<sup>6</sup> En opinión de destacados analistas como Elliot Abrahams se señala que en la eventualidad de que un gobierno, y pone el ejemplo de Bolivia, llegare a convertirse en instrumento de grupos de narcotraficantes, Estados Unidos no debería vacilar en usar hasta acciones encubiertas para derrocarlo. Elliot Abrahams. *The American Hemisphere after the Cold War*. John M. Olin Institute for Strategic Studies. Harvard University. Working Paper N. 5, Junio de 1993.

actividades productivas y de explotación relacionadas con el ámbito internacional. Este fenómeno ha sido denominado *fenómeno de zonas grises*. "Un elemento crucial en que perduren estas *zonas grises* son los vínculos internacionales de los grupos ilegales que se asientan en ellas. Estos vínculos comprenden: mercados en el exterior, apoyo logístico a operaciones ilegales, lavado de dineros ilícitos y refugios para los delincuentes." (Manwaring)<sup>7</sup>

Por otra parte, el crimen organizado tiene en el narcotráfico su más alta expresión. Los *carteles* colombianos han significado la peor amenaza para la seguridad nacional y para la estabilidad política de este país. Estas organizaciones, financiadas y basadas en el tráfico de drogas, pueden amenazar cualquier país, tal como pasó con Colombia. La mezcla de dinero mal habido en inmensas cantidades, de grupos armados y de ambiciones de poder político llevan, o a un conflicto con el poder establecido o a la cooptación de este por el poder emergente. Cualquiera de los dos caminos es posible cuando se trata de tráfico de drogas.

Pero, además, el crimen organizado diferente al narcotráfico tiende a crecer y sus consecuencias tienen efectos políticos no despreciables. Por ejemplo el robo de vehículos venezolanos, que después son llevados a Colombia y revendidos allí, es el tema que más ha oscurecido las buenas relaciones que estos dos países han tenido en los últimos siete años. Ni la frontera marina pendiente de definición, ni los inmigrantes colombianos ilegales, ni el uso por la guerrilla colombiana de armamento de dotación oficial venezolano, ni las acciones terroristas de guerrillas colombianas en territorio venezolano han sido tan molestas para el venezolano medio como el aumento de robo de vehículos, su traslado a Colombia y venta en este país. Una situación similar afecta a Brasil, Paraguay y a Centro América, pero no tiene connotaciones tan agudas.

Las mafias son organizaciones que, ejerciendo o amenazando con la violencia contra sectores económicos, legales o ilegales, obtienen un lucro. El uso que hacen las mafias de la violencia es una oferta de protección contra otra violencia o contra la de ellos mismos, que a cambio de dinero aceptan refrenarla o evitarla. Gambetta hace la "diferencia entre mafias y crimen organizado. Este último es una oferta de protección privada. Protección y pago de extorsión implica costos y beneficios. Los costos de la mafia son violencia, cohesión, aumento de precios, desestímulo de la actividad económica. La mafia ofrece crear un ambiente *seguro* contra otras formas de crimen organizado o desorganizado y contra si misma mafia, provee resolución de conflictos y mecanismos para la aplicación de contratos." (Gambetta, 1993)<sup>8</sup>.

En algunas de las grandes ciudades de Latinoamérica los índices de criminalidad común van en aumento. Bandas juveniles y delincuentes comunes no encuentran freno en las instituciones policiales y judiciales. La criminalidad en Río de Janeiro llevó a disponer que la fuerza militar patrulle las calles. En San Salvador, y lo mismo en Guatemala después de la firma de la paz se desató una ola de delincuencia sin freno

<sup>7</sup> Scott B. MacDonald. "The New 'Bad Guys': exploring the parameters of the Violent New World Order." in Max G. Manwaring. (Ed.) *Gray Area Phenomena. Confronting the New World Disorder*. Westview Studies in Security. Westview Press. 1993.

<sup>8</sup> Diego Gambetta. *The Sicilian Mafia. The Business of Private Protection*. Harvard University Press. Cambridge. 1993

muy similar a la que viven varias ciudades colombianas; y en Nicaragua, los distintos grupos armados de la guerra no han logrado reintegrarse plenamente. Estos problemas no son exclusivos de Latinoamérica ni los explica un patrón común; más bien refuerzan la tendencia a considerar el Estado como incapaz para atenderlos.

El control del tráfico de drogas se les ha encomendado en algunos países a las fuerzas militares. Misiones como el control aéreo y el marítimo son típicamente militares y solo estas fuerzas tienen los medios y la capacidad de realizarlas. En otros países, la dimensión del fenómeno ha hecho que este sea considerado como un problema de seguridad nacional, y que la intervención militar, junto con la policial, sea indispensable, tal como lo es en Colombia. Pero las demás manifestaciones de criminalidad obligan a reforzar de manera sustancial a las fuerzas policiales y a los sistemas de administración de justicia, en lugar de pensar en la intervención militar en estos asuntos, más allá de la atención a una emergencia.

La anarquía y el desorden internos son dos fenómenos que los países americanos han padecido durante toda su historia. Bolívar le escribía hace ciento cincuenta años a Santander que las amenazas que debían afrontar las nuevas repúblicas de la América española eran "España, la Santa Alianza y la anarquía" Hoy, esta última sigue siendo una amenaza real a la estabilidad de las repúblicas del continente.

La pérdida de elementos de gobernabilidad, de los que se gozaba durante el pasado medio siglo, ha extremado la debilidad de los gobiernos. Por una parte, la población espera más de estos, especialmente si se trata de democracias recientemente restauradas, y, por otra, los gobiernos tienen menos para ofrecer en términos de orden. Colombia puede ser un extremo por la persistencia de la guerrilla, sumada a los poderosos carteles de la droga. México, que había exhibido una estabilidad política notable como régimen de partido único durante medio siglo, en quince meses tuvo una desestabilización, que lo tiene en su mayor crisis después de la revolución. En Brasil, que a pesar de sus contrastes socio-económicos no tenía índices altos de violencia, hoy el ascenso del crimen común en las grandes urbes es ya un problema del gobierno federal. En El Salvador, Guatemala y Nicaragua, los ex combatientes de la guerra no han sido plenamente incorporados y la población está viendo que la paz con las insurgencias solo resolvió una parte de la inseguridad, pero generó otra.

El reto es cómo afrontar la inseguridad, el crimen organizado, las mafias y la criminalidad común sin caer en el autoritarismo propio de la guerra fría. Sin restricción de libertades y sin nuevos asomos militaristas.

**E. Fuentes de conflicto: ascenso de temas de seguridad no militares. Regionalismo, problemas étnicos y religiosos.**

Después de la guerra fría, se desencadenarían viejas tensiones regionales, étnicas y religiosas, ya sin las restricciones que imponía el mundo bipolar. El ascenso de regionalismos, la reaparición de viejas rivalidades étnicas y religiosas han sido la constante en los conflictos de la posguerra fría, en Europa, África y en la antigua Unión Soviética. Conviene examinar para el caso Latinoamericano la posibilidad de que estas tres fuentes de tensiones puedan aumentar y se convierta en reales amenazas.



Primero el regionalismo. La fuerte tradición centralista de Latinoamérica ha venido modificándose lentamente en varios aspectos. En lo político, el retorno a la democracia electoral y su extensión en varios niveles de gobierno ha redistribuido el poder político y lo han sustraído al monopolio casi absoluto que tenía antes el Ejecutivo nacional. Las elecciones de alcaldes y gobernadores, que por primera vez se realizaron en la mayor parte de los países a finales de los 80's, han generado un panorama un poco distinto del poder político, han surgido nuevos partidos y los viejos partidos se han reestructurado en nuevas formas. Figuras que se han destacados en gobernaciones y alcaldías han renovado los cuadros de liderazgo de los partidos tradicionales.<sup>9</sup>

En lo territorial, el peso demográfico de las grandes ciudades en relación con el resto de la población sigue siendo creciente, es decir, el proceso de urbanización y migración campo-ciudad continúa, pero en lo fiscal, el proceso de descentralización del gasto y de redistribución de ingresos entre niveles de gobierno ha sido muy acelerado, tanto que el Banco Mundial advierte que se ha redistribuido fiscalmente a los niveles descentralizados más que en otras regiones del mundo y que esto ha debilitado excesivamente a las tesorerías centrales. Los procesos político y fiscal le han quitado piso a expresiones de extremo regionalismo, cercanas a posiciones separatistas, que han existido en el sur de Brasil, entre Quito y Guayaquil (Ecuador) y en Antioquia (Colombia), principalmente.

El fin del modelo proteccionista, que concentraba en el Ejecutivo Nacional las decisiones que favorecían o perjudicaban a las regiones, han contribuido también a reducir la tensión entre capital y provincias. Las rivalidades entre regiones por la inversión pública y la redistribución de la carga tributaria y por decisiones de localización han cedido. Aunque es todavía incompleta, la descentralización fiscal y política, así como la reducción de la incidencia del ejecutivo en decisiones de localización económica, han contribuido a la unidad nacional, y las tensiones regionales por autonomías, al parecer se han reducido. Por tanto no son previsibles tensiones separatistas que puedan transformarse en amenazas reales ni que vayan a generar problemas de carácter armado.

La religión católica, aunque mantiene su posición dominante, ha perdido terreno con el ascenso de grupos protestantes, principalmente en las grandes urbes.<sup>10</sup> Estos grupos, en especial los evangélicos, han buscado directa participación en política electoral, con éxito en varios países.<sup>11</sup> La revitalización religiosa que se ha visto en el mundo

---

<sup>9</sup> En las elecciones presidenciales en Venezuela en 1993 tres de los cuatro candidatos venían de ser gobernadores por elección. En Argentina tanto Carlos Menem como otros candidatos vienen de gobiernos provinciales. En México la renovación política se está haciendo por la vía de las elecciones de gobernaciones en las cuales partidos distintos al PRI están compitiendo como alternativa.

<sup>10</sup> "El promedio de latinoamericanos que expresaron confianza en la Iglesia Católica fue 63% y en los medios fue el 60%. En contraste la confianza en los partidos fue 17%."(pp.9) Jonahtan Hartlyn. *Democracies in Contemporary South America: convergences and divergences*. Documento presentado al Segundo Encuentro de Estudios Políticos sobre el Mundo Andino. Abril 1994. Villa de Leiva. Colombia

<sup>11</sup> En Perú la primera campaña de Fujimori en 1990 fue apoyada por grupos evangélicos y atacada por sectores católicos. En Colombia grupos evangélicos eligieron representantes a la Asamblea Constituyente de 1991 y luego al Congreso. En Guatemala, donde hay un alto porcentaje de población evangélica, la campaña de Serrano el 1990 fue opuesta por obispos católicos lo mismo que la de Samper en Colombia en 1994, por considerar que estaban aliados con los evangélicos.

desde los 80's y que se ha profundizado después de la guerra fría, ha tenido una tibia expresión en América Latina con el auge de grupos protestantes. Pero la influencia espiritual y el prestigio de la Iglesia Católica continúan siendo mayoritario y sólido. Lo que ha surgido es una competencia religiosa que —aunque ha tenido expresiones de confrontación política y ha contribuido a la separación entre Iglesia católica y Estado donde aún se mantienen estos vínculos— no ha llegado a ser una alternativa ideológica con elementos nacionalistas, como lo ha sido el renacer religioso en la antigua URSS, en Europa Oriental, en Asia y en Medio Oriente y África al sur del Sahara. "No es un misterio el porque el nacionalismo religioso se ha vuelto tan popular en este momento de la historia. En tiempos de turbulencia social y de confusión política que ha creado el colapso de Unión Soviética y la declinación de poder económico y de la influencia cultural norteamericana abundan nuevas panaceas. Es inevitable que muchas de ellas involucren la religión, muchas veces percibida como el punto más estable de un remolino económico y político. Las expectativas materiales ofrecidas por ideologías seculares frecuentemente causan frustraciones al no poder llenarse en el lapso de la vida de una persona; las expectativas de las ideologías religiosas no frustran de la misma manera pues no se espera que se cumplan en este mundo." (Juergensmayer, 1993.)<sup>12</sup> No parece existir en la diversidad religiosa ni fuentes de conflictos en el futuro previsible.

La etnicidad como fuente de conflictos presenta otro panorama. La composición étnica de Latinoamérica es muy variada y por tanto la dimensión de los problemas raciales es desigual.<sup>13</sup> Los patrones son bien conocidos; una población indígena que fue diezmada numéricamente por la violencia, las enfermedades y el cambio forzado en la organización social; una población europea, española y portuguesa, que se fue mezclando con los indígenas creando étnica y culturalmente el mestizo. Una población africana que fue esclavizada, desarraigada y transportada a la fuerza al nuevo continente. Formalmente, después de la abolición de la esclavitud nunca hubo en ningún país latinoamericano discriminación racial con fundamento legal expreso, como si la hubo en Estados Unidos o en Suráfrica, pero la realidad es de alta segregación social y económica, tanto para con poblaciones indígenas como con las de origen africano. Legislaciones del siglo pasado consideraban a los indígenas menores de edad y sin derechos políticos, y las exigencias económicas existentes para ejercer el voto en ese entonces los segregaban.

Tradicionalmente se ha optado por negar los problemas raciales y se ha considerado que el mestizaje es el elemento predominante de la composición racial. En los 70's, la lucha de las comunidades indígenas por el reconocimiento de su cultura y sus derechos se agudizó y llegó a tener expresiones de violencia recurrente en Guatemala, Colombia, Bolivia y Ecuador. Recientemente la celebración del quinto

---

<sup>12</sup>Mark Juergensmayer. *The New Cold War? Religious Nationalism Confronts the Secular State*. University of California Press. 1993

<sup>13</sup> Las cifras de población indígena de América Latina sobre etnias no es toda confiable ni comparable. Muchos censos basan la estadísticas en el color de la piel, otros en el lugar de residencia en territorios que se consideran indígenas y otros en auto clasificación del encuestado. El peso relativo de la población indígena sobre el total es así: Bolivia (59%), Guatemala (59%), Ecuador (33%), Mexico (12%), Panamá (6%), Chile (5%), Honduras (3%), Colombia, Salvador, Nicaragua, Paraguay (alrededor de 2%) Estados Unidos, Venezuela, Canadá, Argentina, Costa Rica (menos de 1%) Fuente: Statistical Abstract of Latin America. Vol. 30. Part 1.

centenario del descubrimiento de América estuvo acompañado de un creciente activismo político en todos los países del continente donde la población indígena es importante numéricamente. En México, el alzamiento armado de Chiapas es expresión de tal activismo. Paralelamente se han creado movimientos políticos indígenas en Ecuador, Bolivia y Colombia, los que han abierto espacios que buscan el reconocimiento de los derechos de las comunidades indígenas y la restitución de sus tierras.<sup>14</sup> Este proceso se está iniciando hasta ahora y tiene elementos que lo pueden volver violento. El reconocimiento que hace el Estado de derechos especiales indígenas causa resentimientos en grupos campesinos pobres que no entienden su razón de ser. La recuperación de antiguos territorios indígenas —que en la Amazonía ha generado conflictos con compañías madereras o con colonos o mineros mestizos—, en los Andes, donde la propiedad de la tierra es privada y la ocupación de la tierra bastante densa ha generado agudos conflictos con terratenientes tradicionales.

A su vez, la identidad cultural indígena se ha venido revaluando y el sentido de pertenencia ha ido más allá del crecimiento demográfico. Desde Canadá hasta el sur del continente las comunidades indígenas han fortalecido su identidad cultural y han aumentado en tamaño. Lo clave, no obstante, es no solo que ha crecido el número de quienes se consideran indígenas sino la identidad cultural, que se transforma en activismo político. En Estados Unidos, por ejemplo, entre 1950 y 1990, el número de nativos indígenas ha crecido de 377.000 a 1.960.000. Al explicar este crecimiento numérico es claro que "No es posible proyectar el futuro de poblaciones étnicas sobre la base de factores demográficos exclusivamente. Esto se debe a que la etnicidad refleja sentimientos de perfección a comunidades y pueblos cuyo significado puede depender más del presente político que del pasado demográfico." (Eschbach, 1995.)<sup>15</sup> En cierto sentido la internacionalización de este fenómeno a través de organizaciones no gubernamentales es un elemento de cohesión ideológica que está contribuyendo a fortalecer el movimiento indígena. Aunque con diferencias en los distintos países, de peso relativo, de tratamientos legislativos y de enfoque político, sus raíces son comunes y susceptibles de cierta homogeneidad ideológica en el discurso político.

La población de origen africano tiene menos lazos de identidad cultural que los indígenas, pero están creciendo lo mismo que el activismo político afro-americano. Sus fuentes de inspiración ideológica se encuentran en la lucha por los derechos civiles de los afro-norteamericanos<sup>16</sup> y se han renovado recientemente con el fuerte símbolo que representa el presidente Mandela de Suráfrica y con el ejemplo de la nueva Suráfrica multirracial. Es previsible el crecimiento de un alto activismo político entre los afro-americanos, que puede chocar con visiones tradicionales monoculturales y con el mito del mestizaje que imperan en Latinoamérica. La internacionalización del tema étnico también es previsible y el fuerte debate político

---

<sup>14</sup> En Colombia la Constitución del 91 adjudicó sillas en el Congreso exclusivas para representantes indígenas y de negritudes.

<sup>15</sup> Karl Eschbach. "The enduring and vanishing of American Indians: American Indian Population Growth and Inter-marriage in 1990" in *Ethnic and Racial Studies*. Vol. 18. No.1 January 1995.

<sup>16</sup> El liderazgo en la re-definición cultural la tienen los afro-norteamericanos quienes dentro del concepto de una sociedad multi-cultural están influyendo en la identificación cultural propia. Reinterpretaciones históricas sobre el papel de los afro-americanos y celebraciones propias como el *Qwanzaa* muestran un ejemplo a la mano para el resto del continente.

actual en Norteamérica sobre la acción afirmativa será un efecto positivo de estímulo a la proyección ideológica de una sociedad multi-étnica en América Latina.

Los tres principales focos de agitación y conflicto en la posguerra fría en el mundo, el regionalismo, la religión y los problemas étnicos, tienen incidencias diversas en América Latina. El primero –las tensiones por autonomías regionales– ha cedido. El segundo –la religión– ha sido un tema activo en el campo político pero no tiene elementos que permitan pensar que degenera en violencia. El tercero –el étnico– tiene características que lo pueden transformar en fuente de agitación violenta. Este es un problema de carácter hemisférico, pues fue en este continente donde históricamente se expropiaron los derechos de los indígenas y a donde se llevaron esclavos negros, que hoy conforman minorías con renovada identidad cultural y con creciente activismo político.

## **II. América Latina zona de paz. Elementos para construirla.**

La zona de paz, enfatiza en que, al haberse acabado el comunismo como amenaza a la seguridad de los Estados de la órbita occidental, los riesgos de confrontación, tanto internos como entre Estados se han reducido. Cualquiera otra amenaza que se configure, ya sea terrorismo, narcotráfico u otra diferente, sería de mucho menor alcance que lo que fue la amenaza del comunismo.

La democracia y los mecanismos bilaterales y multilaterales de resolución de conflictos se encargarán de disipar las causas de inestabilidad y de eventuales tensiones. Los conflictos originados en la guerra fría tienden a desaparecer y no hay justificación política para alzamientos armados de viejo estilo. La mayor inter-relación entre países se está creando para facilitar el comercio y la integración económica – Mercosur, Comunidad Andina, G-3, Mercado Común Centroamericano, Nafta, etc.– será creciente y contribuirá a reducir los riesgos de enfrentamientos entre Estados. Según esta visión, el tamaño actual y el papel de las fuerzas armadas esta sobre dimensionado y hay que buscar su reducción, (no pocos han planteado su desaparición), así como encontrarles nuevas funciones, bien sea en temas ambientales, desastres naturales, misiones de policía, etc.

Esta visión, que podríamos llamar de supresión de conflictos subraya que, tanto la democracia como la interdependencia, contribuyen a reducir los riesgos de conflictos sea en el nivel interno por la ausencia de estímulos a la confrontación ideológica, como en el externo por primar ahora el interés comercial y económico sobre cualquier otro.

Pero la paz no llega sola. Para hacerla perdurable hay que hacer tantos planes, esfuerzos y preparativos como para la guerra misma. Con este propósito, examinaré algunos elementos que, a mi juicio, pueden determinar que América Latina sea una zona de paz y no un área de conflictos, de anarquía y de inestabilidad. Los dos principios centrales alrededor de los cuales debe girar cualquier idea sobre seguridad en el hemisferio son: preservar la democracia y mantener la paz en la región son los dos asuntos cruciales.

**A. Promover, extender y mantener la democracia. Acuerdo político en los fines; desacuerdo en los medios.**

En la literatura sobre conflictos se ha considerado que tanto la democracia como la mayor inter-relación económica y comercial son frenos a los riesgos de enfrentamientos armados entre Estados. La expansión de la democracia por sí sola se considera un elemento que reduce las posibilidades de enfrentamientos armados. Aquello de que las democracias no se enfrentan entre sí es en general válida, pues los regímenes democráticos tienen controles políticos. "Se piensa que democracias maduras nunca se enfrentan en guerras entre sí, sin embargo) promover la democracia puede no ser equivalente a promover la paz pues los estados son propensos a la guerra durante los periodos de transición a la democracia. Las recientes escaramuzas fronterizas entre Ecuador y Perú coinciden con tendencias a la democratización en ambos Estados y con un giro nacionalista en el discurso político ecuatoriano. Más aun, todas las guerras que libraron estos países en los anteriores dos siglos ocurrieron en periodos de democratización parcial." (Mansfield and Snyder, 1995.)<sup>17</sup>

La democracia por sí sola no asegura paz y estabilidad, aunque sin ella habrá, con certeza, inestabilidad y conflicto. El consenso político de los países americanos, acordado en la Asamblea de la OEA en Santiago de Chile y ratificado en 1994 en Haití, es el de promover la democracia como el principal valor de la comunidad de naciones del hemisferio. Han ocurrido acciones aleccionadoras, tales como la intervención política de la OEA en Guatemala en 1993 después del auto-golpe de Serrano, la que contribuyó a restablecer el proceso constitucional,<sup>18</sup> y la acción de la OEA en el Paraguay en 1996, junto con la presión de Mercosur y de Estados Unidos, que reversaron el golpe militar contra el presidente Wasmosy. Otras acciones han sido tibias, como la realizada ante Fujimori en 1993. Al final, no obstante, se restableció legítimamente el proceso democrático. Además de la acción a nivel de la OEA varios países han adoptado mecanismos que consiste en romper relaciones diplomáticas y comerciales con el régimen de facto. A este procedimiento se le conoce como la '*doctrina Betancourth*' por el primer Presidente venezolano elegido democráticamente que la aplicó y la impulsó. Mercosur tiene también una cláusula democrática que excluye del pacto al Estado que haga un rompimiento constitucional.

La demora en la definición de la situación de Haití entre 1992 y 1995, fue crítica para la credibilidad del alcance del compromiso. A veces, las solas acciones políticas y las sanciones comerciales no bastan para restablecer la democracia.

En el principio de promover la democracia hay acuerdo entre las naciones americanas. No lo hay en cuanto a los medios para restituirla cuando esta se haya suspendido en algún país. La presión política fue exitosa en Guatemala, parcialmente sirvió en Perú y fue inútil en Haití. La intervención militar para restablecerla tiene fuertes resistencias en varios países, lo mismo que las medidas de aislamiento diplomático. Solo hasta que se logre un acuerdo sobre los medios que se aplicarían si se rompe en algún país

<sup>17</sup>Edward D. Mansfield and Jack Snyder. "Democratization and War" En *Foreign Affairs*. Mayo-Junio 1995. pp.79

el proceso democrático, el compromiso hemisférico de preservar la democracia no tendrá plena credibilidad. O peor aun, la falta de consenso y la inacción harán que se transfiera la capacidad de acción a Estados Unidos o a países extra-hemisféricos, tal como ocurrió en Haití.

## **B. Acuerdos comerciales: lazos de interdependencia.**

La mayor inter-relación económica también ha sido considerada como una variable que tiende a aumentar las posibilidades de paz. Pero ni es automática ni el mayor comercio genera este ambiente de cooperación y de paz.

Este proceso de reforma económica fue seguido por el de integración de bloques comerciales y zonas aduaneras comunes. El ejemplo de México en su proceso de acceso al Nafta fue seguido por otros países con patrones diferentes. Se conformó MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) con tendencia a crear una zona aduanera común. Colombia y Venezuela eliminaron casi todas las barreras tarifarias al comercio. El mercado común centroamericano se revivió. En general, se han estado desarrollando con una gran dinámica múltiples acuerdos comerciales y de desregulación tarifaria. Dominan dos tendencias que pueden ser complementarias: la expansión de MERCOSUR a otros países y el acuerdo de libre comercio de las Américas (ALCA), que se definió en la cumbre de presidentes de Miami de 1994. Esta fijó para el año 2005 la meta de establecer una zona de libre comercio en todo el hemisferio, meta que será promovida por la OEA. Para Estados Unidos es esta la expresión de uno de sus objetivos de seguridad nacional que permite impulsar la democracia: incrementar la prosperidad en casa a través de lazos comerciales y lograr un desarrollo sostenible en el hemisferio.

Pero la inter-relación económica no asegura por sí solo un ambiente de seguridad. Más que el comercio, es el tejido de interdependencia compleja, o sea los múltiples canales de contacto que existen entre sociedades pluralistas, el que lleva a excluir la guerra entre estas sociedades, como medio de la política, dice Keohane, quien analiza la conformación de una *zona de paz* en el área de los países industrializados (Europa, Norteamérica, Australia, Nueva Zelanda, Japón) y una *zona de conflicto* en "la mayor parte de la antigua Unión Soviética y en partes del Africa, del Medio Oriente y Asia."(Keohane, página 23.)<sup>19</sup> Mientras en las primeras zonas la alta interacción política y económica ha despejado el horizonte de un conflicto militar y la soberanía es un instrumento de negociación hacia el exterior, en las segundas, la soberanía es entendida en la forma original, como un instrumento de centralización interna del poder, de control territorial, y como una barrera contra la intervención exterior. Domínguez, comparando la interacción internacional de los pequeños países insulares del Caribe con la exitosa vinculación internacional de los mini-estados europeos en función de su viabilidad económica, habla del uso productivo contra el tradicional de la soberanía.

Los acuerdos comerciales y, en general, el incremento del comercio constituye un importante elemento de la prosperidad, que depende de un ambiente distendido, sin prevenciones con los socios comerciales y estable políticamente. Pero más que el

---

<sup>19</sup> Robert O. Keohane. *Hobbes Dilemma and Institutional Change in World Politics: Sovereignty in International Society*. Harvard University. Center for International Affairs. Working Papers Series 93-3. Cambridge, 1993.

comercio son los acuerdos, que de alguna forma proporcionan elementos de soberanía a las instituciones supranacionales. Para esto es indispensable que los principales temas de inseguridad entre los Estados estén despejados. La Comunidad Europea no se hubiera podido lograr sin el clima libre de desconfianzas y de hostilidades que creó la alianza militar de la OTAN.

### **C. La seguridad como asunto supranacional.**

El acuerdo más importante por su cubrimiento y por su alcance inicial es, sin duda, el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), suscrito en Río de Janeiro en 1947.<sup>20</sup> Este tratado, que formalmente tiene el carácter de alianza militar, es el acuerdo en vigencia más antiguo del mundo de esta naturaleza. Entre Estados Unidos y los países del Caribe Oriental existe un acuerdo de defensa mutua. Estados Unidos y Canadá suscribieron el tratado de defensa norteamericano, según el cual el primero da cobertura nuclear al segundo. En lo estrictamente legal, los tres acuerdos tienen la misma vigencia, pero en el terreno de la seguridad, su validez es desigual. El de Estados Unidos y el Caribe es una extensión de los intereses de seguridad norteamericanos a una parte del Caribe oriental. Por la extrema asimetría de las relaciones, el centro de las decisiones está en Estados Unidos. Sin embargo, este tratado ha tenido utilidad política y aplicación simbólica y práctica. La intervención norteamericana en Grenada, en 1982, fue formalmente solicitada por los países caribeños y contó con un reducido destacamento armado caribeño que acompañó a los soldados estadounidenses en el desembarco. En la segunda fase de la operación de restablecimiento de la democracia en Haití también participó un destacamento caribeño.

El tratado de defensa de América del Norte se funda en una larga y significativa alianza militar entre los dos países, que los tuvo juntos en la Primera, en la Segunda Guerra Mundial y en la OTAN. Es altamente creíble, no solo por lo anterior, sino porque, durante la guerra fría, la defensa del Canadá era para Estados Unidos –y lo es aún– la antesala de su territorio y el frente más cercano geográficamente a la Unión Soviética.

El TIAR, por su parte, es el más antiguo instrumento y el que cuenta con el mayor número de países vinculados, pero a su vez es el menos creíble de los tratados de defensa del continente. En primer lugar y desde el punto de vista de Estados Unidos, este acuerdo perdió importancia como instrumento sustantivo de la estrategia de defensa del continente de este país. Desde mediados de los 60's, esta se basa en sus propias fuerzas y no en los ejércitos suramericanos. Desde el punto de vista de la estrategia del comunismo para con el continente americano, no era el ataque con fuerzas convencionales, al estilo Corea en 1951, sino la promoción de la subversión interna. Así, el carácter del acuerdo dejaba de ser relevante en cuanto a la estrategia que debía enfrentar.

---

<sup>20</sup> El TIAR tuvo origen en la alianza que fue formando Estados Unidos durante la Segunda Guerra Mundial. Se originó en 1945 el una Junta Interamericana de Defensa, con carácter de acuerdo diplomático y luego se formalizó a nivel de tratado en 1947. Formalmente hace parte del sistema interamericano pero sus lazos con la OEA, que fue fundada posteriormente, son relativamente tenues. La estructura formal del TIAR fue parecida a la de la OTAN.

Dos veces que se aplicó el TIAR fueron muy discutidas: la intervención en Guatemala en 1954, en la que el tratado legitimó lo que ya había hecho el gobierno estadounidense, sin consulta, al deponer al gobierno de ese país a través de la CIA; y en República Dominicana, en 1964, donde fuerzas de varios países depusieron al gobierno, de sospechosa orientación comunista según se argumentaba en entonces, y establecieron la transición a otro gobierno. En ninguna de estas intervenciones se hizo evidente la necesidad de aplicar el tratado, ni su aplicación sirvió como un mecanismo para producir legitimidad internacional. Más bien, fue visto como un instrumento para validar decisiones ya tomadas unilateralmente. Finalmente, el TIAR dejó de ser creíble en razón de la invocación que de él hizo Argentina después de su invasión de las islas Malvinas, en 1982.

El hecho de tener suscritos convenios de cooperación militar o para defensa común no significa que estos estén sirviendo para reducir la inseguridad de los firmantes, ni que sean verdaderas alianzas militares. Wallander y Keohane distinguen entre las alianzas y los alineamientos<sup>21</sup> —siendo ambas coaliciones de seguridad—, que implican promesas de mutua asistencia militar y procedimientos y mecanismos para hacer efectivas tales promesas. Sin embargo, los primeros contemplan además reglas explícitas de coordinación de acciones y procedimientos, tienen alto grado de institucionalización y objetivos amplios y durables. Mientras los segundos tienen un foco más estrecho en cuanto a objetivos y plazos, así como grados de institucionalización menores. Habría que agregar a estas dos variables la simetría de la relación y el convencimiento de que la alianza o el alineamiento es necesario. Los tres tratados mencionados tienen alto nivel de institucionalización y de durabilidad en el sentido de que son instrumentos de derecho, contemplan mecanismos de toma de decisiones y procedimientos de acción que van más allá de las promesas. Lo que los hace diferentes es la simetría en la relación, que hace que la coalición sea relevante para reducir la inseguridad de los participantes frente a amenazas externas o comunes. El efecto de reducir la inseguridad no tiene que ser necesariamente similar o proporcional, pero la coalición debe ser relevante para todas las partes. El tratado de defensa de América del Norte contribuye a que los dos participantes mejoren su posición estratégica de defensa y a que reduzcan su propia inseguridad. Estados Unidos se compromete a defender una zona más amplia, pero en beneficio de su propio interés, y Canadá, que no era neutral en la guerra fría al ser parte de la OTAN, también mejora su posición estratégica. El acuerdo Caribe-Estados Unidos es totalmente asimétrico. Estados Unidos no gana militarmente nada con esta coalición. Gana un instrumento de legitimidad política que puede servir para validar acciones que, de todas maneras, con el tratado o sin él, se tomarían. Los países de Caribe angloparlante, por su lado, ganan en seguridad por la predictibilidad e institucionalización de la intervención norteamericana, que ha sido históricamente un factor de inseguridad en el área del Caribe, independiente de la validez o no de los motivos de su intervención. Por otra parte, ganan al hacer parte de un acuerdo internacional y ser reconocida su soberanía. La región gana en seguridad, pues al tener el tratado se elimina la tentación de construir aparatos armados con el pretexto de defenderse de agresiones externas de los vecinos. Es un caso de ganancia mutua,

---

<sup>21</sup> Celeste A. Wallander and Robert O. Keohane. *"An Institutional Approach to Alliance Theory"* Center for International Affairs. Paper No. 95-2. Harvard University. Cambridge, 1995.



aunque la realidad, en la forma en que se la quiera medir, sea totalmente desigual y asimétrica.

Como coalición, el TIAR ha sido durable y altamente institucionalizado, pero, desde hace décadas, no ha contribuido a reducir la inseguridad de sus participantes. Su sentido estratégico dejó de ser relevante desde fines de los 50's. La credibilidad de la alianza es también dudosa. El nuevo ambiente internacional después del fin de la guerra fría le quita al TIAR, al menos retóricamente, el elemento unificador: la amenaza externa común del comunismo.

Las coaliciones militares altamente formalizadas, como la OTAN, han servido, según Wallander y Keohane, para propósitos políticos, que van mucho más allá del objetivo propio de defensa común. La incorporación de Alemania Occidental al sistema de defensa europeo y su consecuente rearme fue posible solo porque aquella se hizo bajo la dirección de la OTAN. "Es difícil imaginar que Gran Bretaña y Francia hubieran permitido que Alemania Occidental se rearmara (después de la segunda guerra mundial) La OTAN evolucionó en una alianza altamente institucionalizada debido al alineamiento de las potencias occidentales frente a la amenaza soviética que exigía resolver serios problemas de credibilidad y establecer prioridades entre los aliados. Más aun, las potencias que se coaligaron buscaban no solo contrarrestar la amenaza soviética sino prevenir la amenaza futura de un posible rearme alemán... los países invierten en construir instituciones que los unan y esas instituciones son relevantes.

Además, la OTAN contribuyó a estabilizar las nacientes democracias de España, Portugal y Grecia, pues al incorporarse estos países a la alianza, sus establecimientos militares, que habían controlado el Estado –por varias décadas en los dos primeros países–, tuvieron un control externo que redujo su poder. Gracias al ingreso a la OTAN, la transición democrática tuvo un poderoso instrumento que profesionalizó, despolitizó y limitó a las fuerzas armadas de estos países.

El no tener ahora en América una amenaza como el comunismo no le quita validez a las coaliciones militares, pero sus características tendrían que ser otras. El TIAR y la Junta Interamericana de Defensa no pueden servir, como no han servido durante 35 de sus 50 años de historia.

La pretensión de reunir a todos los países en el mismo acuerdo es, de entrada, irrealizable. Como se dice en el lenguaje europeo, hay que tener un concepto de *geometría variable*. Se deben idear mecanismos con la flexibilidad de acomodar intereses de pocos participantes y de ir ampliando su radio de acción.

No debería haber una dirección militar unificada, tal como existe en la Junta Interamericana, sino una dirección política. Con una dirección militar como la actual se le quita toda capacidad de compromiso político al mecanismo de defensa común.

Las perspectivas de un nuevo esquema de seguridad en el continente, colectivo o cooperativo, no son fáciles. En primer lugar, hay que preguntarse por el papel de los Estados Unidos. Por un lado, algunos de sus intereses estratégicos siguen en el continente, pero sus proyecciones a otras áreas del mundo son mucho más intensas. Sin embargo, su presencia ha sido y seguirá siendo definitiva. Es definitiva, pues le da fuerza a cualquier coalición, pero no debe estar en todas las estructuras de decisión y

de discusión tal como ocurre en Europa, donde, dentro de su compleja arquitectura de defensa, hay entidades en las que participa Estados Unidos y otras en las que no. Por otra parte, la intervención unilateral norteamericana ha sido, históricamente, tanto una fuente de conflictos y de inestabilidad e inseguridad, como un soporte a la estabilidad de regímenes establecidos.

Una futura alianza militar, para que sea relevante debe reducir la inseguridad entre los países latinoamericanos. Desde el fin de la guerra fría, la principal fuente de inseguridad externa la constituyen los temores del vecino. Las disputas fronterizas son fuente de conflicto permanente y el mayor impulso a las carreras militares en el continente.

#### **D. Abrir los temas de seguridad a sectores civiles y políticos.**

Una manera de enfrentar los futuros temas de seguridad de la región es discutirlos entre todos los interesados. Independientemente de que sea o no posible definir nuevas alianzas militares o reestructurar el TIAR, es indispensable ampliar la discusión sobre seguridad en un contexto de debate democrático. Esta discusión ha estado restringida principalmente a audiencias militares y a escenarios formales. Pero hay que incorporar al debate a audiencias académicas y políticas. No discutir lleva a dejarles a los gobiernos y a los establecimientos militares un tema que debe estar abierto a posturas públicas.

La discusión, inicialmente informal, como se ha llevado a cabo en Asia del este entre académicos, funcionarios civiles y militares, es indispensable en América. Ya ha pasado el tiempo de los diálogos civiles-militares que contribuyeron, particularmente en Argentina y Uruguay, a hacer el tránsito hacia la democracia en la década pasada. Como parte de esta transición, en el sur del continente y en Centroamérica se han realizado varios encuentros académicos y civiles-militares y varios centros<sup>22</sup> han contribuido a la discusión abierta sobre problemas de seguridad. Se debe tratar de ampliar aún más el auditorio y es tiempo de convocar a una discusión intergubernamental sobre el tema, que podría ser auspiciada por el sistema interamericano. Este, el TIAR y la OEA, nació hace cincuenta años para hacer frente al ascenso del comunismo como amenaza para el continente y debe ahora darles un marco de discusión a los problemas y visiones actuales sobre la seguridad del hemisferio.

El primer tema de discusión debe ser la transparencia, es decir que se establezca poco a poco un sistema información, compartido entre varios países, sobre los cuatro componentes que tienen que ver con la preparación de las fuerzas para una guerra: estructura de las fuerzas (número de barcos, aviones, blindados, hombres, piezas de artillería, etc.); modernización (edad de los componentes); sostenibilidad (capacidad de sostenerse en acción militar) y velocidad de esta disponibilidad. El primer intento se hizo a partir de una resolución de las Naciones Unidas de 1991, donde se levanta un inventario militar mundial. Este se puede tomar como base para América y empezar a discutirlo y refinarlo. Elemento central de la transparencia es el proceso de monitoría,

---

<sup>22</sup> Tales como Flacso, el Instituto Torcuato di Tella, la Fundación Arturo Illía, la Comisión Suramericana de Paz, el capítulo centroamericano de Flacso y la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, las universidades Nacional y de los Andes, de Colombia; Fundayacucho, de Venezuela; el Diálogo Interamericano y el Centro Norte-Sur, entre otros.

que consiste en que otros puedan verificar, a través de grupos de trabajo colectivos, el estado de los inventarios sobre el terreno. Establecimientos militares antagónicos, como el Pacto de Varsovia y la OTAN, en su momento tenían sistemas de verificación de fuerzas para sus tratados. No sería entendible que entre países no rivales se hiciera más difícil el tema.

Por otra parte, sería indispensable que Cuba, el único país no democrático del continente y sobreviviente de la guerra fría, hiciera parte de esta discusión, pues su actitud y su capacidad militar lo hacen una de las variables más críticas en la seguridad futura del Caribe. Francia, Gran Bretaña y Holanda conservan colonias en el continente y su participación en discusiones, en acuerdos de transparencia y en eventuales acuerdos de reducción de fuerzas es importante también.

Sería útil, entonces, promover debates, inicialmente informales, pero que vayan conduciendo a la creación de un sistema permanente de discusión y de consulta sobre seguridad y cooperación en las Américas, como se ha hecho en la Europa de posguerra fría y en Asia del este.

#### **E. Reestructurar el papel de las fuerzas militares: ni eliminar los ejércitos ni darles poderes excepcionales.**

En la transición hacia la democracia se les ha dado en cada país tratamiento diverso a las fuerzas armadas y hoy día es difícil tener un panorama completo de su situación en el hemisferio. Se ha ido, desde la disolución absoluta como se hizo en Panamá con las Fuerzas de Defensa, hasta el establecimiento de garantías constitucionales y de cargos de dirección asegurados por la Constitución, como en el caso chileno. Cada país ha buscado su propia forma de tratar con los establecimientos militares y aún se está en ese proceso.

No es fácil readaptar a un papel distinto a organizaciones militares que detentaron el poder político, que mantienen intereses corporativos particulares y que conservan la capacidad de actuar autónomamente frente al régimen político democrático.

En general, han prevalecido dos tendencias: una en la que intencionalmente se ha reducido el papel y el tamaño de las fuerzas armadas o por decisión del ejecutivo o como producto de más amplios consensos políticos. En Panamá, por decisión del gobierno establecido durante la invasión norteamericana se desmantelaron las Fuerzas de Defensa, que habían servido de soporte al régimen de Noriega. En su lugar se creó una Policía Nacional Civil, dependiente del Ministerio de Gobierno y Justicia. En Nicaragua, después del triunfo de Violeta Chamorro y de la disolución de la Resistencia Nicaragüense, se estableció un programa de desmovilización parcial del Ejército Sandinista (ES), pero conservando éste una gran autonomía relativa frente al Ejecutivo para el nombramiento del comandante del Ejército. En El Salvador, como resultado de los acuerdos de paz con el FMLN, la Fuerza Armada se redujo en número, se desmantelaron los Batallones de Reacción Inmediata y se creó una Policía Nacional Civil para la guarda del orden público. En Argentina se ha reducido el tamaño de la fuerza después de una reorganización forzada (unificación en un solo ministerio de los tres servicios que eran independientes) y se redujo el ámbito de actividad de los militares. En Guatemala como resultado de la paz con la URNG el Ejército se redujo en tamaño y se desmantelaron las patrullas de auto-defensa civil.

La otra tendencia a reducir el tamaño de las fuerzas ha ocurrido debido a razones presupuestales o a esquemas de privatización de empresas estatales que han impuesto los gobiernos.<sup>23</sup>

En sentido contrario se ha movido Perú después del auto-golpe, cuando se añadieron a las Fuerzas Militares, además de sus tareas convencionales, funciones de justicia y de administración territorial de zonas de conflicto, que claramente sobrepasan su función propia (dentro de un claro estilo de la *doctrina de seguridad nacional*).

En el resto del continente no ha habido cambios significativos ni en el tamaño ni en el papel constitucional de las fuerzas militares.

Lo deseable en las nuevas condiciones de seguridades promover re-dimensionamientos que sean resultado de acuerdos políticos. Ni llegar al extremo de la situación centroamericana de hacer reducciones tan aceleradas que dejen el espacio libre a la delincuencia, ni mantener aparatos desproporcionados, como algunos del cono sur, donde los militares conservan por disposición de la Constitución, ministerios, presupuestos, controlan empresas y proyectos económicos. La reducción armónica de los establecimientos militares es una prioridad para el continente.

#### **F. Fortalecer instrumentos de ley y orden para combatir el crimen organizado y la anarquía interior.**

En febrero de 1993 se publicó en la revista *The Atlantic Monthly* un artículo de Robert Kaplan titulado *'The Coming Anarchy'*<sup>24</sup> en que se describe la situación particular de África occidental donde la debilidad de los Estados ha llevado al control del territorio por grupos armados, no gubernamentales y no ideológicos, y a la pérdida de soberanía interior. Así mismo, el ascenso de organizaciones criminales –mafias y delincuencia común– se ha convertido en un problema cuyo origen se percibe en la falta de eficacia de los gobiernos, y en un elemento que afecta la competitividad internacional de los países donde este fenómeno es más agudo. Esta situación ha creado la necesidad de acudir a fuerzas militares como alternativa para enfrentarla, pero ni la naturaleza de los problemas ni la preparación, la capacidad y la organización militar son propias de esta nueva misión. Como instrumento de emergencia son útiles y en algunas situaciones son indispensables, pero para solucionar el reto de la delincuencia se necesita otro tipo de mecanismos.

Los cuerpos policiales de América Latina, con contadas excepciones, han estado relativamente subdesarrollados, mal financiados, sin hombres suficientes y sin organización adecuada. En muchos casos, han estado subordinados a las fuerzas militares y la prioridad presupuestal ha estado dirigida hacia las necesidades militares. Fortalecer los cuerpos de policía de América Latina es una prioridad para la estabilidad política y para enfrentar eficazmente los nuevos fenómenos delictivos que están extendiéndose. La organización militar es adecuada para patrullar calles, pero

<sup>23</sup> Ver entre otros: Patrice Franko. "De Facto Demilitarizations : Budgetary-Driven Downsizing in Latinamerica." y Samuel Fitch " The Decline of US Military Influence in Latinamerica" en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*. Vol. 36 No 2. Summer 1995.

<sup>24</sup> "The Coming Anarchy" de Robert Kaplan en *The Atlantic Montly*. Enero-Abril 1994.

inadecuada para desarrollar las labores de inteligencia requeridas para la lucha contra la delincuencia. Se necesita un esfuerzo internacional para organizar, capacitar, financiar y asesorar en toda América Latina cuerpos de policía eficaces y confiables para la ciudadanía. Recientes encuestas muestran que la confianza del público en las policías es muy baja en todos los países, con excepción de Chile y Uruguay.

La confianza en la justicia es ligeramente superior, pero de todos modos muy baja, con excepción de Uruguay. La eficacia y la confianza en la justicia y en la policía son dos elementos que se retro-alimentan. Es difícil ser eficaz cuando no hay colaboración del público y, a su vez, la desconfianza se nutre de la falta de eficacia y de la corrupción. Es necesario invertir recursos y solicitar asesoría nacional e internacional en la formación de cuerpos de policía y en el fortalecimiento de los sistemas de investigación y juzgamiento. Esa es hoy una prioridad equivalente a la que tuvo el sistema interamericano en la capacitación de las fuerzas militares del continente durante el último medio siglo.

Organos de justicia independientes, cuerpos de investigación judicial capacitados y con recursos, y policías confiables, con el respeto de la ciudadanía, con capacidad de apoyar la investigación judicial, bajo control civil y con recursos adecuados, son indispensables para enfrentar las presentes y previsibles amenazas a la seguridad.

Es necesario entonces promover la capacitación de policías, investigadores y jueces; promover reformas de los cuerpos policiales y de justicia, mejorar las condiciones salariales para los servidores de estas instituciones, y estimular el intercambio de experiencias son algunas de las tareas que se deben enfrentar. El esfuerzo de fortalecer la justicia y la policía debe ser equivalente al que hicieron los organismos multilaterales en los 60's y 70's para la creación de instituciones de desarrollo.

#### **G. Acción multilateral para enfrentar el tráfico de drogas.**

El tráfico de drogas, en especial el de cocaína, es un problema que afecta la seguridad de América Latina, en particular la de los países andinos y caribeños. Estados Unidos lo ha definido como una amenaza a su seguridad nacional desde hace más de cinco años. También está definido como la principal amenaza a la seguridad y estabilidad de Colombia. No ocurre así en otros países afectados por el mismo problema, que lo consideran un asunto de policía y de justicia y no uno de seguridad. Estas diferencias de percepción tienen que ver con la forma en que han sido afectados los países. Estados Unidos es el mayor consumidor mundial de drogas, particularmente de cocaína, y después de varios años de reducción sostenida del consumo desde fin de la década pasada, en los últimos cuatro se ha registrado de nuevo un aumento.

Colombia ha tenido, en los grupos de traficantes de drogas, la peor amenaza para su seguridad y estabilidad en su historia reciente. Hasta hace poco, un problema que afectaba a cuatro países: Estados Unidos, donde estaba la mayor parte de los consumidores (el 90 por ciento); Bolivia y Perú, donde se procesa la mayor parte de la hoja de coca (el 80 o el 90 por ciento), y Colombia, donde se procesaba la mayor parte de la cocaína (el 90 por ciento), hoy este problema se ha extendido a más países involucrados tanto por consumo como por proceso. En Europa, el consumo ha aumentado significativamente y el procesamiento y tráfico involucra ahora a toda Centroamérica, parte del Caribe y México.

Estos últimos siete años, la administración norteamericana ha privilegiado el tratamiento bilateral con los países afectados, sobre el entendimiento multilateral, que fue característico de la administración Bush. Entre 1985 y 1992 se definieron la Convención de Viena sobre narcóticos y los acuerdos de Cartagena, con los países andinos, y los de San Antonio, con estos países y con México. Este enfoque bilateral ha tensado inútilmente la relación con los países más importantes en la lucha contra la cocaína. Desde 1995 la administración norteamericana ha utilizado como medida de presión el proceso de examen que hace el Congreso de ese país a la cooperación anti-drogas de cada uno de las demás naciones que reciben ayuda económica de Estados Unidos. Este procedimiento, llamado de *certificación* ha sido utilizado para propósitos más allá de su sentido original y se le ha dado el carácter de arma pública de descalificación a gobiernos como fue el caso de Colombia durante la administración de Ernesto Samper. Independientemente de la pertinencia del juicio sobre el grado de cooperación que hacen, primero el gobierno y luego el congreso, es evidente que la relación bilateral y la posterior evaluación unilateral del gobierno norteamericano no genera ni las mejores condiciones de cooperación ni los mejores compromisos de parte y parte.

Mientras exista demanda existirá quien ofrezca la droga. Por lo tanto, siendo un problema de largo plazo, conviene tener un marco de acción multilateral que establezca metas y compromisos, que evalúe desempeños, que proponga instrumentos legales, que facilite la cooperación, que coordine operaciones combinadas, que vincule a otros países a las acciones, y que distienda la situación que la relación bilateral ha producido. Sería un escenario adecuado para un problema que puede durar mucho tiempo antes de resolverse.

#### **H. Crear un mecanismo hemisférico para tratar los problemas de acceso político y los nuevos derechos de las minorías étnicas.**

Los problemas que generará la presión de las minorías indígena y afro-americana por reconocimiento de sus derechos y por acceso al poder político tienen el riesgo de traducirse en violencia, pues este proceso afecta grupos establecidos, elites poderosas e intereses particulares. La situación de las minorías –en algunos casos la población indígena es mayoría, como es el caso en Guatemala o Bolivia así como lo es en los países caribeños la población de origen africano– es diversa en cuanto al tratamiento legal y político de sus derechos.

Sería útil crear un órgano interamericano que realice el monitoreo de la situación de las minorías étnicas en los distintos países y que pueda evaluar su situación caso por caso. Un organismo que pueda presentar recomendaciones a los gobiernos y al sistema interamericano y mediar en disputas que existan o que se vayan presentando. En la Conferencia de Cooperación y Seguridad en Europa (hoy Organización) existe una secretaría específica para tratar los problemas de las minorías étnicas, que ha sido útil. Convendría examinar su experiencia para formar un órgano similar en la OEA.

### **III. La seguridad es más que nunca un tema multilateral.**

La terminación de la guerra fría despeja algunas de las prevenciones en materia de seguridad de la región latinoamericana, lo que abre el camino a discusiones abiertas y francas sobre estos temas, lo que es el primer paso para replantear los viejos esquemas del último medio siglo.

Buena parte de los elementos de inseguridad hoy día tienen carácter internacional. Hay avances en todo caso, en Centro América la discusión intergubernamental sobre el tamaño y función de los ejércitos se ha iniciado con buenas perspectivas. La OEA ha iniciado un proceso de generación de medidas de confianza y de transparencia que avanza pausada pero firmemente. También se han iniciado reuniones de ministros de Defensa, las que se originaron como iniciativa de Estados Unidos, pero ahora se han convertido en un mecanismo periódico de coordinación. Los debates académicos han sido en otras latitudes una puerta de entrada a la discusión de espinosos temas de seguridad y tienen la relevancia de abrir un tema para después poder tratarlo con menos prevención a nivel intergubernamental. Sin embargo, aunque existe ahora un ambiente adecuado para la discusión sobre temas de seguridad, la persistencia e intensidad de las posiciones norteamericanas y cubanas dificulta una aproximación hemisférica que comprenda a todos los países americanos.

A pesar de la eliminación virtual de la amenaza comunista los temas de seguridad requieren alta cooperación internacional así no sea en el ámbito continental. La reducción del fenómeno guerrillero en Colombia y en México es un tema que hoy va más allá de la discusión interna. Al menos en el caso colombiano actual solo con una fuerte participación internacional será posible avanzar en la solución. La cooperación policial y la coordinación política en materia de control a las drogas es un asunto fundamental para la estabilidad de la región. La experiencia del acuerdo de seguridad de EU con los países del Caribe Oriental tiene aspectos positivos y ha incidido en la estabilidad del área a pesar de su carácter asimétrico. Una aproximación regional, al tema puede contribuir a que los países del Caribe tengan, sin poner en discusión el acuerdo de cooperación con Estados Unidos, una perspectiva más equilibrada a su seguridad.

Pero a pesar de los posibles avances hay sin embargo tendencias inerciales que habría que prevenir. Una de ellas es el temor al crecimiento de la delincuencia, lo que es una realidad, pero este temor puede traer la tentación de mantener aparatos militares desproporcionados y sobre todo privilegios militares anti-democráticos. La alternativa es crear o fortalecer las instituciones policiales civiles, lo mismo que a los sistemas de justicia.

América Latina requiere de un ambiente de seguridad estable y predecible. Este podría lograrse con acuerdos de seguridad cooperativa que han mostrado su utilidad en otras partes del mundo, no solo en el campo de la seguridad externa común, sino también han sido efectivas en el área de la estabilización, profesionalización y control civil de las fuerzas armadas.

La Seguridad en América Latina hoy día es un asunto que debe tratarse a nivel multilateral, buscando acuerdos y cooperación. La seguridad es como el oxígeno que respiramos, decía hace poco Joseph Nye, pues solo la notamos cuando hace falta. Para América Latina la seguridad del futuro debe diseñarse a partir de diálogos académicos y gubernamentales que vayan construyendo un esquema de seguridad

colectiva, que lleve a un marco formal de acuerdos militares de defensa. Un esquema de seguridad colectivo o una alianza militar? Para qué? preguntaran algunos ¿para defenderse de quien? Pues para defendernos de nosotros mismos que a veces somos nuestra peor amenaza.



# Reforma de las instituciones de seguridad en las Américas

Rut Diamint

Mayo, 1999

## 1. Antecedentes

Desde 1991 la Organización de Estados Americanos se embarcó en una serie de reformas cuyo fin es adaptar la institución a los nuevos tiempos, regidos por la recuperación de la democracia y los procesos de integración regional. Las instituciones de seguridad son parte de ese proceso de transformación en donde regímenes surgidos de una visión antagónica se adecuan a un creciente consenso derivado de la constitución de mercados supranacionales que prioriza la negociación pacífica de conflictos.

La OEA nació con la vocación de instalar la paz hemisférica y contribuir al desarrollo de las sociedades del continente, pero el sistema fue tradicionalmente el reflejo de las tensiones entre Estados Unidos y América Latina, y en vez de cumplir con los ideales del panamericanismo, fue el terreno de disputa de diferentes pretensiones territoriales latinoamericanas y de la imposición de la hegemonía norteamericana.

La Unión Panamericana nació de tempranas perspectivas comerciales influenciadas por la Doctrina Monroe que apuntaban tanto a la independencia económica del continente respecto a las metrópolis coloniales, como a asentar los principios de no intervención, pero en función de las aspiraciones europeas. No obstante, el llamado corolario de la Doctrina Monroe, terminó legitimando la voluntad y los intereses norteamericanos frente a sus socios hemisféricos.

Las iniciativas comerciales no prosperaron y la Unión Panamericana pasó a ser un foro para el debate político, como quedó establecido en la conferencia de La Habana de 1928 y que se reafirmó en la Conferencia de Buenos Aires de 1936 y de Lima de 1938. Su actividad en pos de la defensa de valores comunes se desarrollaba en paralelo al temor de la intervención unilateral norteamericana. En 1936, en el Protocolo de Buenos Aires se estableció que: "Las Partes Contratantes declaran inadmisibles la intervención de una de ellas, directa o indirectamente, por cualquier razón, en los asuntos internos o externos de las otras Partes." Esto se repitió en Declaración de Principios de Lima de 1938 y en Río de Janeiro, en 1942, de la cual surge el mandato de establecer una Junta Interamericana de Defensa que analice las acciones frente a una agresión externa. Estos argumentos se reiteran en la Declaración de México de 1945, donde se incluye también la cláusula de defensa de la soberanía: "Cada estado es libre y soberano y ningún estado puede intervenir en los asuntos internos o externos de otro".

Tanta prevención por la intervención unilateral correspondía a un contexto en el que los países vecinos eran percibidos como enemigos y los destinos nacionales se

cumplían en oposición a los desarrollos de otras naciones. A ello se suma otra preocupación: en la Conferencia de Lima de 1938, Estados Unidos obtuvo apoyo para su pedido de reafirmar la solidaridad continental ante el avance del fascismo y en la Resolución de La Habana de 1940 también se expresó oposición a un avance nazi en el hemisferio. A partir de la Segunda Guerra Mundial, el Sistema Interamericano se orientó a la construcción de un marco de seguridad cuyos objetivos eran frenar las ideologías autoritarias y encauzar el intervencionismo estadounidense. Así la competencia y la lógica de la Guerra Fría impregnó las relaciones hemisféricas.

En 1945, la conferencia sobre los problemas de la guerra y de la paz daría el puntapié inicial para formalizar esa visión de la seguridad hemisférica. Chapultepec fue el germen de la constitución de un sistema de defensa hemisférico, alcanzado el 2 de septiembre de 1947 y firmado en Río de Janeiro: El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca. En Chapultepec también se confirmó la existencia de la Junta Interamericana de Defensa, nacida en 1942 e incorporada posteriormente --y de forma irregular-- a la OEA. La premisa de ambos acuerdos era el combate a los autoritarismos. A partir de la guerra fría significaban el control sobre la expansión del comunismo. Los esquemas de seguridad del hemisferio quedaron atados a esa perspectiva.

Ese estigma que debilitó las iniciativas de cooperación en el continente, recién se revisó con el fin de la Guerra Fría. En 1991, conjuntamente con el pacto de renovación del sistema interamericano, en el que se establece el “compromiso indeclinable con la defensa y promoción de la democracia representativa y de los derechos humanos en la región”, se debate la conformación de una nueva estructura de seguridad. Así surge la Comisión de Seguridad Hemisférica como un órgano político de la OEA destinado a fijar los acuerdos de seguridad. Su status recién se establece unos años después.<sup>1</sup> La Comisión avanzó en estos ocho años, incorporando las ideas de medidas para el fomento de la confianza en los debates de la Organización, y orientando las nuevas funciones de la JID. Pese a los notorios progresos, aún no se ha logrado establecer el marco que regirá las relaciones hemisféricas en el próximo siglo, en armonía con los nuevos postulados políticos de la democracia y la integración, marco que será acordado en la reunión programada durante el año 2001, en Canadá, donde se fijará un nuevo régimen de seguridad continental,

Este trabajo está orientado a contribuir con los objetivos fijados por la Comisión, revisando las estructuras del sistema interamericano. Para ello voy a referirme a cuatro puntos: 1º) El papel de la Junta Interamericana de Defensa; 2º) Los fines del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca; 3º) El marco de las Medidas de Fomento de la Confianza; 4º) El rol de la Organización de Estados Americanos en el campo de la seguridad.

---

<sup>1</sup> Finalmente, en la XXV Asamblea General de la OEA, realizada en abril de 1995, se acordó la iniciativa de otorgar carácter permanente a la Comisión Especial de Seguridad Hemisférica, que fue promovida por Argentina, EE.UU. y Canadá. El fundamento de la resolución señala la significativa tarea realizada por dicha Comisión desde su creación en 1991, hasta el año 1995, procurando crear un ámbito permanente de discusión de los temas vinculados a la seguridad hemisférica.

## 2. Las fuerzas militares americanas

En Chapultepec, se establecieron los criterios de defensa colectiva determinando que la Junta Interamericana de Defensa se constituyera en el pilar de una organización defensiva.

Los objetivos de la JID eran la estandarización de los equipos, de la organización militar y del entrenamiento de las FF.AA. Así, la estructura del sistema interamericano nace de un acuerdo militar, antes del acuerdo político. Es la base de un temprano relacionamiento militar/militar que fija el patrón de los vínculos entre América Latina y Estados Unidos.

Este entendimiento entre militares se reforzó con el Acta de Seguridad Mutua de 1951, cuyo objetivo era “mantener la seguridad y promover la política exterior de los Estados Unidos, autorizando ayuda militar, económica y técnica a los países amigos, para fortalecer la seguridad mutua y la defensa individual y colectiva del mundo libre.”<sup>2</sup> Así se extendió y uniformizó la lucha contra el avance del comunismo en los países de continente, bajo el auspicio norteamericano que consideraba la contención o disolución de gobiernos pro-socialistas como una forma de aumentar la seguridad norteamericana. Las tareas de adoctrinamiento se organizaron en 1962, con la creación del Colegio Interamericano de Defensa (CID). Si bien ese liderazgo militar puede cuestionarse, ha sido un centro efectivo para el intercambio y conocimiento entre militares del continente.

Esta cooperación militar, por encima de las regulaciones políticas, tuvo como resultado el fortalecimiento de las fuerzas armadas latinoamericanas, que imbuidas de las doctrinas de seguridad nacional, atentaron contra las libertades sociales y políticas de los ciudadanos. La coordinación militar es más notoria si consideramos que tanto el Pacto de Bogotá, como la Carta de la OEA no disponen el eventual uso de una fuerza militar, y sólo autoriza la creación de un Comité Consultivo de Defensa, que coordinaría las actividades del TIAR. Es más, entre los propósitos de la Carta figura en primer lugar el afianzamiento de la paz y seguridad del continente, pero no estaba previsto contar con una fuerza militar de acción conjunta.

Por lo tanto, la JID conlleva una doble contradicción jurídica. Primero, porque contradice los postulados de la Carta en la medida que su mandato no surge de la OEA. Segundo, porque genera una relación legal con la OEA nunca resuelta. Es más, podríamos decir que es una imposición antidemocrática, en la medida que obliga a miembros de la OEA, que no participan de la JID, a sostener financieramente a esa institución.

Pese a los cambios implementados a partir de 1991, la JID conserva autonomía<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Presentación de Mr. Eichelberger del Informe realizado por Miguel Jorrín y Edwin Lieuwen, ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Senado: “Political Developments in Latin America”. Estudio realizado el 14 de septiembre de 1959. *H. Senate*, 1959, pág. 31.

<sup>3</sup> Este tema fue tratado en Rut Diamint, “Esquemas de Seguridad en América Latina. Las Medidas de Fomento de la Confianza, Universidad Torcuato Di Tella, *Working Paper No 51*, Buenos Aires, mayo de

frente a decisiones políticas de la OEA, por lo cual, recurriendo a conceptos de las ciencias sociales, podríamos decir que se trata de un enclave autoritario en una organización cuyo fin remozado a partir del Compromiso de Santiago y reafirmado en el Protocolo de Washington, es promover la democracia.

Algunos pueden argumentar que la JID cumple hoy con misiones que contribuyen al afianzamiento de la paz, como son las tareas de desminado en Nicaragua, Honduras, Costa Rica y Guatemala. Son tareas encomiables y que sólo pueden ser realizadas por las Fuerzas Armadas. Sin embargo, en países que sufren notorios recortes presupuestarios y restricciones del gasto público, ¿que sentido tiene mantener un cuerpo especial para coordinar estas tareas? Casi todos los países cuentan en la misma ciudad donde funciona la Junta con agregados militares en sus representaciones diplomáticas. Estos oficiales acreditados ante las embajadas pueden coordinar con sus Fuerzas Armadas respectivas la ayuda militar, y servir de nexo para disponer de comandos o efectivos temporarios que organicen las tareas de desminado. Los veintiún miembros de la JID podrían multiplicarse hasta llegar a 34.

Los recursos no utilizados por la actual JID, pueden destinarse a la Unidad de Promoción de la Democracia, para solventar su contribución a la paz y el equilibrio regional. El aporte a la estabilidad será tal vez más efectivo que las acciones emprendidas por un órgano de asesoramiento militar. Incluso, en el caso futuro de que se pensara en contar con fuerzas regionales de mantenimiento de la paz, no justifica la conservación de una estructura en Washington, cuando es seguro que ante una acción se deberá conformar un comando *ad hoc* con los países que se comprometan específicamente en esa operación.

La experiencia demostró cuan fuerte es la reticencia a desactivar instituciones existentes,<sup>4</sup> prefiriendo que se renueven, adaptándose a nuevas funciones. Sin embargo, estamos cuestionando no solo su accionar histórico, sino su carácter legal y la relación costo-beneficio para los países latinoamericanos. Por lo tanto, la permanencia de la JID deslegitima la voluntad de la OEA de promover la estabilidad democrática.

## **2. La seguridad colectiva**

El TIAR es el régimen de seguridad, acordado en Río de Janeiro el 2 de septiembre de 1947. Si bien formalmente, el TIAR expresa: “la obligación de asistencia mutua y la común defensa de las repúblicas, está relacionada esencialmente con sus ideales democráticos,”<sup>5</sup> sabemos que su intención era la prevención del comunismo y no el desarrollo de regímenes democráticos y que los fines humanitarios a los que apelaban las

---

1998, en el que detallamos la resistencia de algunas fuerzas armadas a brindar información sobre actividades militares bilaterales.

<sup>4</sup> Como ha sucedido con la Escuela de las Américas, pese a la acción de organismos de derechos humanos y a diputados del Congreso norteamericano.

<sup>5</sup> Ver **Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca**, Protocolo de Reformas de San José de Costa Rica, julio de 1975, pág. 74.

intervenciones norteamericanas eran la expresión encubierta de sus intereses internos extendidos a la región.

También con este instrumento, la cooperación militar se estableció antes que la reciprocidad política, que llegaría un año después, en Bogotá en 1948. En sus cincuenta y dos años de vida el TIAR intervino en dieciséis casos, el último en 1969. O sea que hace treinta años que el TIAR no da respuestas a los conflictos del continente.<sup>6</sup>

De los dieciséis casos invocados, ocho, la mitad, pueden considerarse conflictos de agresión de un estado a otro. Con estos récords, no quedan muchas dudas de los beneficios de este mecanismo. A pesar de ello, sabemos que un instrumento tan poco requerido es defendido por muchos países, posiblemente ante el temor de que un recurso más útil genere obligaciones indeseadas o que finalmente desaparezca del sistema interamericano, privando a otros países de un simbólico medio de presión.

Además, el TIAR fija una pauta de solidaridad frente a la agresión que no puede ser trasladada automáticamente a la OEA, ya que Canadá y los países caribeños no son parte del tratado de Río. Por lo tanto, su ineficacia aumenta al constituirse en un elemento de desigualdad al interior de la Organización política.

Si comparamos el TIAR, la alianza colectiva hemisférica, con la otra alianza de defensa colectiva, la OTAN, vemos que se crearon en base a dos estándares radicalmente diferentes. Y esas dos ortodoxias continúan siendo distintas:

1º) La OTAN hoy considera que “muchas amenazas a la seguridad de los aliados, se originan fuera del territorio de la OTAN, bien sea por medio de las armas de destrucción masiva o de conflictos regionales.”<sup>7</sup> De esta forma, se priorizan los intereses comunes, más que los territorios comunes.

O sea, que la OTAN se convierte en un instrumento urbi et orbi. Por suerte, el TIAR no tiene jurisdicción fuera del continente, ya que si es inoperante para dar respuestas a la seguridad americana, menos servirá en otras fronteras. Pero además, esta renovada ampliación de la OTAN evidencia su actualidad sustentada en su autoridad,<sup>8</sup> que confronta con una ausencia de legitimidad y de poder del TIAR, por lo cual plantear un cambio o renovación de funciones en el organismo hemisférico solo deja en descubierto que es en realidad un mecanismo vacío.

2º) La OTAN tiene “el propósito de asegurar que las Fuerzas Armadas de Europa

---

<sup>6</sup> Ver **Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance**, Applications, Volume III, 1973-1976.

<sup>7</sup> En Alexander Vershbow, representante permanente de los Estados Unidos ante la OTAN, “Creación de nuevas formas de encarar los problemas del siglo XXI”, en 50.º aniversario de la OTAN, **Servicio Informativo y Cultural de Estados Unidos**, Vol. 4, No 1, marzo de 1999.

<sup>8</sup> Autoridad en el sentido de prestigio e influencia, capacidad de decisión y resultados, mostrando complacencia con las normas y credibilidad, según define Kari Möttölä, “Neonormativism and the OSCE: A commentary on the Theory and Practice of Producing International Security”, paper presented for 36th Annual ISA Convention, Chicago, Illinois, 21-25 February 1995, pág. 15.

y Estados Unidos aprovechen al máximo las ventajas de las tecnologías avanzadas”<sup>9</sup> o sea, desarrollo tecnológico, doctrinario y operativo para garantizar la mayor efectividad del aparato militar colectivo.

También, esta es una diferencia en la región, pues nunca hubo una unidad doctrinaria; los ejercicios conjuntos fueron demostraciones anuales de buena voluntad y somos además depositarios de rezagos, que en general nos cuestan bastante caros y sobre todo, se obtiene sin que exista ninguna planificación que oriente una política nacional o regional de adquisiciones.

3º) A pesar de la diferencia de Estados Unidos y algunos países europeos, la OTAN es “el único ejemplo de diplomacia occidental donde existe una representación relativamente igual de objetivos y puntos de vista políticos y militares.”<sup>10</sup>

Esto es posible gracias a que hace treinta años que existe una burocracia de civiles y militares que coinciden en la estrategia de la OTAN. Aunque también existen dudas acerca de la capacidad de una acción concertada dentro de Alianza Atlántica,<sup>11</sup> nada parecido podríamos decir del régimen hemisférico. La diversidad de las Américas en donde convive la principal potencia mundial con países desmilitarizados (Panamá, Costa Rica, Haití), países que tienen amenazas al orden público interno y que por lo tanto involucran a sus fuerzas militares en tareas de seguridad (Colombia, Honduras, República Dominicana, etc.) y países donde aún persiste una notoria autonomía de las Fuerzas Armadas (Chile, Perú, Ecuador). Así, el TIAR no es el resultado de la coordinación existente entre el nivel de decisión político y su representación en el medio militar, ni ha sido factible coincidir en una estrategia de defensa básica en el continente.

Entonces, ¿Cuál es el sentido de una alianza colectiva de seguridad como el TIAR?

Algunos pueden argumentar que las amenazas a la nación no han desaparecido en este nuevo orden post guerra fría, o que las alianzas defensivas están organizadas en torno a valores y objetivos trascendentales que no necesitan de un enemigo para validar la continuación de su importancia.

Es cierto. Entonces vuelvo al TIAR. El artículo 2 dice que “las altas partes contratantes harán todos los esfuerzos posibles para lograr el arreglo pacífico de las controversias, por medio de los procedimientos y mecanismos previstos en el sistema interamericano (que acabamos de ver que no funciona) antes de someterlas al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.”

En consecuencia, si la alianza colectiva no funciona y está previsto recurrir a las Naciones Unidas ante una agresión, lo mejor que puede hacer un estado del continente, es

---

<sup>9</sup> Ídem.

<sup>10</sup> Catherine McArdle Kelleher, Directora del Instituto Aspen, de Berlín: “La OTAN a los 50: retos futuros, tareas históricas”, en 50.º aniversario de la OTAN, **Servicio Informativo y Cultural de Estados Unidos**, Vol. 4, No 1, marzo de 1999.

<sup>11</sup> Ver las prevenciones a una mayor expansión de la OTAN presentadas por Michael E. Brown, en “Minimalist NATO”, **Foreign Affairs**, Vol. 78, No 3, Mayo-Junio, 1999, págs. 209-211.

acudir al Consejo de Seguridad, como determinan los artículos 33-35 y 53 de la carta de las ONU, pese a que la OEA ha sido reticente en su colaboración con la ONU.

Esto no quiere decir que no debe existir un acuerdo de seguridad hemisférico. Comentaré un poco más adelante que sistemas de seguridad imagino, pero en el caso de que las negociaciones diplomáticas no logren alcanzar una solución, las Américas, apoyando el derecho internacional, la defensa de la democracia y el respeto a los derechos humanos, tiene la instancia de mayor consenso, que son las Naciones Unidas. Por otra parte, conceptualmente, la idea de una alianza regional remite directamente a la idea de Naciones Unidas como régimen global.

La legítima defensa individual o colectiva, garantizada en el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, no obliga a una alianza defensiva regional, y según expresó en sus mensajes post-guerra fría, Boutros Boutros Ghali, las actividades emprendidas por los organismos regionales tendían a menoscabar la acción de las Naciones Unidas, por lo tanto, las entidades regionales, en este nuevo período, son rescatadas en la medida de que contribuyan claramente a la diplomacia preventiva, el mantenimiento de la paz y la consolidación de la paz post-conflicto.<sup>12</sup>

Aún más, el cambio en la Carta de la OEA (inciso f del artículo 3º), en el Protocolo de Washington,<sup>13</sup> implica una modificación importante respecto de las visiones de conflicto tradicional: a) rompe con el corolario de la Doctrina Monroe; b) no condiciona la neutralidad de los países al régimen del TIAR, determinando que el ataque a un estado debe ser considerado un ataque a todos sólo por los artículos 28 y 29 de la Carta y c) sobre todo, condena los métodos de la guerra en pos de la negociación pacífica de los conflictos. Asimismo, evidencia la desaparición del temor de una invasión extranjera. La decisión del Protocolo de Washington ratificada por los miembros de la OEA, sin que fuera una proposición formal de abolición, ha decretado la nulidad del TIAR.

Finalmente, ante los temores que han aparecido últimamente en relación a la guerra de Yugoslavia, con una OTAN que se legitima como gendarme mundial, se hace más necesario el reforzamiento de Naciones Unidas como el organismo que garantiza mayor ecuanimidad entre los miembros. La intervención militar tiene que legitimarse en el Consejo de Seguridad. Esto no implica un monopolio de la fuerza instalado en las Naciones Unidas. Como sucede en el ámbito de la Unión Europea, una serie de organizaciones conviven reforzando mutuamente sus intereses de seguridad y compatibilizando delicados procesos paralelos.<sup>14</sup> De la misma forma que cuestiones centrales de seguridad no se regulan a través de las Naciones Unidas sino a través de mecanismos específicos de control de armas.

---

<sup>12</sup> En Boutros Boutros-Ghali, **Un programa de paz**, Naciones Unidas, Nueva York 1992, pág. 38-39.

<sup>13</sup> La versión de 1948 decía: "La agresión a un estado americano, constituye una agresión a todos los demás estados americanos." La versión reformada por el Protocolo de Washington dice: "Los estados americanos condenan la guerra de agresión: la victoria no da derechos".

<sup>14</sup> Esther Barbé, **La seguridad en la Nueva Europa**, editorial Los libros de Catarata, Madrid, 1995, págs. 168-176.

Los conflictos que hoy percibimos están vinculados a la estabilidad de los regímenes democráticos, que pueden verse amenazados por una débil supremacía de las instituciones políticas en la definición y conducción de las políticas de seguridad y defensa; por las amenazas que grupos guerrilleros o terroristas puedan efectuar al orden político y por la capacidad de actores no-estatales de amenazar a los gobiernos o cooptación infiltrar a sus funcionarios. Dada las características de estas amenazas es que ha tomado mayor peso la prevención de conflictos y la gestión de crisis.

La OEA cuenta con la resolución 1080 para la gestión de crisis, la protección de la democracia y la conservación de la paz, así como con los instrumentos habilitados por medio del Protocolo de Washington. Por ello, más que renovar una alianza militar defensiva caduca, es necesario reforzar las instituciones de prevención, como es la Unidad de Promoción de la Democracia. La UPD fue pensada para realizar seguimiento y monitoreo de las nuevas democracias latinoamericanas, cooperando en la prevención de conflictos, en una línea similar a la tendencia propuesta por las Naciones Unidas ante desastres naturales, movimientos masivos de población, la amenaza de hambre generalizada y la propagación de enfermedades. A partir de 1990, la ONU incluyó indicadores políticos que puedan determinar si existe una amenaza a la paz, elaborando medidas que alivien esa situación.<sup>15</sup> La facultad de realizar un alerta temprana reside también en proporcionar la información de actividades militares, en la transparencia del gasto militar, en declarar las políticas de equipamiento y en reseñar las doctrinas que justifican el accionar de los sistemas de defensa nacional.

Para el desarrollo de estas funciones es fundamental que los gobiernos asignen legitimidad a las instituciones de la OEA. Sólo así estarán habilitadas para recoger informaciones y dar seguimiento a los procedimientos cuestionados. El compromiso multilateral tiene también un efecto sobre el control interno de las políticas, ya que “El orden jurídico en el interior de los Estados debe más bien culminar en un orden jurídico global que congregue a los pueblos y elimine a las guerras”<sup>16</sup> Poner el acento en estos recursos preventivos es hoy más importante que dotar a la alianza regional de nuevas capacidades militares.

### **3° punto. Las Medidas de Fomento de la Confianza**

Pese a su origen como instrumento de distensión europea en plena confrontación este-oeste, las MFC se adaptaron, con dificultad y variadas resistencias, al escenario latinoamericano post-guerra fría. Ese inicio marcado por la sospecha cedió y hoy están presentes y activas en el continente, dando respuestas a diferentes conflictos sub-regionales, expandiendo un espíritu de confianza y colaboración.

Como fue señalado en el trabajo de Bernardo Arévalo, el Tratado Marco de

---

<sup>15</sup> Boutros Boutros-Ghali, **Un programa de paz**, Naciones Unidas, Nueva York 1992, pág. 17.

<sup>16</sup> Jürgen Habermas, “La idea de paz perpetua. Desde la distancia histórica de doscientos años”, en **Isegoría, Revista de Filosofía Moral y Política**, Madrid, No 16, Mayo de 1997, pág. 61.



Seguridad Democrática Centroamericano, fue consecuencia de la aplicación del Tratado de Esquipulas II. Este se basó en la filosofía de las MFC y se extendió con el Compromiso de Tuxtla II y con la Declaración de San José.

También Francisco Rojas habló de la cooperación en seguridad en el Mercosur ampliado, y de las variadas formas de asistencia militar, de operaciones combinadas entre Fuerzas Armadas de la región, de la construcción de un modelo estandarizado de análisis de gastos en defensa entre Chile y Argentina, encargado a CEPAL, que implica transparencia y confianza. También resaltó las decisiones emanadas de las reuniones de Potrero de Funes y de Usuahia que convierten al Mercosur en una **zona de paz**, comprometiéndose a fortalecer mecanismos de consulta y cooperación.

Las Medidas de Fomento de la Confianza han sido también el esquema en base al cual se encontró una solución a la guerra entre Perú y Ecuador, en donde las propuestas aportadas por los países garantes fue una excelente muestra de los beneficios de la acción conjunta.

Entonces, podemos resumir que las MFC son un instrumento útil para proveer seguridad a los estados. Lo más importante es que ellas han llevado a la intensificación del diálogo y a la compatibilización de políticas internas y externas, generando mayor racionalidad política.

Pero este instrumento no es un marco de seguridad. ¿Cómo se hace para que esta herramienta sea la base de un acuerdo regional? Como señala Hal Klepak reflexionando sobre las MFC entre Ecuador y Perú: “No había forma de verificar si [las MFC] eran realmente puestas en práctica. Los dos países no organizaron una comisión para ello y ninguna agencia internacional fue comisionada para hacerlo.”<sup>17</sup> La deficiencia en este caso residió en la ausencia de institucionalidad.

Tenemos el modelo europeo. El desafío es poner estas MFC dentro de un régimen como se realizó en la Organización de Seguridad y Cooperación Europeas (OSCE). La OSCE es una organización regional que se legitima bajo los preceptos del Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas cuyos objetivos son el alerta temprana, la prevención de conflictos y la rehabilitación post-conflictos. Su visión cooperativa se amplía en la búsqueda de seguridad ciudadana (derechos humanos), seguridad económica y ambiental, incluyendo también el control de armamentos y la diplomacia preventiva. De las organizaciones existentes en el ámbito europeo, es la que tiene más puntos en común con la OEA, por sus tareas de promoción de la democracia, monitoreo de elecciones y defensa de los derechos humanos. Sin embargo, sus actividades muestran una cooperación y confianza amplia, sostenida en las presidencias rotativas de la Organización, que le brindan mayor consenso y ecuanimidad. En 1996, en la reunión de Lisboa, se creó una nueva institución interna, la Oficina de la OSCE representante de la Libertad de Prensa, para

---

<sup>17</sup> Hal Klepak, **Confidence Building Sidestepped: The Peru-Ecuador Conflict of 1995**, FOCAL y York University, Toronto, Canadá, 1998, pág. 118.

verificar el cumplimiento de la libertad de información como base de la democracia.<sup>18</sup>

Creemos que es el momento de pensar en algo similar a una OSCA, Organización de Seguridad y Cooperación Americanas, que según los antecedentes aportados por los demás autores, tendría un carácter flexible que permitiera diferenciar una OSC Grancaribeña y una OSC Sudamericana, o sea, una organización adaptable a las situaciones subregionales. Este mecanismo favorecerá el progreso de las relaciones políticas y económicas al mejorar las cuestiones militares, incluyendo otras iniciativas que vienen desarrollándose en el continente. Por ejemplo, en pos de mejorar el Régimen de Armas Convencionales elaborará un detalle para la presentación de los sistemas de armas de cada país. También, al igual que la OSCE, establecería un sistema de comunicación de las doctrinas de defensa, de la distribución de los regimientos y un código de conducta que evidencie el mutuo respeto a los preceptos políticos de las democracias.

Los países europeos no se debilitaron por proporcionarse mutuamente esta información, por lo tanto, no existen trabas reales para que se implemente algún mecanismo similar en nuestra región. Los beneficios que produce para incrementar la credibilidad entre los estados es muy amplia y de bajo costo: una ecuación ideal. La OSCE es la organización con más miembros (55) sostenida en el concepto de seguridad cooperativa y defensa de la democracia y los derechos humanos, enfocada especialmente a la prevención de conflictos y al manejo de crisis. Su actividad es complementaria de las otras instituciones pero ha demostrado un dinamismo mayor para adaptarse a los cambios de la post-guerra fría. Estas cualidades positivas hacen que sea sin duda un modelo para analizar con rigor en el ámbito hemisférico.

El escenario europeo muestra un conjunto de acuerdos de seguridad: la OTAN, la OSCE, la Unión europea occidental, la Asociación para la Paz. En la región, las MFC pueden avanzar expandiendo los procedimientos democráticos, realizando tareas de alerta temprana, previniendo conflictos, administrando crisis, en conjunto con las actividades de la OEA. Sobre todo, estableciendo criterios democráticos para el debate de las cuestiones de seguridad, que lleven a ensayar internamente, nuevas formas de control civil sobre los asuntos de defensa. Así, se compararán como las legislaturas deciden sobre presupuesto y políticas militares, o como es el proceso decisorio a nivel del poder ejecutivo. En este ejercicio combinado, se incorporan los valores democráticos al interior y exterior de los estados.

La participación ciudadana hoy aparece como una condición distintiva del mundo occidental. La mayor alianza militar, la OTAN incluyó de forma determinante este requisito. Si bien el tratado fijó por medio de su artículo 5 que su misión central es la defensa colectiva, ahora ha ampliado sus funciones a las denominadas misiones *no-artículo 5*. Estas actividades se desarrollan en general fuera de su propio territorio y los norteamericanos las llaman “operaciones de respuesta a crisis;” los alemanes “misiones de apoyo a la paz,” mientras que los franceses las denominan “manejo de crisis y misiones de mantenimiento de la paz”. La preocupación que surge desde los miembros de la OTAN es

---

<sup>18</sup> Ver **Annual Report** 1998, on OSCE Activities, Vienna, pág. 8.

que estas misiones tienen un fuerte componente civil, haciendo más necesario que sean las autoridades políticas, con objetivos políticos, los que diseñen estas operaciones. Habermas señala que en Kant aparecen asociadas la idea de que los estados constitucionales democráticos tienden a proseguir una política pacifista,<sup>19</sup> con la fuerza asociativa del comercio mundial,<sup>20</sup> y con la función de la esfera pública política en donde percibe una creciente sociedad civil entramada internacionalmente. Cuando se hace una misión humanitaria los militares encontrarán en el mismo terreno a ONGs, a asistentes de la salud, a observadores de organismos multilaterales, etc., y es por ello que la OTAN, reconoce que “el respaldo civil a las operaciones militares es importante para la logística, las comunicaciones, el apoyo médico y los asuntos públicos.”<sup>21</sup>

Asimismo, la OTAN ha señalado que “Los intereses de seguridad de la Alianza pueden verse afectados por otros riesgos de una naturaleza más amplia, incluidos los actos de terrorismo, el sabotaje y el crimen organizado y por la interrupción del flujo de recursos vitales. De manera similar, el movimiento descontrolado de grandes cantidades de gente, en particular como consecuencia de los conflictos armados, puede presentar problemas a la seguridad y la estabilidad que afecten la Alianza.”<sup>22</sup> O sea, las amenazas a la seguridad tienen cada vez mayor componente civil y menor peso del elemento puramente militar, por eso la OSCE se considera *an accountability regime*.<sup>23</sup> El creciente enfrentamiento con civiles obliga a disponer de un equipo político que respalde las acciones de la alianza. En nuestra región también percibimos el avance de estas nuevas amenazas, para las cuales la OEA está organizando respuestas multilaterales institucionales. Una OSCA, centrada en la prevención y análisis de las crisis es un complemento necesario y refuerza mutuamente a las iniciativas que la OEA acordó en estos últimos 10 años promoviendo una nueva era en la que se comparten los valores de la democracia, la paz y la defensa de los derechos humanos.

#### **4° punto: ¿Cuál es el rol de la OEA?**

La utilización de la OEA como baluarte para la defensa del comunismo, vició a la organización y desvió sus objetivos. Así, toda la diplomacia norteamericana con América Latina, y de los países latinoamericanos entre sí, pasó a ser, luego del triunfo de la revolución cubana, un elemento cotidiano de la confrontación de la guerra fría.

---

<sup>19</sup> Habermas reconoce que las investigaciones histórico-estadísticas demuestran que los estados democráticos no tienen menos guerras que los autoritarios, pero que en sus relaciones externas se comportan de un modo menos belicista., *Idem.*, pág. 67.

<sup>20</sup> Si bien Habermas recalca que Kant no previó las luchas de clases y la aparición de un imperialismo belicista, su tesis se renueva en la idea de una “economización de la política internacional” que diluye la acción nacional de los estados detrás de la integración. *Ídem.*, pág. 68.

<sup>21</sup> “Concepto Estratégico de la Alianza”, Cumbre de Washington, 23-25 de abril de 1999.

<sup>22</sup> *Idem.*, Cumbre de Washington, 23-25 de abril de 1999.

<sup>23</sup> Se pone así énfasis en un orden normativo que regula las relaciones entre estados centrada en la dimensión humana y no puramente estatal o militar. En Kari Möttölä, *op.cit.*, pág. 7.

Paralelamente, el fantasma, a veces bastante real, de la intervención norteamericana, privó al organismo de capacidades para contribuir al fortalecimiento de la democracia y el desarrollo económico.

Recién, ante el dinamismo del Grupo Río, perfilándose como una instancia de cooperación latinoamericana, que excluía a Estados Unidos, y ante la recuperación y legitimación de la democracia en la región, se reactiva la OEA.

En 1991 se revisa el rol de la Organización, demostrando ahora su vocación para la defensa de la democracia y de los derechos humanos. Sin embargo, ese consenso en el órgano político, no se tradujo en un consenso paralelo en el ámbito de la seguridad.

Si bien es cierto que la OEA utilizó la resolución 1080 para restaurar la democracia en los casos de Haití, Perú, Guatemala y Paraguay, no se efectuó el debate sobre la seguridad que debió acompañar las posibles rupturas de régimen. Incluso, la Comisión de Seguridad Hemisférica, surgida en 1991, ha tenido dificultades para legitimar su acción.

Este debate, del que hoy participamos, es necesario e ineludible, ya que la OEA tiene por delante una vasta serie de tareas que realizar. Las prevenciones históricas deben dar paso al nuevo consenso regional y hemisférico. Hoy la OEA es el foro adecuado para polemizar y sobre todo, dar seguimiento, a los acuerdos de no proliferación: nucleares, químicos, biológicos. Es más, utilizando las tradicionales tareas de asesoramiento técnico, puede colaborar en la preparación de expertos civiles que se integrarán a las autoridades nacionales o internacionales que prescribe la Convención de Armas Químicas.

La OEA ha logrado establecer un régimen de armas convencionales en concordancia con el registro de Naciones Unidas, creado en 1992. Resta impulsar un compromiso mayor de observancia por parte de los estados y la ampliación a categorías interiores de armamentos para cumplir con el objetivo de prever y verificar el control de armas. La OEA está impulsando un registro de armas livianas que podría diseñar un instrumento para el control interno en la venta de pequeñas armas, demostrando los efectos de la suma de voluntades políticas más que los que brindan los acuerdos legales.

La OEA está trabajando en la creación de métodos conjuntos para combatir el narcotráfico, el crimen organizado y el terrorismo, conciliando los acuerdos bilaterales o sub-regionales. En un momento en el que se hipotetiza acerca de un estado que retrocede frente a actores supranacionales que cuentan con capacidad de influenciar a los gobiernos, la elaboración de políticas comunes refuerza internamente el rol del estado como unidad básica de las relaciones internacionales.

La Organización tiene un papel ineludible en la profundización de formas consensuadas de protección del medio ambiente, en la elaboración de respuestas rápidas ante crisis, o catástrofes, y para proponer legislaciones básicas que regulen las cuestiones migratorias.

Teniendo presente un estigma histórico de Latinoamérica, la OEA tendrá que dar seguimiento y análisis, por medio de la Comisión de Seguridad Hemisférica y de la Unidad

de Promoción de la Democracia, a la cuestión cívico-militar, registrando nuevas expresiones de poder militar, en donde las Fuerzas Armadas se fortalecen como agentes económicos o se alían a presidentes sin partido.

La creación de centro de alerta temprana ya fue discutida en el ámbito hemisférico. Su objetivo es el estudio de condiciones internas que puedan desestabilizar a los gobiernos. La Unidad de Promoción de la Democracia está facultada para coordinar esas tareas, proponiendo los medios y esfuerzos necesarios para lograr la estabilidad interna y regional, fortaleciendo, al mismo tiempo, los conceptos de negociación y resolución pacífica de controversias.

Así como sucede en Europa, las disposiciones de la Organización se superponen a los mecanismos subregionales y a las Naciones Unidas desde una perspectiva inclusiva y no de "suma cero." Para ello es necesario definir que tareas y misiones obligan a la intervención de los organismos regionales y cuando se requiere la mediación de las Naciones Unidas.

En Europa, la "Identidad de seguridad y defensa europeas" o ISDE, contribuye a aumentar la seguridad global al sumar la visión europeísta junto a la atlantista. La ISDE surgida de las conversaciones entre el Primer ministro Tony Blair y el Presidente Jacques Chirac en diciembre de 1998, ha puesto como meta un rol europeo para adquirir "la capacidad de acción autónoma, sostenida por fuerzas militares creíbles, la intención de decidirse a usarlas y la rapidez para hacerlo, en función de responder a las crisis internacionales."<sup>24</sup> El modelo previsto se basa en el concepto de fuerzas armadas separables, pero no separadas de la OTAN, de esta forma, se refuerza la autonomía de decisión europea, sin debilitar el rol mayor de la organización atlántica. O sea, la multiplicidad de instituciones de seguridad convergen en acciones orientadas por la nueva filosofía de la OTAN, y dejan al mismo tiempo, márgenes de acción para otros intereses europeos. De forma similar, la OEA, una OSCA, la Comisión de Seguridad Hemisférica, etc., contribuirán coincidentemente a la estabilidad y la paz hemisféricas. Hay intereses comunes que no implican necesariamente políticas comunes ni sistemas de defensa comunes. Sin embargo, la estabilidad y progreso de América Latina es un interés común, que crece en la medida que aumenta el regionalismo y la integración. La seguridad es indivisible, de la misma forma que el progreso de las Américas hoy es inseparable de la democracia y el respeto a los derechos humanos.

Los estados de la región han manifestado su convencimiento de que las nuevas amenazas sólo pueden encararse a través de recursos supra-estatales. Para ampliar la estabilidad democrática regional e internacional, será necesario sumar esfuerzos y compatibilizar criterios y políticas más que intensificar el tradicional dilema de la seguridad. La diplomacia y la negociación en el nuevo milenio, serán también supra-multilaterales.

---

<sup>24</sup> Citado en "Nato at Fifty, New Challenges, Future Uncertainties", Special Report, **United States Institute of Peace**, Washington, D. C., marzo, de 1999, pág. 9.