



# IDICSO

Instituto de Investigación en Ciencias Sociales

Universidad del Salvador

ÁREA DE RELACIONES INTERNACIONALES  
DE AMÉRICA LATINA

© IDICSO.

Material de Área N° 11

Junio de 2005

## Agenda de Seguridad Hemisférica. Origen y Evolución

GUSTAVO LAHOUD y EMILIO RODRÍGUEZ

<http://www.salvador.edu.ar/csoc/idicso>

Hipólito Yrigoyen 2441 – C1089AAU Ciudad de Buenos Aires – República Argentina

## TABLA DE CONTENIDOS

<b>Introducción .....</b>	<b>1</b>
<b>Desarrollo.....</b>	<b>2</b>
<b>Primera Parte. Desde la posguerra mundial hasta la caída de la Unión Soviética .....</b>	<b>2</b>
<i>1.1. Dimensión histórica, las visiones en conflicto y la perspectiva desde América Latina en la posguerra y en la década del '50.....</i>	<i>2</i>
<i>1.2. La Doctrina de Seguridad Nacional: la progresiva securitización del sistema.....</i>	<i>8</i>
<i>1.3. La agenda hemisférica en los '80: la ofensiva ideológica y los procesos de transición a la democracia. Las crisis y la debilidad institucional del sistema de seguridad. ....</i>	<i>14</i>
<b>Segunda Parte. Agenda de Seguridad Hemisférica en la post-Guerra Fría .....</b>	<b>18</b>
<i>2.1. Estados Unidos, Latinoamérica y el fin de la Guerra Fría.....</i>	<i>18</i>
<i>2.2. El 11 de Septiembre y sus Consecuencias.....</i>	<i>25</i>
<b>Conclusión.....</b>	<b>30</b>
<b>Referencias bibliográficas.....</b>	<b>33</b>

## Notas sobre los autores

### **Gustavo Omar Lahoud**

- ❑ Lic. en Relaciones Internacionales de la Universidad del Salvador (USAL).
- ❑ Magíster en Defensa Nacional (tesis en etapa de conclusión) de la Escuela de Defensa Nacional.
- ❑ Postgrado de Especialización en Intereses Marítimos Argentinos del Centro de Estudios Estratégicos de la Armada Argentina.
- ❑ Docente Adjunto de la Escuela de Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Sociales, USAL.
- ❑ Investigador del Área de Relaciones Internacionales de América Latina del Instituto de Investigación en Ciencias Sociales (IDICSO) de la USAL.
- ❑ Coordinador e Investigador del Área de Recursos Energéticos y Planificación para el Desarrollo del Instituto de Investigación en Ciencias Sociales (IDICSO) de la USAL.
- ❑ Partícipe del Movimiento por la Recuperación de la Energía Nacional Orientadora (MORENO).
- ❑ Partícipe del Grupo Galileo de Estudios Internacionales, Económicos y Sociales.

### **Emilio Rodríguez**

- ❑ Lic. en Relaciones Internacionales de la Universidad del Salvador (USAL).
- ❑ Docente Auxiliar de la Escuela de Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Sociales, USAL.
- ❑ Investigador del Área de Relaciones Internacionales de América Latina del Instituto de Investigación en Ciencias Sociales (IDICSO) de la USAL.

**Departamento de Comunicación y Tecnología del IDICSO:** [idicso@yahoo.com.ar](mailto:idicso@yahoo.com.ar)

## Introducción

**E**l objeto del presente trabajo es analizar la agenda de seguridad hemisférica desde el fin de la Segunda Guerra Mundial hasta la actualidad. El método que se utilizará para la realización del trabajo es el historiográfico-descriptivo, para mostrar desde un punto de vista amplio los hitos y los hechos más importantes que se sucedieron en el periodo en estudio.

Para la mejor comprensión del desarrollo de esta investigación, la misma estará dividida en dos partes, definidas por parámetros temporales. La primera parte estará comprendida por los acontecimientos más importantes, en el marco de la seguridad del continente americano, desde la finalización de la Segunda Guerra Mundial hasta la intervención estadounidense en Panamá, en 1989, es decir en el marco de la Guerra Fría. La segunda parte comprenderá desde la caída del Muro de Berlín y la debacle de la Unión Soviética - con la consecuente supremacía de los Estados Unidos en el sistema internacional -, en donde se puntualizará el rol de los Estados Unidos en materia de seguridad hemisférica y su repercusión en América Latina, hasta nuestros días.

El trabajo contará con una conclusión en la cual se puntualizarán las actitudes y los hechos más importantes de los actores involucrados que sentaron precedentes en el marco de la agenda de seguridad continental.

---

## Desarrollo

### Primera Parte. Desde la posguerra mundial hasta la caída de la Unión Soviética

#### 1.1. Dimensión histórica, las visiones en conflicto y la perspectiva desde América Latina en la posguerra y en la década del '50

Desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, la seguridad del continente americano ha estado basada en la definición de las amenazas realizadas por la potencia hegemónica del Hemisferio occidental, los Estados Unidos. Como consecuencia de ello, América se convirtió en el ámbito exclusivo de acción estadounidense, quien emprendió la tarea de hacer frente a los desafíos provenientes desde dentro y fuera del continente.

En tal sentido, la dinámica de las relaciones hemisféricas ha tenido, en su evolución, avances y retrocesos que estaban fuertemente vinculados a las posturas y visiones geoestratégicas de los Estados Unidos y a la forma en que diversos actores de la región plantearon sus intereses de seguridad ya desde el mismo momento histórico de la conformación del esquema de institucionalidad securitaria en el Hemisferio.

En efecto, tal como destacó Juan Archibaldo Lanús en su obra *De Chapultepec al Beagle*<sup>1</sup>, los actores políticos generaron respuestas de variada naturaleza y tenor en orden a responder satisfactoriamente a esta situación de disparidad estructural en las capacidades de poder. Entre ellos, la República Argentina fue una de las unidades políticas que ya desde la estructuración del sistema- en los primeros años posteriores a la Segunda Guerra Mundial- comenzó a plantear visiones contrapuestas a las de Estados Unidos en la región. Lo que aquí importa destacar- y que subyace a las posiciones sostenidas por los actores- es la vigencia de una situación estratégica de hecho, que reconocía la existencia de una *asimetría estructural de poder* en el vínculo entre los Estados Unidos y los países latinoamericanos. O, dicho de otra manera, hablamos de relaciones conflictivas y/o cooperativas "(...) entre unidades políticas de distinto potencial dentro de un sistema de relaciones heterogéneo proclive a la hegemonía de una de las partes (...)"<sup>2</sup>, lo cual implica que el eje estructurante de los vínculos interamericanos ha estado y está influido por estas asimetrías inherentes a la propia constitución del poder nacional de los actores.

Ciertamente, las diferencias que podían registrarse en el seno de la reciente institucionalización de las relaciones políticas interamericanas estaban fuertemente influidas por cosmovisiones disímiles respecto a *cómo* organizar un esquema de seguridad,

---

<sup>1</sup> Véase Lanús, Juan Archibaldo. *De Chapultepec al Beagle. Política Exterior Argentina 1945-1980*. Buenos Aires: EMECE (1984).

<sup>2</sup> A los efectos de esclarecer este punto, se toma el desarrollo histórico-político trabajado por la Dra. Seitz en su documento *Tres Propuestas de Integración Política Latinoamericana*, en donde, en el marco de la denominada propuesta panamericana de integración, se parte del reconocimiento fáctico-empírico de las diferentes capacidades de poder que existen entre los Estados Unidos y los países latinoamericanos, incluyendo, en este análisis, al Brasil. Véase Seitz, Mirka. *Tres Propuestas de Integración Política Latinoamericana*. Buenos Aires: Fundación Juan Pablo Viscardo (1983).

en *qué* principios originantes - y, como tales, creadores de conciencia consensual - enmarcar los objetivos de la estructura regional, sobre *qué* valores político-institucionales vincular a los actores de la región y, fundamentalmente, *qué* intereses servirían como galvanizadores de esa acción conjunta en el marco hemisférico.

De hecho, las divergencias expresadas en intereses, valores y principios se pusieron de manifiesto ya desde la misma reunión continental de Chapultepec, México, convocada por Estados Unidos a principios de 1945 - a la cual Argentina no fue invitada -, con la finalidad de comenzar a debatir una estructura de seguridad para la región, teniendo en cuenta que estábamos en las postrimerías de la Segunda Guerra Mundial.

Asimismo, en la Conferencia Interamericana de Río de Janeiro, realizada en 1947, estas diferencias- expresadas en términos más bien retóricos hasta ese momento- se materializaron en propuestas claramente diferenciadas en lo que concernía a los pilares sobre los que debía edificarse la seguridad hemisférica. Esta Conferencia concluyó con la firma del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) entre los países de la región, que prefiguraba una conformación estratégica en términos de alianza defensiva de seguridad. En verdad, las diversas percepciones e intereses estaban inextricablemente vinculados a las capacidades reales de poder que los países de la región tenían no sólo en el orden de las posibilidades materiales de influencia de un actor sobre el otro, sino también, en lo que hacía a la autopercepción simbólica que los actores tenían sobre las herramientas que mejor podían servir a la estructuración de un orden de seguridad que pudiera equilibrar - mediante instrumentos jurídico-legales - las asimetrías que, en termino de margen de maniobra, realmente existían entre los Estados Unidos y el resto de los países del sistema.

Posteriormente, en la reunión convocada en Bogotá, en 1948, se debatió y aprobó la carta constitutiva de una organización política de los Estados interamericanos (OEA), que se instituyó, así, en la forma definitiva e institucionalizada de vinculación política interestatal en el Hemisferio. El contexto de aquel presente histórico<sup>3</sup> estaba dominado por esas cosmovisiones diferentes y, de hecho, el sistema interamericano, desde su fundación material y desde su estructura funcional, llevaba consigo las inevitables asimetrías de poder que se han señalado como constitutivas de todos los intentos de cooperación y conflicto que jalaron las relaciones interamericanas durante toda su historia<sup>4</sup>. En ello,

---

<sup>3</sup> Se entiende presente histórico como la resultante de proyectos divergentes que estaban en pugna por organizar un proceso socio-político internacional, como era la estructuración de un sistema de seguridad, que alcanzó, como tal, una definición en términos de balance consensual mínimo entre los actores, pero que no eliminó las causas materiales y simbólico-perceptivas que estaban detrás de las motivaciones y objetivos que guiaban el accionar de las unidades políticas en función de intereses a preservar y defender. Véase Seitz, Mirka. *Op. Cit.*

<sup>4</sup> En el período histórico dominado por la Propuesta Panamericana de Integración - nacida bajo la influencia de los Estados Unidos -, tomamos nuevamente el desarrollo conceptual realizado por la Dra. Seitz en su obra ya citada, y que caracterizaba al vínculo interamericano en este presente histórico dominado por intentos de cooperación interestatales que cargaban consigo un elemento de conflicto y tensión permanente, que estaba básicamente enraizado en las interpretaciones diferentes que nuestros países tenían respecto al principio de la no intervención como eje

existía un eje temático que era necesario comprender: las diferentes visiones y percepciones en torno al principio de no intervención y cómo hacerlo operativo de modo tal que sirviera como efectiva salvaguarda a las soberanías de las unidades políticas latinoamericanas, que ya habían acumulado una memoria histórica común vinculada con las recurrentes intervenciones de los Estados Unidos, fundamentalmente en el área del Caribe y América Central<sup>5</sup>.

En este plano, la Argentina desplegó una actitud y una postura política que se construía sobre ese eje tensional no resuelto en el Hemisferio, y que ha estado detrás de todos los intentos de vinculación, tanto los cooperativos como los conflictivos. Otros actores políticos de la región han dado cuenta - con diversidad de estrategias desplegadas ante los Estados Unidos - de esta situación, caracterizada por la persistencia de visiones divergentes sobre la organización de un orden de seguridad hemisférico que preservara los intereses vitales de nuestras naciones.

Es importante señalar que los nodos temáticos que jalonaron la evolución del debate interamericano en el período histórico comprendido entre las conferencias de Chapultepec y Bogotá han estado dominados, fundamentalmente, por la definición del concepto de agresión y el empleo de la fuerza - situación ésta en la que se observaban las divergencias estructurales entre las visiones de la región latinoamericana y la postura de Washington -, el establecimiento de sanciones tanto diplomáticas como económicas en el contexto del sistema interamericano, la posibilidad de vincular las bases militares existentes en la región - lo cual estaba ligado a la instauración de una zona de seguridad hemisférica en virtud del enfrentamiento estratégico-territorial e ideológico con el comunismo soviético - y, finalmente, la puesta en discusión de la cuestión del desarrollo económico como un componente fundamental en la consolidación de un entorno de seguridad en la región <sup>6</sup>.

*Asimismo, "como la amenaza común se convirtió principalmente en una amenaza de carácter ideológico, y dado que sobre el sistema tenía mucha influencia el poderío de uno de sus miembros dentro del área internacional (Estados Unidos), las estructuras originales creadas dentro de este sistema de cooperación defensiva multilateral fueron rápidamente socavadas. Con el tiempo, las definiciones de amenaza y seguridad que caracterizaron la posición de Estados Unidos hacia América Latina, tomaron cada vez menos en consideración las definiciones que los países de América Latina daban a su propia seguridad, reemplazándolas por consideraciones que se referían a la influencia de Estados Unidos en el área" <sup>7</sup>.*

---

estructurante de un vínculo que era desigual y, por ello mismo, generador de desconfianzas. Véase Seitz, Mirka. *Op. Cit.*

<sup>5</sup> El proceso panamericano constituyó, en tal sentido, una perspectiva de amenaza permanente para los países de la región, lo cual contribuyó sin dudas a la creación de condiciones históricas diferentes una vez que Franklin Roosevelt llegó al poder en los Estados Unidos, recogiendo en parte, el pasado reciente vivido en clave de conflicto, intervención y desconfianza en las posibilidades de un vínculo regional normado por el derecho y por la vigencia de instituciones que sirvieran de baza y contención al poder de los Estados Unidos.

<sup>6</sup> Véase Lanús. *Op. Cit.*

<sup>7</sup> Gamba-Stonehouse, Virginia. *Alternativas para el Logro de una Seguridad Colectiva en Sudamérica*. Pág. 51.

Los ejes de tensión en el debate vinculados con la eventualidad del uso de la fuerza y la definición de la agresión y de las amenazas han sido, desde entonces, el núcleo duro de lo que se puede denominar la asimétrica relación de poder en la comunidad interamericana de Estados. De hecho, la posibilidad de distinguir entre una agresión propiciada por una potencia extra-hemisférica contra un miembro del sistema interamericano, de aquella otra que podía ser efectuada por un actor de la región sobre otro perteneciente a ella y, unido a ello, el tipo de sanciones que había que establecer ante su concreción, constituyó uno de los ejes esenciales en torno de los cuales la Argentina, pero también buena parte de los países latinoamericanos, exteriorizaron sus diferencias de cosmovisiones y percepciones en relación a los Estados Unidos.

En tal sentido, ante las propuestas norteamericanas tendientes a elaborar un mecanismo militar de intervención conjunta ante los casos de agresiones militares, *“la Argentina sostuvo, por el contrario, que debía hacerse un distingo entre la agresión de potencias extra-hemisféricas y aquellas provenientes de un país de la región. Para la primera agresión, preveía el uso de la fuerza; para la segunda, la utilización de medios pacíficos. Esta postura se fundaba, por un lado, en el temor de ver utilizar acciones de fuerza contra países latinoamericanos y, asimismo, en la resistencia tradicional argentina contra un sistema regional fuerte, dominado por los Estados Unidos”*<sup>8</sup>.

Por otra parte, es importante comprender la dinámica de las relaciones interestatales en un período que estaba marcado por la intensificación de la competencia global entre los Estados Unidos y la Unión Soviética, que pugnaban por el control de espacios de poder e influencia en el continente europeo, situación que derivó - en esa particular etapa histórica entre los años 1945 y 1947- en la conformación de lo que se ha dado en llamar Guerra Fría<sup>9</sup>.

Precisamente, durante este proceso histórico- que marcó las relaciones externas interamericanas con una impronta claramente global en términos del conflicto territorial-ideológico acicateado por Washington y Moscú como cabezas de los bloques de poder que pugnaban por mayores espacios de control territorial y económico-, la amenaza de expansión del comunismo en el continente se convirtió en el nuevo eje estratégico en la ya conflictiva relación entre los Estados Unidos y los países latinoamericanos.

Ciertamente, la construcción de una agenda de seguridad en este contexto histórico, estaba severamente influenciada y condicionada por aquellas asimetrías de poder que se constatan como un rasgo constitutivo en la región interamericana. Aunque, también, comenzó a ejercer un peso determinante la forma en que se definían las así denominadas amenazas a la seguridad<sup>10</sup>, en un contexto de confrontación bipolar tendiente a la rigidez

---

<sup>8</sup> Lanús. *Op. Cit.* Pág. 141.

<sup>9</sup> Para el período de incubación de este enfrentamiento interhegemónico entre los Estados Unidos y la Unión Soviética véase Gaddis, John Lewis. *Estados Unidos y los orígenes de la Guerra Fría (1941-1947)*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano (1989).

<sup>10</sup> En este caso, la agenda de seguridad era construida, en ese momento histórico, desde la percepción dominante del actor hegemónico en el sistema interamericano, los Estados Unidos, que definía su concepto de amenaza a la seguridad, en función de su cosmovisión y su rol internacional como unidad política constituida en guardián de la democracia y de un orden global justo. Véase Gamba-Stonehouse, Virginia. *Op. Cit.*

---

sistémica en términos de la configuración funcional e ideológica del poder político-institucional, geopolítico y geoeconómico a nivel mundial.

En este escenario, los Estados nacionales al sur del río Bravo se veían compelidos a elaborar una estrategia decisional que estuviera en condiciones de enfrentar exitosamente los condicionantes que la política exterior estadounidense marcaba en el orden de la construcción de un entorno más seguro para la región, situación que era leída - desde Washington - en clave securitaria e ideológica. Esa vinculación de la definición de una amenaza creíble con un rol geoestratégico dominante dirigido - en sus *issues* y en las *strategic policies* consecuentes - a la difuminación y eliminación del fantasma comunista, generó un poderoso instrumento de política, tanto conceptual como ideológico, que se conoció como la política de contención<sup>11</sup>, cuya materialización ha reconocido variantes conceptuales y prácticas desde fines de la década del '40, que es el momento histórico en que datamos su creación como instrumento de política exterior de los Estados Unidos.

Entonces, en este contexto determinado por los criterios de construcción de un orden y una agenda de seguridad ligadas a las preocupaciones estratégicas de Washington en relación al avance comunista, a los países latinoamericanos parecían quedarles dos caminos más o menos explícitos. O aceptaban y legitimaban las políticas de contención y de defensa proyectadas por Estados Unidos contra la Unión Soviética, o se arriesgaban a otro tipo de amenaza, vinculada a la posibilidad de afrontar acciones punitivas de diverso tipo y grado como represalia por el intento de sostener un accionar externo heterodoxo o más bien autónomo e independiente.

Es más, los objetivos estratégicos definidos por la Casa Blanca en este período se han formulado e implementado en las relaciones interamericanas a partir de esa cosmovisión que aparecía de manera indubitable en el planeamiento estratégico que se hacía sobre las amenazas factibles de materializarse en la región. Entre esos objetivos estaban: el mantenimiento de la paz y la estabilidad en el continente, la estandarización de las doctrinas militares, del entrenamiento y de los mecanismos de provisión de armas en la región, la continuidad del flujo comercial de insumos estratégicos para los Estados Unidos desde América Latina, el entrenamiento de oficiales latinoamericanos en escuelas militares estadounidenses, una implementación más eficiente de los recursos militares, el acceso a las bases navales y aéreas latinoamericanas, el fortalecimiento de las relaciones bilaterales militares y político-institucionales con Brasil y México y, fundamentalmente, el establecimiento de un sistema integrado para la defensa del Hemisferio<sup>12</sup>.

Esta agenda, en sus puntos más sensibles- vinculados con la posibilidad de militarizar las relaciones interamericanas en el marco de un instrumento jurídico-político que permitiera la intervención en la región- generaría reacciones dispares, que pasarían entre la inicial posición confrontativa adoptada por algunos actores hasta la virtual apertura de instancias cooperativas, fundamentalmente en la temática relacionada con los acuerdos de provisión de armas y de estandarización de las doctrinas militares ante la amenaza comunista. Fue así que, ante una instancia de crisis- como la de Guatemala en 1954 - la dinámica de la solución posible estaba básicamente enmarcada en estos debates y sólo puede

---

<sup>11</sup> Véase Gaddis, John Lewis. *Op. Cit.*

<sup>12</sup> Véase Lanús. *Op. Cit.*

---

comprenderse si se entiende esta configuración de fuerzas de los actores y los ejes que jalonaban el debate en materia de seguridad regional en ese momento histórico.

En tal sentido, el desafío provocado por el gobierno guatemalteco liderado por Jacobo Arbenz, fue leído por los Estados Unidos como un intento de intervención ideológico-política del comunismo soviético en la región, ante lo cual decidieron extremar medidas de intervención indirecta que transformaron en fútiles los intentos latinoamericanos por buscar una salida institucional en el orden de la Organización de Estados Americanos (OEA). Es más, la estrategia de Washington fue esencialmente dilatoria, ya que "(...) tuvo éxito al hacer intervenir a la OEA e invocar el TIAR para evitar que el Consejo de Seguridad incluyera en asunto en su agenda, moviendo los procedimientos diplomáticos de forma tal que permitieron a Castillo Armas la libertad de acción que necesitaba para continuar su invasión"<sup>13</sup>.

Esta utilización discrecional de los organismos de seguridad interamericanos, promovida por los Estados Unidos, sumado a la percepción imperante en América Latina sobre la instrumentalización y el virtual secuestro de las instituciones interamericanas en función de que respondieran a los intereses de seguridad estadounidenses, hicieron que nuestros países intentaran recurrir, generalmente sin éxito, a las Naciones Unidas y al Consejo de Seguridad como ámbito que servía, entonces, para la denuncia de la situación y para el planteo del caso como una violación a los principios de no intervención e integridad territorial.

Esta búsqueda alternativa de patrones institucionales que pudieran canalizar una solución que evitara la vía de la intervención armada, ya sea directa o indirecta, era coherente con las percepciones vigentes entre los actores latinoamericanos, más aun teniendo en cuenta que esta crisis reactualizaba el historial de intervenciones estadounidenses en la región, hechos éstos que habían quedado en la memoria histórica de los países latinoamericanos, fundamentalmente en las primeras décadas del siglo XX.

La respuesta estratégica de la Argentina ante esta configuración de la estructura de un orden de seguridad que mostraba el rostro del poder e influencia de los Estados Unidos - que había salido de la guerra global fortalecido para intentar erigir un control hegemónico de tipo consensual<sup>14</sup> a partir de un sutil juego de presiones externas de tipo básicamente bilateral como eje-patrón dominante en la vinculación con los países de la región, - fue fundamentalmente confrontativa durante los primeros años de la posguerra, señalando un camino heterodoxo de desafíos, particularmente entre los años 1947 y 1950, durante el gobierno peronista<sup>15</sup>. A su vez, el contexto latinoamericano no distaba de ser muy diferente, y las crisis que se sucedieron en la región y la forma en la que se encararon soluciones a las mismas, se constituirían en una prueba irrefutable de esa vinculación asimétrica que ha sido el sustrato estructural que ha condicionado el margen de maniobra de los países de la región.

---

<sup>13</sup> Cargnelutti, Hugo. *Seguridad Interamericana ¿Un subsistema del Sistema Interamericano?* Pág. 51.

<sup>14</sup> Véase Varas, Augusto. *La Post-Guerra Fría, la Seguridad Hemisférica y la Defensa Nacional*. En Varas, Augusto (Ed.). *Percepciones, amenazas y políticas de Defensa en América Latina*. Santiago: FLACSO Chile (1993).

<sup>15</sup> Véase Lanús. *Op. Cit.* y Saavedra, Marisol. *Argentina dentro del Sistema Interamericano entre 1945 y 1955*. Buenos Aires: IDICSO-USAL (1992).

Por cierto, la posición de Argentina varió significativamente al compás de la inestable evolución de su dinámica política-institucional interna, jalonada - como muchos de los países de la región - por golpes de Estado que se constituyeron en un patrón estructural para comprender la dinámica del juego político con los intereses en disputa entre un conjunto de actores con cosmovisiones divergentes respecto a cómo organizar una estructura político-institucional que permitiera la estabilidad sistémica en el marco de un orden democrático consolidado. En verdad, estos vaivenes políticos - que señalaban la presencia de la crisis como un factor explicativo central - deben ser incorporados a fin de entender mejor las respuestas que los gobiernos que se sucedieron en la Argentina y en la región fueron adoptando ante la agenda de seguridad hemisférica dominada en sus objetivos de política por los Estados Unidos.

Es por ello que, en el ámbito de la seguridad hemisférica, los estados latinoamericanos actuaron fuertemente condicionados por la concepción que las diferentes administraciones tenían sobre los intereses nacionales a defender, los objetivos a consolidar y promocionar, y los instrumentos a utilizar en pos de ellos, en el orden de la construcción de la seguridad interamericana. Hay que señalar que la inestabilidad institucional y la ruptura del orden constitucional operada por gobiernos militares de carácter autoritario que se encaramaron en la gestión de los asuntos del Estado, se han constituido en factores que influyeron notablemente a la hora de describir y explicar las características de la cambiante posición latinoamericana ante la agenda de seguridad orientada y modelada por los Estados Unidos<sup>16</sup>.

En efecto, las situaciones de desorden institucional y las recurrentes rupturas democráticas han sido una tendencia manifestada recurrentemente en la región, con lo cual, la probabilidad de encarar soluciones conjuntas en términos de visiones compartidas en cuestiones de seguridad hemisférica, se vio fuertemente condicionada por estos factores de orden político-institucional.

Ahora, con el balance de los primeros años de evolución del sistema hemisférico de seguridad, ¿qué cambios y qué percepciones se encuentran en la continuidad de las relaciones de seguridad hemisféricas en las próximas décadas? En el siguiente apartado aborda brevemente la agenda en los '60 y los '70.

### *1.2. La Doctrina de Seguridad Nacional: la progresiva securitización del sistema*

El período que comienza con la administración Kennedy significó - como consecuencia de la Revolución Cubana -, en lo atinente a la agenda de seguridad hemisférica, la puesta en marcha de una serie de políticas que recurrieron a instrumentos diversos (tanto de índole económico-financiero y comercial, político-estratégico y comunicacional) a fin de contener el avance político y territorial de la Unión Soviética en la región. En tal sentido, los *underpinnings* que condicionaban y caracterizaban los ejes temáticos en torno a los cuales se estructuró el vínculo interamericano, adquirieron una centralidad estratégica, lo cual estaba en directa relación con las percepciones que arraigaban en una administración que,

---

<sup>16</sup> Véase Halperín Donghi, Tulio. *Historia Contemporánea de América Latina*. Buenos Aires: Alianza Editorial (1994). Boersner, Demetrio. *Relaciones Internacionales de América Latina*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad (1990).

haciendo uso de una estrategia de contención flexible, estaba dispuesta a encarar el desafío del enfrentamiento global con la Unión Soviética desde perspectivas que cruzaban intereses e instrumentos de poder que eran tanto político-institucionales, económicos, psico-sociales, militares y de inteligencia<sup>17</sup>.

En efecto, en relación a esta cosmovisión, Gaddis afirmaba que entre los decisores cercanos a Kennedy tenían una visión más bien simétrica y compleja del poder, que "(...) era tanto una función de percepciones como de posición o voluntad: los cambios diminutos de su distribución- o incluso la apariencia de esos cambios- podían ocasionar reacciones en cadena de pánico que acaso sacudirían al mundo, con consecuencias potencialmente devastadoras". Es por ello que, ante la posibilidad de que se incubaran cambios en las zonas periféricas del sistema internacional que pudieran tener efectos directos o indirectos en las capacidades de poder de los Estados Unidos y sus aliados, se debía actuar a fin de "(...) impedir que se produjeran en la escena mundial cambios que pudieran restringir la diversidad por medio de la concentración de poder en manos hostiles"<sup>18</sup>.

Sin embargo, es importante destacar que el eje de tensión en torno al cual se pensaba al enemigo político y militar, es decir el bloque soviético de poder, estaba vinculado a la percepción - dominante en las relaciones hemisféricas en los '50 - que representaba y corporizaba la amenaza en un poder que era esencialmente extra-hemisférico, por lo tanto externo y ajeno a la región. Es este eje el que va a ser reconceptualizado durante estas dos décadas en las que ese enemigo externo, que era representado como un poder rival que actuaba en función de objetivos estratégicos clásicos - motivado por la pura expansión militar-territorial, la búsqueda de mayor influencia económica o de una mejor capacidad de coacción política - será visualizado y percibido como de naturaleza intrínsecamente interna, con lo cual, esa guerra contra el enemigo soviético debía ser reconfigurada en función de responder a esa amenaza interna con una variedad de instrumentos que posibilitaran contener ese intento de control de los regímenes políticos latinoamericanos por parte de la ideología comunista soviética.

Esa nueva estrategia se plasmó en un documento del Departamento de Estado, titulado *Un Nuevo Concepto para la Defensa y el Desarrollo Hemisférico*, en el que se afirmaba la falta de realismo de la política basada en la definición de la amenaza sustentada en el enemigo extra-hemisférico. La forma en que se estructuró ese vínculo entre economía y seguridad, tendría su cabal expresión en los conflictos que la región vivió durante las dos décadas, en las que gobernaron regímenes dictatoriales que, a la luz de la inestabilidad institucional y la ruptura del orden democrático, aparecían- a los ojos de los estadounidenses - como el mejor resguardo para evitar la injerencia del fantasma soviético en la región. La criatura política resultante de estos cruces de percepciones e intereses fue lo que se conoció como Doctrina de Seguridad Nacional<sup>19</sup>. En este contexto, "la contribución que debía esperarse de las fuerzas armadas latinoamericanas en el marco de la defensa continental debía ser, no ya el papel

<sup>17</sup> Véase Gaddis, John Lewis. *Kennedy, Johnson y la Respuesta Flexible*. Cáp. VII. En Gaddis. *Op.Cit.*

<sup>18</sup> Gaddis. *Op. Cit.* Págs. 222 y 223.

<sup>19</sup> Este documento fue difundido el 15 de Enero de 1961 por el *Policy Planning Staff* del Departamento de Estado y trabajaba sobre los conceptos de defensa hemisférica en vinculación con la cuestión del desarrollo, que era visualizada como central en la agenda tanto económica como de seguridad en la región. Lanús. *Op. Cit.* Pág. 152.

---

*clásico de la defensa externa, sino el de transformarse en fuerzas preponderantes para la seguridad interna y actuar en consecuencia para remover las causas que podrían generar la subversión y la comunización de América”<sup>20</sup>.*

Se consolidó, entonces, una progresiva tendencia hacia lo que se puede denominar como la securitización de la agenda, promovida por los gobiernos estadounidenses que estaban embarcados en una respuesta simétrica<sup>21</sup> al desafío planeado por los soviéticos en todo el sistema internacional. De hecho, se daba un renovado impulso a la institucionalización de nuevos esquemas de seguridad, que le permitieran a la OEA maximizar la eficiencia en el control y prevención de crisis en el sistema, mientras se buscaba consolidar una estructura de decisiones que estuviera capacitada para responder al desafío que el enemigo - otrora externo- pudiera concretar en los frentes políticos internos de los países latinoamericanos.

En efecto, desde 1960 se creó la denominada instancia de reunión de Ejércitos Americanos, en cuyo seno se buscaba fortalecer los vínculos militares y dar cabida a las propuestas que intentaban estandarizar métodos, doctrinas, equipamiento y adiestramiento militar conjunto en pos de responder a lo que se caracterizaba como el peligro de la extensión de la insurgencia armada en la región. A su vez, debía fortalecerse el rol cívico de las fuerzas armadas y su involucramiento, como factor dinámico de poder, en las cuestiones del desarrollo económico como una verdadera salida para derrotar las condiciones político-institucionales que pudieran darle cabida a la amenaza guerrillera. Es más, durante toda la década de los '60, los Estados Unidos insistieron “(...) en algunas propuestas ya tradicionales: creación de una Fuerza Interamericana de Paz, el robustecimiento del papel de la Organización de Estados Americanos como instrumento para mantener la paz y estabilidad del continente, institucionalizar la Junta Interamericana de Defensa y transformarla en un órgano de la OEA”<sup>22</sup>.

En todo este período, Washington privilegió una vía de vinculación bilateral en cuestiones de seguridad; tal vez, el mejor indicador de ello ha sido la firma de acuerdos de cooperación militar que, entre la década de los '50 y mediados de los '60, se cerraron con casi la totalidad de países latinoamericanos. Pero la influencia político-estratégica de los Estados Unidos se vio reflejada, también, en sus propuestas más bien unilaterales que eran formuladas en el marco de la Junta Interamericana de Defensa (JID), órgano que se lo pensó como la protoestructura coordinadora y conductora de un brazo militar del que la OEA debía proveerse a fin de dar cuenta del nuevo escenario hemisférico.

Es en este tipo de debates, en los que la voz en disidencia de América Latina se va a escuchar durante todo este período, si bien no con una postura unívoca y cerrada en términos de consenso político, pero sí con una idea concreta de evitar - fundamentalmente por medios jurídicos y diplomáticos- un tipo de institucionalización del sistema de seguridad regional que terminara por ampliar la brecha de asimetrías en términos de las capacidades de poder que los actores tenían desde su constitución como tales en el vínculo panamericano. En tal sentido, nuevamente se expresaron posturas que se balancearon entre una actitud confrontativa y otras que podríamos conceptualizar como consensuales o

---

<sup>20</sup> *Ídem Anterior*

<sup>21</sup> Véase Gaddis *Op. Cit.* Capítulo VII.

<sup>22</sup> Lanús. *Op. Cit.* Pág. 152.

más bien cooperativas en un marco de *desconfianza estructural*, dadas las características constitutivamente desiguales del vínculo, tal como fueron ya descriptas.

En la segunda mitad de la década de los '60, en el contexto de la Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria de la OEA, realizada en Buenos Aires en 1967, la República Argentina - con el respaldo protagónico de los Estados Unidos- elevó una propuesta a fin de incorporar el conjunto de instituciones y organismos técnico-militares- como la JID, las reuniones de Fuerzas Armadas continentales- a las estructuras político-institucionales de la OEA, ya que la grave situación de conflicto que se vivía en la región y la percepción vinculada al crecimiento de la amenaza del enemigo interno subversivo en nuestras comunidades, indicaban que las estructuras de defensa y seguridad interna de los países debían funcionar de consuno <sup>23</sup>. En tal ocasión, la propuesta naufragó en virtud de la oposición liderada por Chile, Colombia y México, aunque en las reuniones de Ejércitos Americanos realizadas en los dos años siguientes, habría nuevos ensayos (generados desde las estructuras militares) que estaban en línea con la necesidad estratégica - percibida desde Washington y desde los gobiernos militares de Brasil y Argentina, fundamentalmente - de crear un órgano militar unificado que funcionara en el marco de la OEA.

Finalmente, en Junio de 1969, se produjo la visita de Nelson Rockefeller, enviado por el presidente Nixon a la región. Este hecho marcó el punto culminante de la escalada securitista, ya que el informe preparado por el aludido funcionario recomendaba la constitución de un Consejo de Seguridad del Hemisferio Occidental, cuya tarea central estaría dirigida a coordinar todas las acciones necesarias para derrotar a las fuerzas insurgentes que actuaban en el continente. En función de ello, proponía que la asistencia militar estadounidense se transformara en un programa de seguridad hemisférico a ser implementado desde la OEA, con lo cual, finalmente, "(...) propugnaba unir las fuerzas armadas de América Latina con las de seguridad o policiales en la tarea de velar por la seguridad interna" <sup>24</sup>.

Este cúmulo de factores explicativos se materializaron durante los escenarios de crisis regional en las décadas de los '60 y los '70. En efecto, tanto en la larga crisis cubana - que se fue incubando desde 1960, una vez que el gobierno revolucionario comenzó a cimentar su poder en Cuba, hasta la denominada Crisis de los Misiles - como en la crítica situación de República Dominicana en 1965, los organismos de seguridad interamericanos se transformaron en caja de resonancia por un lado, del enfrentamiento global en el contexto de la Guerra Fría (Cuba) y, por otro lado, de las *misperceptions* dominantes en el asimétrico vínculo con los Estados Unidos. Es más, en estas situaciones de crisis, las administraciones estadounidenses intentaron hegemonizar su rol, tanto resolutivo como preventivo, desde las estructuras institucionales de la OEA y sus instrumentos político-institucionales y jurídico-formales <sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> Lanús. *Op. Cit.* Págs. 164 - 165.

<sup>24</sup> Lanús. *Op. Cit.* Pág. 158.

<sup>25</sup> Véase Child, John. *Unequal Alliance: The Interamerican Military System. 1938-1978*. Boulder (EE.UU): Westview Press (1980).

Ciertamente, en la crisis de República Dominicana, se cristalizó este sentido discrecional e intervencionista que los Estados Unidos le imprimieron a su papel en el orden hemisférico y al consecuente uso de sus instituciones. En efecto, el gobierno estadounidense decidió intervenir el 28 de abril de 1965 con su infantería de Marina para dar por terminado con lo que se consideraba una amenaza filocomunista potencialmente grave y desestabilizadora en el corazón del Caribe. Consumada la intervención, "(...) el gobierno de los Estados Unidos informó de lo acontecido al Consejo de la Organización de Estados Americanos, reunido en sesión reservada, y solicitó la convocatoria de una reunión especial del órgano para tratar urgentemente la cuestión...La decisión de intervenir, adoptada por el gobierno de Washington, tomó por sorpresa a todos los países latinoamericanos, que no habían sido informados previamente" <sup>26</sup>. Posteriormente, en el marco del Órgano de Consulta de la OEA, se conformó una Fuerza Interamericana de Paz, que vino a constituirse en la cara multilateral e institucionalizada del manejo de la crisis dominicana. Por ende, la instrumentalización discrecional de los organismos de seguridad regional por parte de los Estados Unidos volvía a ser el sello distintivo del manejo de crisis en el marco del enfrentamiento ideológico-territorial con la Unión Soviética<sup>27</sup>.

Por otra parte, en la crisis cubana, los Estados Unidos pudieron instrumentar toda una gama de políticas de carácter punitivo, que sólo podían ser comprendidas en el contexto del enfrentamiento ideológico con Moscú y en el progresivo endurecimiento del régimen castrista en sus vínculos con los Estados Unidos. De hecho, el fracaso de la intervención armada directa en el episodio conocido como la invasión a Bahía de los Cochinos, en Abril de 1961, propiciado por la administración Kennedy, señaló el punto culminante de una estrategia agresiva de características claramente intervencionistas que, a partir de allí, viró en un manejo de crisis en cuyo centro pivotal estaban nuevamente las estructuras institucionales del orden de seguridad hemisférico. En tal sentido, fue en el marco de la VIII Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, realizada en Punta del Este en Enero de 1962, que los Estados Unidos promovieron y obtuvieron la aplicación de sanciones diplomáticas y económicas sobre el régimen cubano, lo cual terminó con la efectiva exclusión del país de la OEA<sup>28</sup>. La saga de enfrentamientos regionales y globales en relación al régimen castrista tendría un cierre rupturista - que provocó una extrema y grave tensión sistémica como nunca antes había ocurrido - con la denominada Crisis de los Misiles, de Octubre de 1962 <sup>29</sup>.

Fue en virtud de todo ello que, a comienzos de los '70, se generó un impulso diplomático muy fuerte en la región, a fin de debatir seriamente las estructuras del sistema de seguridad hemisférica, cuestión que ya había sido planteada en la X Conferencia de Ejércitos Americanos realizada en Caracas, en Septiembre de 1973 y en la tercera Asamblea General de la OEA en Julio de ese mismo año en Lima, Perú <sup>30</sup>. En esas instancias, la

---

<sup>26</sup> Lanús. *Op. Cit.* Pág. 209.

<sup>27</sup> Véase Cargnelutti. *Op. Cit.* Págs. 40-41, 43, 55-57.

<sup>28</sup> VIII Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores (Resolución VI y VII). 31/01/1962 - Punta del Este, Uruguay. [www.oas.org](http://www.oas.org)

<sup>29</sup> Lanús. Págs. 269-274. Además, véase Cargnelutti. *Op. Cit.* Págs. 46-47, 52-55, 61, 65-66, y Allison, Graham. *La Esencia de la Decisión*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano (1988).

<sup>30</sup> Lanús. *Op. Cit.* Págs. 166-168.

Argentina, Perú, Colombia y Venezuela, entre otros, plantearon la necesidad de corregir el asimétrico funcionamiento de los esquemas de seguridad, volviendo a hacer hincapié en la necesidad del desarrollo económico y social como un entorno estratégico fundamental para consolidar una auténtica seguridad en la región.

En la citada reunión de Ejércitos Americanos, a instancias de la delegación peruana, se discutió sobre un nuevo concepto de seguridad basado en el desarrollo económico y social; la misma, fue sostenida por el General Edgardo Mercado Jarrín quien, al señalar las críticas al sistema de seguridad regional y, a su vez, expresar la necesidad de reformas inmediatas, afirmaba que *“el nuevo Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca o un nuevo sistema de seguridad colectiva, debe proporcionar protección no solamente frente a la agresión armada, sino a otros tipos de agresión intra-continental. Nosotros consideramos que en el TIAR existe un vacío importante, en cuanto no se prevén los medios para corregir medidas unilaterales de coerción económica que de hecho se aplican en nuestro continente”*<sup>31</sup>.

Estos reclamos iban de la mano de la crítica que se hacía al rol de los Estados Unidos como actor hegemónico en la región, lo cual estaba ligado a la percepción que se tenía sobre las consecuencias prácticas que la denominada Doctrina de Seguridad Nacional y Desarrollo había provocado en la región. En la década de los '70, al extremarse los diagnósticos desde la perspectiva del control y del combate contra el enemigo soviético al interior de los Estados nacionales, se sucedieron regímenes autoritarios que llevaron la agenda de seguridad a un plano de paroxismo securitista, tal como se ha visto en los países del Cono Sur y en toda la región centroamericana, desangrada por guerras civiles y gravísimas rupturas institucionales.

Por otra parte, hacia fines de la década de los '70, desde sectores políticos afines al Partido Republicano en los Estados Unidos, se comenzó a dar cuenta de una autopercebida debilidad del poder nacional en su enfrentamiento con la Unión Soviética. En tal contexto, el comienzo de los '80 significó la llegada al poder de una administración que se mostraba dispuesta a encarar un conjunto de transformaciones estructurales, tanto internas como externas, que eran necesarias a fin de proyectar nuevos bríos a los Estados Unidos en el escenario global. En ese proceso político y decisional, se dio a conocer un documento - popularmente difundido como SANTA FE<sup>32</sup>-, que aparecía como el compendio de la acción político-estratégica que la administración reaganiana estaba dispuesta a llevar a cabo no sólo en el sistema internacional sino, también, en su patio trasero, es decir América Latina. Se verá, entonces, los escenarios de conflicto en la región contextualizados desde una cosmovisión ofensiva en términos de la manifestación concreta del poder nacional de los Estados Unidos.

---

<sup>31</sup> Lanús. *Op. Cit.* Pág. 168.

<sup>32</sup> El citado documento Santa Fe I exponía una preocupante realidad político-estratégica y un atraso relativo de los Estados Unidos en lo que se refería al papel de liderazgo que el país debía desarrollar en el contexto global y regional, teniendo en cuenta, fundamentalmente, el diagnóstico pesimista y profundamente ideologizado que se hacía de la administración Carter, a la que se le imputaba la percepción de debilidad que la política exterior de los Estados Unidos estaba generando en el sistema global y, básicamente, en el enemigo soviético.  
[http://www.geocities.com/proyectoemancipacion/documentossantafe/documentos\\_santafe.htm](http://www.geocities.com/proyectoemancipacion/documentossantafe/documentos_santafe.htm)

### *1.3. La agenda hemisférica en los '80: la ofensiva ideológica y los procesos de transición a la democracia. Las crisis y la debilidad institucional del sistema de seguridad.*

La política exterior norteamericana de la administración Reagan propuso, en el orden hemisférico, una agenda de seguridad que estaba fuertemente influida y cruzada por el paradigma ofensivo-globalista en el que estaba inscripto el pensamiento estratégico y geopolítico estadounidense. Ciertamente, la percepción dominante en las dos décadas pasadas, según la cual era un interés de seguridad vital para la Casa Blanca la lucha contra la insurgencia y la consolidación de un entorno favorable a los *inputs* estratégicos de la agenda, se materializó muy claramente en los '80 en Centroamérica y el Caribe, que fueron escenarios predilectos de la ofensiva político-diplomática y estratégico-militar de los Estados Unidos en la región.

Tal como afirman Nathan y Oliver, en su estudio sobre la política exterior estadounidense después de la Segunda Guerra Mundial,

*el énfasis puesto por el presidente Reagan en la fuerza, inclusive en la superioridad como base de las negociaciones, repetía el idioma hablado por aquella primera estrategia destinada al manejo de la Guerra Fría. Sin duda, con frecuencia Reagan subrayó su deseo de acabar con lo que suponía era el debilitante "síndrome de Vietnam", que acentuaba excesivamente la complejidad internacional y los límites del poder norteamericano, debilitando así el poder de Estados Unidos. La acumulación de fuerzas estratégicas, el ejercicio del poder militar en el Caribe y en Medio Oriente, y la vigorosa aplicación de la doctrina Reagan, todo ello dentro de un marco de ataques retóricos, moralistas y estridentes lanzados contra la Unión Soviética y contra la legitimidad de su orden político y social, se convirtieron, de este modo, en los instrumentos de este renovado nacionalismo y activismo norteamericanos<sup>33</sup>.*

En efecto, la Revolución Sandinista <sup>34</sup>, junto al proceso de inestabilidad institucional de los regímenes políticos centroamericanos y las intervenciones económicas y político-militares de la Casa Blanca se constituyeron, entonces, en una de las líneas de acción directa de la política exterior y en la manifestación concreta del interés nacional estadounidense leído

---

<sup>33</sup> Nathan, James A. / Oliver, James K. *Efectos de la Política Exterior Norteamericana en el Orden Mundial*. Pág. 493.

<sup>34</sup> Ambrose afirma que "América Central era casi una obsesión para Reagan. A diferencia de los presidentes anteriores, que habían visto los peligros y los desafíos en el este y el oeste, en Europa y el bloque soviético, y en Japón y China, Reagan los veía en el sur. No resultaba muy convincente lograr que los otros se le unieran en considerar a América Central como el área crítica". El conflicto sandinista ha sido revelador en lo que respecta al siempre difícil vínculo entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en materia de política exterior en los EE.UU. Justamente, "(...) el Congreso, en la así llamada enmienda de Boland, desafió al presidente y ordenó una veda en el apoyo militar a los Contras. Comenzó en Octubre de 1984 y continuó por dos años. Durante ese tiempo, Reagan maquinó y ejecutó una serie de planes y acciones destinados a engañar claramente al Congreso, o más francamente, para violar la ley". Ambrose, Stephen. *Hacia el Poder Global*. Págs. 258 y 265.

en clave de poder militar duro. De esta manera, la región centroamericana fue estrategizada como un área vital para la seguridad nacional de los Estados Unidos y, como tal, fue blanco de políticas concretas que combinaban, en su implementación, tanto medidas directas como acciones indirectas, dentro de las cuales, los aparatos de inteligencia desempeñaron un rol fundamental.

A su vez, la crisis de Grenada - que terminó con la intervención armada de los Estados Unidos para poner fin a una experiencia de corte filomarxista que había logrado hegemonizar el poder - se sumó a la percepción general de crisis sistémica del aparato institucional de seguridad en el Hemisferio. En este momento histórico, surgieron nuevamente las asimetrías estructurales que hemos reconocido desde la conformación misma del sistema interamericano de seguridad y la propia OEA fue eje de un debate institucional que parecía cada vez más vacío de sustento y contenido concreto, más aun en una etapa en la que los Estados Unidos estaban dispuestos a ejercer un rol coercitivo y hasta unilateral en la búsqueda de un entorno de seguridad nacional en su área de influencia.

Estas percepciones, vinculadas con un injusto y desigual funcionamiento del esquema institucional de seguridad, se reforzaron con la crisis provocada con la guerra de Malvinas, en cuyo desarrollo estaba involucrado un actor extra-hemisférico, el Reino Unido. Ciertamente, es fundamental comprender cómo funcionaron las estructuras político-institucionales de seguridad en el Atlántico Sur, ya que, independientemente de las características particulares del conflicto referido, las mismas reprodujeron los procesos evolutivos de las crisis precedentes, en las que los Estados Unidos intentaron hegemonizar un rol activo y dominante en la región a partir de la manipulación y/o del uso de su capacidad de coacción política en el marco de la OEA.

Así mientras la Casa Blanca buscaba consolidar una salida interamericana bajo su liderazgo con prácticas propias de sus capacidades de poder, la eficacia y utilidad material de los instrumentos político-diplomáticos y la propia capacidad del TIAR (como paraguas protector de la comunidad de seguridad interamericana ante posibles amenazas o agresiones externas), quedaban totalmente desvirtuadas no sólo por las prioridades estratégicas de una potencia de alcance global, sino por la brecha cada vez más profunda entre la normativa jurídico-institucional y los mecanismos de construcción de consenso que ellos preveían.

Durante los '80 Washington había extremado sus acciones unilaterales de intervención directa en la región (Grenada, Nicaragua, en la guerra antisubversiva en El Salvador o Panamá), poniendo en duda - desde sus fundamentos - la vigencia de un sistema de seguridad que no hacía más que reproducir las características esencialmente conflictivas de un vínculo que era y es asimétrico y desigual en términos de capacidades de poder. Tal como manifiesta Augusto Varas, *"tanto en el caso de las Malvinas y como en el centroamericano fue el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, el que jugó un rol clave. Allí se hizo patente la dualidad y la debilidad del mecanismo regional expresada en el texto del tratado. En el documento sólo le asigna un rol en tanto el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas no hubiese tomado las medidas necesarias para mantener la paz (Artículo 3, numeral 6)"*<sup>35</sup>.

---

<sup>35</sup> Varas, Augusto. *Op. Cit.* Pág. 58.

Ciertamente, la prioridad por un tipo de vínculo esencialmente ideológico en el marco del sistema interamericano terminó por debilitar materialmente la posibilidad de construir un orden hemisférico que diera cuenta de la situación preexistente de disparidad estratégica entre los actores de la región. Es por ello que el consenso fundado desde esas bases asimétricas, terminó de desplomarse con la crisis panameña de 1989. De hecho, *“cada vez se fue objetivando con más claridad que este consenso estaba en función y en relación con el apoyo de la estrategia del superpoder sobre el resto de los signatarios”*<sup>36</sup>.

Pero, a pesar de estas circunstancias objetivamente presentes, *“(…) hasta mediados de la década de los ochenta, la doctrina de seguridad nacional constituyó la visión dominante en los países sudamericanos, influyendo en el resto de Latinoamérica. El slogan seguridad nacional era empleado por los líderes políticos norteamericanos, durante la guerra fría, con el fin de lograr apoyo para sus políticas, justificando el diseño de estrategias, a un elevado costo, para reforzar las estructuras política, militar y económica del mundo libre. También proporcionó una base racional para la cooperación internacional y apoyo a la ONU, así como la justificación para alianzas, asistencia externa e intervenciones militares en gran escala”*<sup>37</sup>. En verdad, este entorno favorable a la aplicación de políticas de tipo intervencionista en buena parte de la década de los '80, venía de la mano de los procesos de ruptura institucional que habían asolado a América Latina desde mediados de los '60 en adelante, cuyas bases de sustentación tenían un fuerte compromiso ideológico con las posiciones oficiales de los Estados Unidos en el marco de la Guerra Fría.

Por ende, el tipo de interdependencia que se consolidó a mediados de los '80 en cuestiones de seguridad hemisférica, mostró un rostro decididamente asimétrico, caracterizado por *“(…) privilegiar los intereses y objetivos estratégicos norteamericanos por sobre el resto del continente, al punto de identificarse como orientación global del sistema interamericano”*<sup>38</sup>.

Cuando comenzaron a ponerse en marcha los procesos de transición a la democracia en casi toda la región, a partir, entre otras cosas, de la propia presión político-diplomática de la Casa Blanca, Centroamérica se constituyó en escenario de prueba para la implementación de procesos de paz y normalización institucional, siendo los esquemas políticos concertacionistas de Esquipulas I y II, un ámbito en el que se intentó, mediante el apoyo coordinado y la cooperación política concreta de los países de la región, consolidar una instancia de participación interamericana que permitiera recuperar iniciativa política conjunta a través de los mecanismos jurídico-formales y político-institucionales presentes en la estructura de seguridad del sistema interamericano<sup>39</sup>. Por cierto, fue un ensayo desde la autopercibida debilidad estructural de los países de la región en su vinculación con Estados Unidos, pero aun así, significó una interesante propuesta que, en el marco de los procesos de redemocratización, buscó consolidar un margen de maniobra<sup>40</sup> regional a

<sup>36</sup> *Ídem Anterior.*

<sup>37</sup> Cargnelutti, Hugo. *Op. Cit.* Pág. 23. Véase Keohane, Robert/Nye, Joseph. *Poder e Interdependencia*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano (1988).

<sup>38</sup> Cargnelutti, Hugo. *Op. Cit.* Pág. 25.

<sup>39</sup> Ambrose. *Op. Cit.* Págs. 276 -277 y Nathan/Oliver. *Op. Cit.* Págs. 452 - 454.

<sup>40</sup> En la conceptualización de la Dra. Seitz, tomamos, para esta particular situación histórica, el componente de las *percepciones* y de la *coyuntura política* como dos instancias relevantes, que, bien instrumentadas, son las que han permitido generar el aludido margen de maniobra, aun más

partir de un uso concertado de los instrumentos jurídicos y políticos del orden hemisférico de seguridad.

Sin embargo, es interesante señalar que la administración Reagan, fundamentalmente en el segundo mandato, se mostró reacia a trabajar en términos cooperativos con las propuestas de Contadora o del por entonces presidente de Costa Rica, Oscar Arias, cuya finalidad era consolidar una vía conciliadora que permitiera frenar el estado de guerra que de hecho primaba en la región y establecer parámetros de solución que pusieran término a las acciones de intervención indirecta llevadas a cabo por Estados Unidos tanto en Nicaragua como en El Salvador, Honduras, Panamá o Guatemala.

---

teniendo en cuenta que se lo hacía sobre una base institucional se distribución desigual de capacidades de poder.

---

---

## Segunda Parte. Agenda de Seguridad Hemisférica en la post-Guerra Fría

### 2.1. Estados Unidos, Latinoamérica y el fin de la Guerra Fría

Con la caída del Muro de Berlín, en Noviembre de 1989, y la implosión de la Unión Soviética, en 1991, Estados Unidos quedó como la única superpotencia en la esfera mundial. Estados Unidos era el vencedor de la contienda que tuvo en vilo al mundo por más de 40 años. La supremacía estadounidense en todos los ámbitos (político, militar, diplomático y económico) no tenía un correlato en algún otro actor del sistema internacional. La reunificación alemana, la incipiente Unión Europea, el fin de la burbuja japonesa, y los reordenamientos internos de Rusia y China, hacían de los Estados Unidos el rector del nuevo orden internacional que se estaba gestando.

La Guerra del Golfo (1991), luego de la invasión de Kuwait por parte de Irak, no hizo más que demostrar la supremacía estadounidense, logrando un apoyo y una legitimación en su accionar por parte de la comunidad internacional sin precedentes desde la Segunda Guerra Mundial. Luego del triunfo en la Guerra Fría y del exitoso final de la Guerra del Golfo su margen de maniobra era enorme. Esto llevó a que Samuel Huntington afirmara que fue el único momento en que el mundo fue unipolar <sup>41</sup>.

El derrumbe del comunismo como adversario generó que la lógica amigo-enemigo, que había existido por más de cuatro décadas en el contexto del conflicto Este-Oeste, no encontrara un sustento que la avalara en el nuevo orden mundial. Las características de las nuevas crisis en el sistema internacional funcionaban con parámetros totalmente distintos de los conocidos hasta el momento. El conflicto yugoslavo a principios de los '90 era un fenómeno que precipitaba una contienda bélica en el medio de Europa; asimismo conflictos humanitarios como el de Somalia, Ruanda y Timor Oriental, todos de vieja data pero que – globalización mediante – estaban a la vista de la opinión pública internacional.

El fin de la bipolaridad hizo que la agenda de los Estados Unidos sufriera cambios para adaptarse al nuevo contexto internacional. Esta nueva y compleja realidad necesitaba de distintas alternativas de acción para hacerles frente. En Washington debieron cambiar su estrategia a nivel mundial, en general, y a nivel continental, en particular. De esta forma, se preparó para cooperar con la comunidad internacional simultáneamente al auge de la globalización, que avanzaba sin frenos y con la capacidad de afectar los cimientos mismos de la estructura del orden interestatal.

Las crisis que estallaron a partir de la década del '90 no tenían, en la mayoría de los casos, una génesis interestatal sino intraestatal, donde fenómenos como las guerras civiles (por causas étnicas, religiosas, políticas e ideológicas), el terrorismo internacional, las armas de destrucción masiva y el narcotráfico, entre los más destacados, aparecieron sobre la superficie, mostrando que el jubilo de los pacifistas por el fin de la Guerra Fría no era más que un espejismo. Sin embargo, la política exterior y de seguridad de Estados Unidos seguía estando basada bajo parámetros y métodos fieles a las amenazas tradicionales. Por

---

<sup>41</sup> Huntington, Samuel. *The Lonely Superpower*. Pág. 37.

---

lo tanto, la prioridad continuó siendo “el mantenimiento de una fuerza militar suficiente para llevar a cabo y ganar simultáneamente dos grandes conflictos regionales”<sup>42</sup>.

En este contexto, los países de América Latina buscaban consolidarse a nivel interno, tanto en el ámbito político como en el económico. Con las elecciones en Chile y Paraguay, comenzó en América del Sur un periodo democrático formal en todo el subcontinente en paralelo, enterrando los últimos vestigios dictatoriales en el Cono Sur comenzados en los '60 y los '70. La vocación democrática, tanto de la sociedad como de los partidos políticos, sumado al descrédito de las Fuerzas Armadas por las persecuciones, desapariciones y asesinatos, significó el fin de estos como actores relevantes del sistema político, especialmente en Argentina.

Los fracasos económicos de la mayoría de los países de la región en la década del '80 (conocida como la Década Perdida), centró la agenda de los mismos de cara a la nueva realidad del sistema internacional. Las disputas territoriales y las hipótesis de conflicto fueron substituidas por los incipientes procesos de cooperación entre los distintos países, buscando crear bloques de integración regional. De esta forma, el fin de la disputa por la hegemonía subcontinental entre Argentina y Brasil dio lugar a los acuerdos Alfonsín - Sarney, primero, y al MERCOSUR, después. Asimismo, durante los '90 fueron resueltos todos los problemas limítrofes, por medios pacíficos, entre argentinos y chilenos, principal fuente de tensión en el Cono Sur por mucho tiempo<sup>43</sup>.

Como consecuencia, se comenzaron a dar una serie de situaciones marcadas por la cooperación entre los países de América del Sur. De esta forma, proliferaron las medidas de confianza mutua, y la seguridad colectiva dejó espacio a la seguridad cooperativa, en pos de prevenir cualquier tipo de crisis<sup>44</sup>. En relación a esto, las asiduas reuniones entre ministros de defensa, jefes de estados mayores conjuntos, y demás consultas en materia de defensa y seguridad, han permitido estrechar lazos, desalentar carreras armamentísticas y generar confianza entre los países. Esto ha permitido que en la actualidad tropas argentinas, brasileras, chilenas y uruguayas estén actuando en conjunto para las Naciones Unidas, bajo mando brasileño, en suelo haitiano. Además, es de destacar la cantidad de acuerdos firmados y ratificados por los países latinoamericanos tendientes a evitar la proliferación de Armas de Destrucción Masiva<sup>45</sup>.

Las relaciones entre América Latina y Estados Unidos fueron tensas durante gran parte de los '80, principalmente en relación a Centroamérica (Nicaragua, Granada y El Salvador) y

---

<sup>42</sup> Klare, Michael. *La Nueva Estrategia Militar de Estados Unidos*. En Albiñana, Antonio (Ed.). *Geopolítica del Caos*. Pág. 33.

<sup>43</sup> Fueron firmados: Canal de Beagle (1984), Acuerdos Menem - Aylwin (1991), Laguna del Desierto (1994), Hielos Continentales (1998) y Menem - Frei (1999).

<sup>44</sup> El objetivo de la Seguridad Cooperativa sería evitar los conflictos, principalmente, a través de la implementación de medidas preventivas que inhiban la capacidad y el potencial de agresión, a diferencia de la Seguridad Colectiva que prevé la respuesta a la agresión y su derrota. Patiño Mayer, Hernán. *Aportes a un nuevo Concepto de Seguridad Hemisférica - Seguridad Cooperativa*. [www.ser2000.org.ar/articulos-revista-ser/revista-4/mayer4.htm](http://www.ser2000.org.ar/articulos-revista-ser/revista-4/mayer4.htm)

<sup>45</sup> El Atlántico Sur ha sido declarado libre de ADMs. Asimismo todos los países han adherido al Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP), a la Organización para la Prohibición de Armas Químicas (OPAQ) y a la Convención de Armas Biológicas.

a Malvinas. El primer contacto del nuevo presidente republicano George Bush (quien había cumplido un importante rol en la administración Reagan desde la vicepresidencia en relación a Centroamérica) con América Latina fue conflictivo, debido a la invasión de Panamá por parte de Estados Unidos en 1989, lo que no hacía vislumbrar buenos augurios en las relaciones panamericanas en el nuevo contexto mundial.

De esta forma, no sólo era necesario un cambio en la visión de la Casa Blanca sobre Latinoamérica, sino que la percepción desde la región hacia Washington era que las cosas no habían cambiado en su naturaleza, sustentado por el episodio panameño. De esta forma, la Doctrina de Seguridad Nacional, el apoyo a gobiernos dictatoriales, la securitización de las relaciones bilaterales y las constantes intervenciones en Centroamérica tenían que ser dejadas de lado para generar nuevas formas de establecer relaciones con los países latinoamericanos.

Es en este contexto regional y mundial, cuando el gobierno de George Bush diagramó una plan tendiente a lograr que el resto del continente viera a los Estados Unidos como un socio potable y promotor de crecimiento económico, causa esgrimida como origen de la inestabilidad política, social, internacional y, principalmente, económica de la región. Entonces, Estados Unidos comprendió que debían producirse ciertos cambios en su relación con resto del continente, que marcaran el nuevo camino para afianzar los lazos hemisféricos ante la nueva realidad del contexto internacional de post-Guerra Fría. Augusto Varas señaló como nuevos principios<sup>46</sup>:

- Noción amplia de Democracia: para Bush *la lucha es contra los enemigos de la libertad en la extrema derecha y extrema izquierda*. Esta noción es producto de la traumática experiencia de Estados Unidos en Centroamérica. Así todas las fuentes de inestabilidad política son condenadas y aparece un espíritu colectivo de resolución de conflictos.
- Correspondencia entre fines y medios: se crearon diversas instituciones en Estados Unidos (NED y USAID) para el fortalecimiento de democracia. Esta correspondencia entre medios y fines suplanta a la visión instrumental de la democracia vinculada a los intereses militares y económicos de Estados Unidos y sus aliados en la región.
- Multilateralismo en la Agenda: se enfatiza lo multilateral que se traduce en las nuevas posturas de asociación. Destaca áreas temáticas específicas donde la cooperación asociativa podría desarrollarse entre gobiernos, empresarios y trabajadores. Entre los principales temas, definidos por el Secretario Baker, se encuentran la democracia, drogas, deuda, comercio, emigración, medio ambiente, desarrollo y proliferación nuclear. Para Baker *estos son desafíos comunes que deberemos enfrentar en conjunto para moldear exitosamente nuestro destino compartido*.

---

<sup>46</sup> Varas, Augusto. *Op. Cit.* Págs. 40-47.

- Gobernabilidad democrática y relaciones militares: la prioridad ha sido el reforzamiento de las instituciones democráticas, el control civil sobre las Fuerzas Armadas y el apoyo económico condicionado a un comportamiento democrático. Así las Fuerzas Armadas latinoamericanas no contarán con el apoyo de Estados Unidos para alterar el orden constitucional. El compromiso permanente y adecuado de lo Estados Unidos con los gobiernos civiles democráticos es crucial para el futuro de la región.
- Reducción de los niveles de fuerzas: (...) el potencial de nuevos estallidos sociales de conflicto social son mayores. Sin el tónico del crecimiento económico, la democracia se enfrenta a un futuro difícil. Estados Unidos quiere limitar el impacto económico del armamentismo en América Latina y evitar la proliferación del armamento avanzado y las acciones agresivas.

De esta manera, la base de las relaciones entre Latinoamérica y Estados Unidos dejaba de estar regida por la agenda de la Guerra Fría, sustentada por el hegemon - inspirada en principios principalmente militares y geopolíticos, y de carácter amigo-enemigo - para pasar a sentar nuevos modos de solventar la relación entre los distintos Estados del continente. La estructural inequidad social, la pobreza, las constantes crisis económicas y la inestabilidad política de los Estados latinoamericanos se convirtieron en los principales puntos de las agendas de la región.

La necesidad de América Latina de recomponer vínculos con la única superpotencia del sistema generó que se replantearan diferentes alternativas. Esta situación - análoga en cierto sentido a las que se vivió luego de la Segunda Guerra Mundial, donde el carácter global del accionar de Estados Unidos como consecuencia de su victoria frente al nazismo y el fascismo en Europa alejó a la Casa Blanca de la región, provocando rispidezes entre Washington y algunos países de la región, principalmente la Argentina de Juan Perón, - no se podía dejar de lado. Entonces muchos pensaron que no había que dejar pasar la oportunidad de sumarse al carro de la victoria frente al comunismo.

Como consecuencia, los principales países de la región (la Argentina de Carlos Menem; el Brasil de Fernando Collor de Melho, y México, gobernado por Carlos Salinas de Gortari) adhirieron rápidamente al Consenso de Washington. La Iniciativa para las Américas, como se dio en llamar, fue un conjunto de medidas de carácter económico - comercial basadas en principios neoliberales, que implicaron cambios drásticos en la estructura política y económica de los países latinoamericanos. Entre otras cuestiones, se destrabó el comercio exterior, se privatizaron empresas públicas y se liberó la inversión extranjera.

La renegociación de la deuda (Planes Brady), las transformaciones en las estructuras económicas y la aceptación de las recetas de los organismos internacionales de crédito (FMI, BID y Banco Mundial) permitieron el acercamiento entre los países del continente. La estabilidad y el crecimiento económico, en valores macroeconómicos, logrados por los países de la región profundizó los lazos con los Estados Unidos y la relación entre los países del continente fue cooperativa. Esto se acentuó aún más con la llegada a la Casa

---

Blanca del demócrata William Clinton, en 1993, quien usufructuó y promovió en el mundo las bondades del libre mercado, la democracia y la globalización.

Sin embargo, fueron pocos los avances en el ámbito de la seguridad. En un escenario signado por la economía, el comercio y las finanzas, no había demasiados incentivos para discutir a nivel hemisférico cuestiones pertenecientes a la *high politics*, en términos de Hans Morgenthau. Si bien se reconocían las *nuevas* amenazas (Armas de Destrucción Masiva – ADM, el terrorismo, el narcotráfico, las migraciones masivas y el medio ambiente), estas no eran más que las definiciones hechas por las mentes de los Departamentos de Estado y el Pentágono en Washington, más algunos intelectuales provenientes de distintos ámbitos.

Estados Unidos logró, sin embargo, la inclusión de los temas relacionados con la seguridad del Hemisferio a partir del Consenso de Washington y de la Iniciativa para las Américas. De hecho, en la I Cumbre, celebrada en Miami (1994), se declaraba la idea del narcotráfico y el terrorismo como las mayores amenazas a la democracia y a la seguridad de los países del continente<sup>47</sup>. Esto sentó las bases para la creación de un mecanismo de consulta entre los países del Hemisferio que se fue institucionalizando dentro de la OEA. Las llamadas reuniones de ministros de Defensa comenzaron a desarrollarse en Williamsburg (Estados Unidos), en 1995, con el fin de cooperar en materia de defensa y ha servido a los intereses estratégicos de los Estados Unidos para poner temas sobre la mesa de negociaciones.

Sin embargo, los países latinoamericanos estaban absorbidos por las ventajas de la globalización y el libre mercado, y dejaban a Estados Unidos seguir manejando la agenda de seguridad hemisférica, sin siquiera plantear un debate sobre las instituciones continentales de seguridad y su futuro. El TIAR (ampliamente repudiado por América Latina luego de Malvinas y Nicaragua), la JID y el CID no figuraron más que en documentos de la OEA en forma protocolar a ser revisados, cuando en realidad el *“fin de la Guerra Fría y del conflicto ideológico pusieron en evidencia la crisis y obsolescencia del Sistema Hemisférico de Seguridad”* <sup>48</sup>.

El Cono Sur fue, quizás, quien produjo mayores cambios en sus relaciones con Estados Unidos. Además de las medidas anteriormente mencionadas, se produjeron cambios en lo atinente al equilibrio entre ellos y en relación al hegemon. Los presupuestos militares, a instancias de Washington, se redujeron progresivamente, y Estados Unidos premió, como consecuencia, a los tres países más importantes de Sudamérica. Chile, con la economía más estable y con los militares aún haciéndose sentir políticamente, compró armamento bélico estadounidense<sup>49</sup>; Argentina fue nombrada aliada Extra-OTAN, un título más simbólico que útil en la práctica; finalmente, Brasil logró que la Casa Blanca apoye su candidatura a un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, sabiendo que la posibilidad cierta de que esto sucediera dependía de muchos factores, aún hoy.

---

<sup>47</sup> I Cumbre de las Américas. *Plan de Acción*. (Miami, 1994). [www.oas.org](http://www.oas.org)

<sup>48</sup> Patiño Mayer, Hernán. *Op. Cit.*

<sup>49</sup> Ortiz, Ramón. *Un Nuevo Modelo de Defensa para el Cono Sur*. [www.gees.org/col08.htm](http://www.gees.org/col08.htm) (24/05/2005)

La región andina ha sido la zona más convulsionada del continente americano a partir de los '90, dando lugar al mayor enfrentamiento convencional del Hemisferio - por cuestiones limítrofes - entre Ecuador y Perú, en Enero de 1995<sup>50</sup>. Sin embargo, no fueron las instituciones de seguridad continentales las que jugaron en un rol relevante a la hora de mediar en el conflicto, sino que primó la mediación de los garantes del Protocolo de Río de 1942 (Argentina, Brasil, Chile y los Estados Unidos). Ellos fueron quienes, por medio de los buenos oficios, instrumentaron "los acuerdos de Itamaraty y Montevideo de Febrero de 1995 para cese del fuego, separación de fuerzas, y el envío de observadores para verificar el cumplimiento"<sup>51</sup>. Finalmente, los presidentes Fujimori y Mahuad firmaron el acuerdo de la resolución del conflicto en Mayo de 1999, que delimitó la definitiva frontera entre ambos países.

Asimismo, es en la región andina donde comenzaron a brotar en la superficie problemáticas, principalmente sociales, históricamente dejadas de lado durante la Guerra Fría, o por lo menos analizadas dentro del contexto del conflicto Este-Oeste. De esta forma, la guerrilla, el narcotráfico, los desplazamientos, los derechos humanos y el crimen organizado pasaron a ser pensadas desde Estados Unidos como amenazas dentro de la agenda de seguridad hemisférica.

Como consecuencia, la región andina se convirtió en la principal zona de acción de Estados Unidos, durante los '90, relacionada con cuestiones de seguridad. La tendencia a definir la agenda hemisférica de forma unilateral y de actuar por fuera de los organismos internacionales regionales siguió presente<sup>52</sup>. Pronto los grupos guerrilleros (Sendero Luminoso y el Movimiento Tupac Amaru, en Perú, y las FARC y ELN, en Colombia) y los cárteles del narcotráfico se convirtieron en las más importantes amenazas a la seguridad hemisférica de acuerdo a los parámetros de Washington. El uso del concepto de narcoguerrilla, acuñado a mediados de los '80, pasó a formar parte de los debates continentales en materia de seguridad y dio un fundamento teórico para la securitización de la producción y comercialización de la droga<sup>53</sup>.

La poca clara relación entre narcotráfico y guerrilla sirvió como excusa para que las distintas administraciones estadounidenses lograran que su congreso otorgue numerosos recursos económicos y militares a los países de la región andina, principalmente en Colombia<sup>54</sup>. Esto fue aprovechado por los gobiernos de Perú, Ecuador y Colombia para regionalizar su problemática, y hasta, en menor medida, globalizarla. De esta forma, Perú logró derrotar definitivamente a los grupos guerrilleros que actuaban en su país - lo que permitió al ex presidente Alberto Fujimori ponerse como ejemplo de lo que había que

---

<sup>50</sup> Tokatlián, Juan. *Globalización, Narcotráfico y Violencia. Siete ensayos sobre Colombia*. Pág. 18.

<sup>51</sup> Marcella, Gabriel. *Guerra y Paz en el Amazonas. Implicancias Políticas del Conflicto Ecuador - Perú para los Estados Unidos y América Latina*. <http://www.ser2000.org.ar/articulos-revista-ser/revista-8/marcella.htm>

<sup>52</sup> Varas, Augusto. *Op. Cit.* Pág. 48.

<sup>53</sup> La conexión comenzó a ser utilizada en 1983 por el Embajador estadounidense en Bogotá. McLean, Phillip. *Colombia - Thinking Clearly about the Conflict*. Pág. 6.

<sup>54</sup> En 1999, durante la administración Clinton, Colombia se convirtió en el principal país receptor de ayuda militar, sustituyendo a Turquía (Israel y Egipto entran en una categoría especial). Chomsky, Noam. *Estados Canallas*. Pág. 81.

hacer para derrotar a la guerrilla<sup>55</sup> – y adhirió a los ideales económicos provenientes de Estados Unidos. Ecuador no sólo dolarizó su economía, sino que otorgó una base a las fuerzas Armadas estadounidenses en territorio sudamericano (Base de Manta)<sup>56</sup>.

Ha revestido particular importancia el caso colombiano. La Guerra Fría había dejado en un segundo plano la grave situación en Colombia, con la única preocupación estadounidense por limitarlo al país andino. Sin embargo, a partir de los '90 “la seguridad debe entenderse como un concepto multidimensional, dado que las amenazas a los aparatos estatales pueden ser de múltiple naturaleza y no necesariamente están protagonizadas por terceros estados”<sup>57</sup>. De esta forma, Colombia se convirtió en el principal factor de inestabilidad a la seguridad hemisférica de acuerdo a las definiciones establecidas por Estados Unidos.

El *Plan Colombia* (1999), diagramado y ejecutado por el presidente Andrés Pastrana (1998-2002), ha sido el mayor intento de un gobierno colombiano para combatir en narcotráfico y reinsertar a los desplazados en la sociedad, mediante la erradicación de los cultivos de sustancias ilegales a través de la fumigación, complementado con acciones sociales<sup>58</sup>. Si bien en un principio fue definido de esa forma, a medida que el tiempo avanzó, el controvertido plan pareció perfilarse más como una acción militar de imprevisibles alcances.

Asimismo, la participación estadounidense en el mismo, principalmente como proveedor de material bélico, suscitó todo tipo de interpretaciones. La ayuda militar, que en términos nominales no ha sido importante, en la realidad significó la injerencia directa de tropas de elite y la utilización de la maquinaria bélica estadounidense (helicópteros, radares, aviones, etc.) en suelo colombiano, en particular, y latinoamericano, en general.

Hay que agregar que la participación de Washington en Colombia no reconoció – tampoco lo hace aún hoy – nuevos parámetros en términos de agenda de seguridad. Estados Unidos declaró la *guerra* al narcotráfico como si se tratase de un actor susceptible de ser tratado como un Estado – Nación, sin tener en cuenta todos los factores adyacentes que tienen incidencia sobre tal fenómeno. Como consecuencia, las declaraciones de guerra hechas por las distintas administraciones en la Casa Blanca desde principios de los '70<sup>59</sup>, no han generado los resultados esperados, pero han militarizado la lucha contra el narcotráfico. De esta forma, el consumo en Estados Unidos creció, por ende la demanda y el precio, y a su vez, el crecimiento de la producción y comercialización en Colombia es mayor.

La repercusión de la injerencia de Estados Unidos en la región, por medio del *Plan*

---

<sup>55</sup> Soberón Garrido, Ricardo. *A Propósito de Colombia y la Nuevas Amenazas. La Redefinición de la Seguridad Hemisférica*. <http://www.desco.org.pe/publicaciones/QH/QH/qh123rsg.htm>

<sup>56</sup> Estados Unidos posee, además, otras bases en Latinoamérica: Aruba y Curazao (Antillas Holandesas), Comalapos (El Salvador), Palmerola y Soto Cano (Honduras), Puerto Rico (sede del Comando Sur, reemplazando a Panamá en 1999), Valle de Huallaga (Perú), Guantánamo (Cuba), Tres Esquinas, Larandia y Puerto Leguizamo (Colombia).

<sup>57</sup> Bartolomé, Mariano. *La Seguridad Internacional en el año 10 DG (Después de la Guerra Fría)*. Pág. 277.

<sup>58</sup> El objetivo estratégico del Plan Colombia fue reducir en un 50% el cultivo como procesamiento y distribución de droga. En *Plan Colombia*. [www.presidencia.gov.co](http://www.presidencia.gov.co)

<sup>59</sup> Véase Tokatlián, Juan. *Op. Cit.*

*Colombia*, no generó una respuesta o una estrategia común en América Latina. México resolviendo cuestiones internas (crisis post-Tequila, NAFTA, y conflictos en el PRI), y Argentina envuelta en cruentas rencillas en un año de elecciones presidenciales y con signos de recesión, no hicieron más que comentarios protocolares sobre la eficacia del *Plan Colombia* en sus declaraciones. Los más afectados fueron Brasil y Venezuela por lo que se opusieron, en un principio, al plan, y no aceptaron prestar su espacio aéreo a los Estados Unidos para tareas de patrullaje. Sin embargo, en el marco de la III Cumbre de las Américas en Québec, Canadá, los jefes de estado de todos los países de América (excepto Cuba, quien sigue excluido de la OEA) manifestaron su respaldo al *Plan Colombia* ideado y ejecutado por Andrés Pastrana <sup>60</sup>.

## 2.2. El 11 de Septiembre y sus Consecuencias

Los atentados perpetrados sobre Nueva York y Washington el 11 de Septiembre de 2001 provocaron un cambio drástico en la visión estadounidense de sistema internacional. Poco después de la asunción de George Bush (H) ya se había vislumbrado que la nueva administración republicana tenía un tinte marcadamente belicista. El incidente del avión espía estadounidense derribado en el Mar de China; el relanzamiento del escudo misilístico (con la ulterior salida de los acuerdos de control armamentístico ABM); y el rechazo a los acuerdos multilaterales, previamente signados (Protocolo de Kyoto y Corte Penal Internacional), no hicieron más que confirmar la sospechas de la postura conflictiva de la administración republicana en política exterior.

El 11 de Septiembre y su enorme repercusión justificó la necesidad de los Estados Unidos de crear una nueva estrategia para su accionar a nivel global. Como corolario, se produjo una política tendiente a sentar las bases del futuro rol del hegemon del sistema. De esta forma, la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) de 2002, al igual que el *Informe X* de George Kennan medio siglo antes, definió la forma en la cual la Casa Blanca se comportará en la arena internacional.

La Estrategia establece una serie de principios, metas y objetivos. Entre los puntos más importantes se destacan: la utilización de ataques preventivos para neutralizar posibles amenazas; la definición de amenazas (Estados Canallas, Armas de Destrucción Masiva y Terrorismo Internacional); y la reformulación de distintas estrategias de carácter militar (disuadir una competencia militar futura; asegurar aliados; frenar amenazas contra intereses del país, nuestros aliados y amigos; derrotar decisivamente cualquier adversario si la disuasión falla) <sup>61</sup>.

La primera victima de esta estrategia fue el pueblo de Irak. Con el fundamento por parte de la Casa Blanca de la posesión de Armas de Destrucción Masiva (ADM) en manos de Saddam Hussein, los Estados Unidos invadieron el país, con el respaldo del Reino Unido, y pese a la oposición de las Naciones Unidas, los gobiernos de Berlín y París, y de la

---

<sup>60</sup> *Declaración de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia*. En la misma también se hace referencia a las negociaciones de paz que llevaba a cabo el gobierno de Colombia con las FARC y el ELN. [www.oas.org](http://www.oas.org).

<sup>61</sup> *The National Security Strategy of the United States of America*. Septiembre de 2002. [www.whitehouse.gov/nsc/nss.html](http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html)

comunidad internacional. Si bien tuvieron que admitir que las armas no estaban, el gobierno de Bush alegó la liberación del pueblo de Irak de la tiranía de Hussein como justificación de la intervención, excusa que le permitió ser reelecto en Noviembre de 2004.

De esta forma, la lucha contra el *mal* - encarnado por el terrorismo internacional y los estados canallas, que ayudan y dan cabida a los terroristas, - se convirtió en la razón de ser de la política exterior y de seguridad de Estados Unidos. Esta lucha generó algo impensado poco tiempo atrás en los parámetros de seguridad de los estadounidenses: que su propio territorio se haya convertido en un posible campo de batalla, por lo que se conformó el Comando Norte, y se creó el *Homeland Security Department*.

En lo que respecta a las relaciones hemisféricas, Latinoamérica dejó de tener la relevancia estratégica que tenía previamente a los atentados. Antes del 11 de Septiembre, el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) era el tema principal de la agenda de Washington en sus relaciones con los países del continente. Los atentados modificaron la percepción de la administración republicana, pasando los temas relacionados con sus intereses materiales y de seguridad a ocupar el primer lugar en la agenda. Como consecuencia, la política exterior hacia América Latina se endureció.

De esta forma, es de destacar el silencio del gobierno de George Bush ante el golpe de estado perpetrado en Venezuela, en Abril de 2002. En plena campaña antiterrorista en Afganistán y ante el discurso antiestadounidense del presidente Hugo Chávez, la venta de petróleo venezolano hacia Estado Unidos no podía estar en riesgo. La iniciativa de los golpistas (empresarios opositores y algunos miembros de las fuerzas armadas) no fue desalentada ni impugnada por la Casa Blanca <sup>62</sup>. Asimismo, distintos analistas internacionales ven al líder venezolano como una amenaza a la seguridad del continente, al considerar análogo los planes de Chávez en política exterior al plan de Fidel Castro, en el contexto de la Guerra Fría, de revivir y propagar gobiernos al estilo cubano por toda la región<sup>63</sup>.

Similar fue la situación con respecto a Colombia. El conflicto en el país andino no sólo afecta a los aparatos institucionales del Estado colombiano sino que involucra abiertamente dos de las más importantes amenazas definidas por el hegemon mundial: la guerrilla (léase el terrorismo internacional en términos estadounidenses) y el narcotráfico. Si bien este tipo de actividades son llevadas a cabo desde hace mucho tiempo en Colombia, la importancia que los Estados Unidos le ha dado a estas *nuevas amenazas* ha llevado a que Colombia se transforme en un centro de atención para todo el mundo. De esta forma, las negociaciones que existían entre las FARC y el ELN con el gobierno de Pastrana - que avanzaban a pesar de las idas y vueltas - se truncaron definitivamente, luego de los atentados del 11 de Septiembre.

Como consecuencia, el *Plan Colombia* también tomó otro carácter. La original lucha contra

---

<sup>62</sup> Hirst, M./Paradiso, J./Russell, R./Tokatlián, J. *La Agenda que nos dejó el 11/9*. En Diario Clarín. [www.clarin.com](http://www.clarin.com) (02/09/2002).

<sup>63</sup> Montaner, Carlos Alberto. *Chávez y la Guerra que Viene*. En Diario La Nación. [www.lanacion.com.ar](http://www.lanacion.com.ar) (23/01/2005). Jonson, Stephen. *El Camino hacia la Seguridad Hemisférica*. <http://www.heritage.org/Research/LatinAmerica/hl859sp.cfm>

el narcotráfico se tornó en la lucha contra el narcoterrorismo. Tanto los paramilitares (AUC) como los grupos guerrilleros (FARC y ELN) encarnan los enemigos naturales, según los expertos de Washington, en lo que respecta a la lucha contra el terrorismo internacional que esta llevando a cabo George Bush. Lo mismo ocurre con los grupos narcotraficantes, quienes a pesar de no tener una cara visible y no poseer una entidad física clara, afectan considerablemente no sólo la economía, la política y la sociedad de Colombia, sino que por su capacidad y margen de maniobra pueden afectar al sistema financiero internacional en su totalidad. Si bien los grupos guerrilleros colombianos y los paramilitares no han incurrido en acciones de envergadura fuera del territorio colombiano (sólo como plan de escape), el Departamento de Estado de los Estados Unidos los considera como terroristas en actividad permanente que amenazan la estabilidad de la región<sup>64</sup>.

Asimismo, lo que es destacable es que Estados Unidos sigue atacando estas nuevas amenazas como si se tratara de actores estatales y centrando su atención en el factor militar, sin tener en cuenta la naturaleza de estas distintas problemáticas. Hay que agregar que a pesar de que son dos fenómenos distintos en su origen, accionar y finalidad, en el conflicto colombiano son tomados como un conjunto. Por lo tanto se ha puesto bajo debate la percepción de que las FARC - ya que las AUC lo han admitido y el ELN lo ha negado - tienen estrechas relaciones con el tráfico y la producción de drogas.

Esto ha acentuado los análisis tendientes a unidimensionar las amenazas, sin dejar en claro, ni bajo debate, las posibles respuestas y soluciones. De hecho, para James Hill, jefe del Comando Sur, *"Estados Unidos enfrenta dos tipos de amenazas en el Hemisferio Occidental: la amenaza tradicional del narcoterrorismo y por otra parte, la amenaza incipiente del populismo radical"*<sup>65</sup>, lo que agrega otro punto de vista a la situación colombiana al ver al narcoterrorismo como una amenaza tradicional, generando, además, incertidumbre en la situación venezolana.

Como consecuencia, el conflicto colombiano es visto desde Estados Unidos como una amenaza conjunta, la cual tiene que ser combatida en términos securitistas y diplomáticos-jurídicos (en relación a las extradiciones). El reciente debate sobre la prolongación del *Plan Colombia* por parte del gobierno de los Estados Unidos es un reflejo de esta visión, en cuanto que la ayuda militar, limitada en un principio, se ha ido incrementando poco a poco como resultante de la política exterior estadounidense luego del 11 de Septiembre. De hecho, el congreso estadounidense aprobó, en 2002, una ley que permite que el gobierno colombiano utilice su *"ayuda militar para actividades de contra insurgencia dirigidas a los movimientos guerrilleros de la nación"*<sup>66</sup>.

Las relaciones de Colombia con los países latinoamericanos se han enfriado como consecuencia de la estrecha relación que ha establecido Uribe con el presidente estadounidense George Bush, y de las dudas del presidente colombiano con respecto a los

---

<sup>64</sup> Departamento de Estado de los Estados Unidos de América. *Foreign Terrorist Organizations List*. [www.state.gov](http://www.state.gov) (23/10/02).

<sup>65</sup> Hill, James. *Amenazas a la Seguridad Hemisférica*. <http://bogota.usembassy.gov/wwwsjh03.shtml>

<sup>66</sup> Saavedra, Mauricio. *Washington Intensifica Presencia Militar en Latinoamérica*. [www.wsws.org.es](http://www.wsws.org.es) (31/01/2003).

gobiernos de centro-izquierda de Sudamérica, especialmente el de Hugo Chávez. Además, Uribe ha adherido y secundado fervientemente las iniciativas de Bush en su cruzada contra el terrorismo internacional. Asimismo, la retórica belicista de Uribe para con la guerrilla y el narcotráfico fue bien recibida por la administración republicana, que ve a Colombia no sólo como un actor estratégico en relación a la lucha contra el terrorismo, sino también como un lugar de contención a la Venezuela de Hugo Chávez.

La agenda estadounidense de seguridad - retornando a los parámetros utilizados en los '80, pero con un enemigo diferente - busca generar un replanteamiento de las instituciones americanas multilaterales. El terrorismo internacional, las Armas de Destrucción Masiva, el crimen organizado, estados fallidos, el narcotráfico, el lavado de dinero, las migraciones masivas y el medio ambiente (entre las más destacadas), son tomados indistintamente como amenazas por los Estados Unidos. Sin embargo, estas amenazas son distintos desafíos que son enfocados por el resto de los Estados del continente de forma diversa.

En la cumbre de Ministros de Defensa de Quito, en Noviembre de 2004, el secretario de Defensa, Donald Rumsfeld, pretendió convertir a la Junta Interamericana de Defensa (JID) en un organismo de coordinación de lucha contra el terrorismo y el narcotráfico. Así, *"Estados Unidos tiene una agenda completamente lógica desde su punto de vista, pero no necesariamente compartida (...)"*<sup>67</sup>. De esta forma, el consenso alcanzado entre Argentina, Brasil, Canadá y Venezuela, evitó que prosperara la propuesta. Para los brasileños la participación de la JID en la lucha contra el terrorismo significaría brindarle la capacidad operativa para intervenir en la región <sup>68</sup>.

Asimismo, en la misma cumbre, Donald Rumsfeld insistió en la necesidad de renovar el perfil de las Fuerzas Armadas en la región a fin de dotarlas de mecanismos aptos para que puedan participar en la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico. Esto brindaría la posibilidad de que las Fuerzas Armadas se sumen a las fuerzas de seguridad (lo que en Argentina representan las policías, Prefectura y Gendarmería) para combatir estos nuevos desafíos, de acuerdo a los parámetros establecidos desde Washington. Sin embargo, Brasil, por medio de su ministro de Defensa José Alencar, se negó a modificar el rol de las Fuerzas Armadas (circunscripto a la defensa de la soberanía e integridad territorial), evitando que cumplan funciones policiales<sup>69</sup>.

Los estados latinoamericanos consideran que las viejas instituciones hemisféricas - creadas luego de la Segunda Guerra Mundial en función de los intereses estratégicos estadounidenses durante el inicio de la Guerra Fría - nunca fueron representativas de los objetivos de la región y no pudieron resolver las crisis que se presentaron en el contexto del conflicto Este - Oeste. Sólo fueron instrumentos al servicio de la Casa Blanca para intervenir en la región, especialmente en Centroamérica. Sin embargo, los Estados Unidos creen que la estructura existente ha sido exitosa al enfrentar las amenazas tradicionales del

---

<sup>67</sup> Klepak, Hal. *Desafíos de la Seguridad Hemisférica*. Pág. 174.

<sup>68</sup> Quito: *Ministros de Defensa Evitaron las Imposiciones de Donald Rumsfeld*.  
[www.redvoltaire.net/article2915.html](http://www.redvoltaire.net/article2915.html)

<sup>69</sup> Diario *Clarín*. [www.clarin.com.ar](http://www.clarin.com.ar) (18/11/2004).

---

pasado, y *“estima que la arquitectura es lo suficientemente flexible para confrontar el espectro de las amenazas emergentes de hoy y del futuro”* <sup>70</sup>.

El mayor ejemplo del descreimiento de las instituciones hemisféricas para los Estados al sur del río Bravo es el Tratado Interamericano de Asistencia Reciproca. El TIAR, letra muerto para los países latinoamericanos desde la Guerra de Malvinas, sólo fue denunciado simbólicamente por México en Septiembre de 2002 como consecuencia de los atentados del 11 de Septiembre <sup>71</sup>. Las discusiones en torno a la reformulación y/o a la modernización del acuerdo, creado en 1947 y modificado en 1975, no existe en la actualidad ya que Estados Unidos no ha encontrado ningún estado latinoamericano dispuesto a debatirlo porque *“caso tras caso las instituciones del sistema interamericano de seguridad no respondieron a lo que era su propósito, por lo menos desde la visión de los países miembro. (...) no respondieron a los problemas; entonces, los gobiernos comprendieron que eso no era un sistema de seguridad”* <sup>72</sup>.

---

<sup>70</sup> Deare, Craig. *Seguridad Hemisférica: La Visión de los Estados Unidos de América*. Pág. 1.

<sup>71</sup> [www.oas.org](http://www.oas.org)

<sup>72</sup> Klepak, Hal. *Op. Cit.*

---

## Conclusión

Luego del análisis de la evolución del sistema de seguridad interamericano desde las postrimerías de la Segunda Guerra Mundial hasta la presente coyuntura, se cree necesario destacar algunos conceptos y procesos que expresan las características fundamentales del esquema de seguridad hemisférico así estructurado.

En primer lugar, se señala que la conformación del nuevo orden de seguridad regional de posguerra - proceso que se despliega entre 1945 y 1948 - se cimentó sobre una asimetría de poder constitutiva del vínculo interamericano, que tenía, por un lado, a los Estados Unidos como un actor con capacidades de liderazgo e influencia en la región y, por el otro, a un conjunto de países latinoamericanos que- amén de las diferencias de poder existentes entre ellos- compartían, en relación a Washington, una misma percepción que se materializó en posiciones que viraron entre posturas claramente confrontacionistas y otras que adquirieron modalidades concertacionistas o cooperativas.

Es por ello que, ante la emergencia de crisis político-institucionales (Guatemala en 1954, Cuba entre 1961 y 1962 y República Dominicana, en 1965), las decisiones adoptadas en el marco de las instituciones de seguridad de la región- OEA y TIAR- como así también las percepciones generadas en torno a la eficiencia y capacidad de sanción que el sistema podía garantizar, estuvieron fuertemente influidas por esa desconfianza estructural que existía entre los Estados Unidos y los países latinoamericanos. Esta se alimentaba no sólo de la memoria común que registraba la *intervención* político-militar de Washington como una realidad de la política de poder e influencia aplicada en la región desde principios de siglo XX, sino también, de las decisiones efectivamente tomadas ante las crisis sucesivas que se desencadenaron en el Hemisferio.

Por otra parte, la variable ideológica ha sido de fundamental incidencia en la misma estructuración y evolución de los conflictos interamericanos, ya que, en cada uno de ellos, la Casa Blanca alegó permanentemente la existencia de amenazas extra-hemisféricas (encarnada en liderazgos con tendencia filo comunista) que, como tales, eran ajenos a las tradiciones democráticas y republicanas del continente. El peso específico de las percepciones orientadas por lecturas ideológicas - en el marco del conflicto Este-Oeste - determinó el uso discrecional de las instituciones de seguridad por parte de Washington, consolidando entonces *misperceptions* en la región sobre la utilidad, eficiencia y legitimidad del orden de seguridad regional así construido.

Asimismo, en las décadas de los '60 y '70 se produjo una progresiva securitización de la agenda regional, cuya evolución estuvo jalonada por debates en el marco de las estructuras de seguridad - propiciados, en buena medida por los Estados Unidos-, que se sustentaron en una lectura securitista de la amenaza, cuya inminencia y peligrosidad adquirió, desde esa óptica, una naturaleza diferente. En efecto, se habló de la *amenaza interna*, del avance comunista en los países de la región y de la necesidad de unir esfuerzos entre las estructuras militares y de seguridad de todos los países del Hemisferio, a fin de derrotar la amenaza en todos los planos en los que se manifestó: el político-institucional, el ideológico, el psicosocial, el económico-financiero y el militar.

Esa securitización alcanzó su paroxismo en la primera parte de la década de los '80, bajo la administración Reagan. La Revolución Sandinista, las intervenciones indirectas en América Central - convertida en base de operaciones y modelo ejemplarizador de la política exterior estadounidense-, la intervención en Grenada, más la crisis provocada por la guerra del Malvinas, determinaron el esclerosamiento masivo y estructural de las instituciones de seguridad regional. Por ende, las asimetrías de poder existentes, las percepciones negativas sobre la solidez y capacidad de respuesta del sistema, sumadas a la actitud intervencionista de la Casa Blanca - que adquirió un rostro claramente unilateralista -, paralizaron definitivamente las estructuras de seguridad regional.

Finalmente, luego de la transición marcada por los primeros años de la posguerra Fría, ¿qué se puede señalar en relación a las cosmovisiones actualmente en debate respecto al sistema de seguridad regional?

Durante los '90 el auge de la globalización, la liberalización de la economía, las finanzas y el comercio, subordinó la seguridad hemisférica en la agenda continental. Sin embargo, Estados Unidos hizo hincapié en definir amenazas de acuerdo a sus parámetros, principalmente en la región andina, donde logró una actuación importante en la lucha contra el narcotráfico y la guerrilla. Como consecuencia el *patio trasero* de los Estados Unidos, a fines de los '90, se extendió más allá de Centroamérica y el Caribe, para comprender la región andina (Colombia, Ecuador y Perú) y la costa caribeña de Venezuela - de ahí su preocupación por Chávez - y por lo tanto, los afluentes del Orinoco y el Amazonas.

La participación de los Estados Unidos en Perú, Ecuador y Colombia, legitimada por los gobiernos de los respectivos países, le ha permitido a las distintas administraciones estadounidenses ser un actor más en lo que concierne la resolución de las problemáticas internas de los países andinos. Esto se reforzó aún más en la medida que la lucha contra el terrorismo internacional, enmarcado como consecuencia del 11 de Septiembre, le permitió a George Bush realizar una lucha sin tregua contra este fenómeno en todo el mundo, señalando a Colombia como el caso testigo de su lucha global en el Hemisferio.

La actual administración estadounidense ha consolidado dos rasgos distintivos del accionar político externo de los Estados Unidos en la región. Por un lado, la reaparición de un sesgo fuertemente unilateralista complementado con una visión pesimista sobre la capacidad de respuesta de los países del continente para la resolución de las así llamadas *nuevas amenazas* que el Hemisferio debe afrontar: narcotráfico, terrorismo, seguridad aeroportuaria, degradación medioambiental y contaminación e inestabilidad y crisis de los regímenes democráticos.

Por otro lado, una persistente securitización de la agenda regional que, a la vez que se extiende multilateralmente, alimenta un peligroso proceso de militarización, cuyo centro de gravedad estratégico está hoy en Colombia. Allí el conflicto político-institucional, sumado a la inestabilidad económica y a la consolidación de estructuras sociales duales<sup>73</sup>, junto a un estado de guerra interno que es permanente, aparece como aspectos de una

---

<sup>73</sup> Véase Seitz, Mirka. *El MERCOSUR Político. Fundamentos Federales e Internacionales*. Buenos Aires: Fundación Juan Pablo Viscardo (2004).

---

realidad que se hace más compleja al compás del incremento del apoyo militar y financiero de los Estados Unidos a la administración Uribe en el marco del *Plan Colombia*, convertido ahora en un instrumento subregional bajo el nombre de *Iniciativa Andina*.

La finalidad fundamental de tal política es la derrota del *narcoterrorismo* como amenaza existencial para la supervivencia del Estado colombiano. En ese contexto, surge otra preocupación estratégica ligada al sostenimiento y consolidación de regímenes democráticos con economías de mercado abiertas e integradas en el contexto regional. En tal sentido, importa dar cuenta de las recientes deliberaciones en el marco de la 35 Asamblea General de la OEA, en la que se conoció una polémica propuesta presentada por Washington para *monitorear* el funcionamiento y desempeño de los regímenes democráticos en la región, sustentada en los recientes acontecimientos en Ecuador y Bolivia. Su sola mención generó un abierto rechazo de Brasil, Venezuela y la Argentina, quien terminó actuando como conciliador entre los países<sup>74</sup>.

¿Será ese, por fin, el derrotero que guiará la acción de los países del Hemisferio? Ante esta pregunta, cabe analizar y describir los hechos, interpretarlos en un contexto circunstanciado que les de sentido y evaluar posibles escenarios. Por cierto, más aún en cuestiones de seguridad, se trata de una tarea nada sencilla. El complejo desafío es continuarlo y enriquecer la mirada desde una perspectiva integral y multidimensional.

**Lic. Gustavo Lahoud y Lic. Emilio Rodríguez**  
**Buenos Aires, Junio de 2005**

---

<sup>74</sup> Véase [www.oas.org](http://www.oas.org).

---

## Referencias bibliográficas

- ALBIÑANA, Antonio (Ed.). *Geopolítica del Caos*. Madrid: Le Monde Diplomatique Edición Española (1999).
- ALLISON, Graham. *La Esencia de la Decisión*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano (1988).
- AMBROSE, Stephen E. *Hacia el Poder Global. La política exterior norteamericana desde 1938 hasta Reagan*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano (1992).
- BARTOLOMÉ, Mariano. *La Seguridad Internacional en el año 10 DG (Después de la Guerra Fría)*. Buenos Aires: Instituto de Publicaciones Navales (1999).
- BOERSNER, Demetrio. *Relaciones Internacionales de América Latina*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad (1990).
- CARGNELUTTI, Hugo Luis. *Seguridad Interamericana ¿Un subsistema del Sistema Interamericano?* Buenos Aires: Colección Estudios 13, Editorial Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría (1992).
- CHILD, John. *Unequal Alliance: The Interamerican Military System. 1938-1978*. Boulder (EE.UU): Westview Press (1980).
- CHOMSKY, Noam. *Estados Canallas*. Buenos Aires: Paidós (2002).
- DEARE, Craig. *Seguridad Hemisférica: La Visión de los Estados Unidos de América*. <http://www.flacso.cl/flacso/areas/semfrancia/craig.pdf> (14/11/04).
- GADDIS, John Lewis. *Estados Unidos y los orígenes de la Guerra Fría (1941-1947)*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano (1989).
- GAMBA STONEHOUSE, Virginia. *Alternativas para el logro de una seguridad colectiva en Sudamérica*. Buenos Aires: Ser en el 2000 (1992).
- HALPERÍN DONGHI, Tulio. *Historia Contemporánea de América Latina*. Buenos Aires: Alianza Editorial (1994).
- HILL, James. *Amenazas a la Seguridad Hemisférica*. (24/03/04) Embajada de los Estados Unidos de América en Colombia. <http://usembassy.state.gov/bogota> (22/06/05).
- HIRST, Mónica / PARADISO, José / RUSSELL, Roberto / TOKATLIÁN, Juan. *La Agenda que nos dejó el 11/9*. En Diario Clarín. [www.clarin.com](http://www.clarin.com) (02/09/2002).
- HUNTINGTON, Samuel. *The Lonely Superpower*. Washington: *Foreign Affairs* (Marzo - Abril 1999).
- KEOHANE, Robert / NYE, Joseph. *Poder e Interdependencia*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano (1988).
- KLEPAK, Hal. *Desafíos de la Seguridad Hemisférica*. Buenos Aires: Archivos del Presente (2003).

---

**LAHOUD, Gustavo.** *Venezuela y su proceso político.* Buenos Aires: Instituto de Investigación en Ciencias Sociales (IDICSO) de la Universidad del Salvador, Área de Relaciones Internacionales de América Latina del IDICSO-USAL (2003). [http://www.salvador.edu.ar/csoc/idicso/rrii\\_america\\_latina/publicaciones.htm](http://www.salvador.edu.ar/csoc/idicso/rrii_america_latina/publicaciones.htm)

**LANÚS, Juan Archibaldo.** *De Chapultepec al Beagle. Política Exterior Argentina 1945-1980.* Buenos Aires: EMECE (1984).

**MARCELLA, Gabriel.** *Guerra y Paz en el Amazonas. Implicancias Políticas del Conflicto Ecuador - Perú para los Estados Unidos y América Latina.* <http://www.ser2000.org.ar/articulos-revista-ser/revista-8/marcella.htm>

**MCLEAN, Phillip.** *Colombia - Thinking Clearly About the Conflict. A Discussion Paper.* En *Policy Papers on The Americas.* Volume XIII, Study 7. Washington: Center for Strategic and International Studies - CSIS - (2002). [www.csis.org](http://www.csis.org)

**MONTANER, Juan.** *Chávez y la Guerra que Viene.* En *Diario La Nación.* [www.lanacion.com.ar](http://www.lanacion.com.ar) (23/01/2005).

**NATHAN, James / OLIVER, James K.** *Efectos de la Política Exterior Norteamericana en el Orden Mundial.* Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano (1991).

**ORTIZ, Ramón.** *Un Nuevo Modelo de Defensa para el Cono Sur.* Grupo de Estudios Estratégicos. Invierno 1999-2000. [www.gees.org/col08.htm](http://www.gees.org/col08.htm)

**PATIÑO MAYER, Hernán.** *Aportes a un Nuevo Concepto de Seguridad Hemisférica-Seguridad Cooperativa.* [www.ser2000.org.ar/articulos-revista-ser/revista-/mayer4.htm](http://www.ser2000.org.ar/articulos-revista-ser/revista-/mayer4.htm) (1993).

**SAAVEDRA, Marisol.** *Argentina dentro del Sistema Interamericano entre 1945 y 1955.* IDICSO-USAL: Buenos Aires (1992).

**SAAVEDRA, Mauricio.** *Washington Intensifica Presencia Militar en Latinoamérica.* [www.wsws.org.es](http://www.wsws.org.es) (31/01/2003).

**SEITZ, Mirka.** *El MERCOSUR Político. Fundamentos Federales e Internacionales.* Buenos Aires: Fundación Juan Pablo Viscardo (2004). Publicado también por el Instituto de Investigación en Ciencias Sociales (IDICSO) de la Universidad del Salvador en 2005, para el Área de Relaciones Internacionales de América Latina del IDICSO-USAL, en: [http://www.salvador.edu.ar/csoc/idicso/rrii\\_america\\_latina/publicaciones.htm](http://www.salvador.edu.ar/csoc/idicso/rrii_america_latina/publicaciones.htm)

**SEITZ, Mirka.** *Tres Propuestas de Integración Política Latinoamericana.* Buenos Aires: Fundación Juan Pablo Viscardo (1983).

**SOBERÓN GARRIDO, Ricardo.** *A Propósito de Colombia y la Nuevas Amenazas. La Redefinición de la Seguridad Hemisférica.* <http://www.desco.org.pe/publicaciones/QH/QH/qh123rsg.htm>

**TOKATLIÁN, Juan.** *Globalización, Narcotráfico y Violencia. Siete ensayos sobre Colombia.* Buenos Aires: Norma (2000).

**VARAS, Augusto (Ed.).** *Percepciones, Amenazas y Políticas de Defensa en América Latina.* Santiago: FLACSO Chile (1993).

---

## DOCUMENTOS OFICIALES

- *The National Security Strategy of the United States of America*. Septiembre de 2002. [www.whitehouse.gov](http://www.whitehouse.gov)
- *Tratado Interamericano de Asistencia Reciproca (TIAR)*. [www.oas.org](http://www.oas.org)
- *Foreign Terrorist Organizations List*. Departamento de Estado de los Estados Unidos de América. [www.state.gov](http://www.state.gov) (23/10/02).
- *Plan Colombia*. [www.presidencia.gov.co](http://www.presidencia.gov.co)
- *Declaración de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia*. [www.oas.org](http://www.oas.org)
- *Conferencias de Ministros de Defensa las Américas. Declaraciones de Williamsburg, San Carlos de Bariloche, Cartagena de Indias, Manaus y Santiago*. [www.oas.org](http://www.oas.org)
- *I, II y III Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas*. [www.oas.org](http://www.oas.org)
- *Documento SANTA FE I*  
[http://www.geocities.com/proyectoemancipacion/documentossantafe/documentos\\_santafe.htm](http://www.geocities.com/proyectoemancipacion/documentossantafe/documentos_santafe.htm)
- *VIII Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores. Actas*. [www.oas.org](http://www.oas.org)

## DIARIOS

- *Clarín*. [www.clarin.com](http://www.clarin.com)
- *La Nación*. [www.lanacion.com.ar](http://www.lanacion.com.ar)

**BREVE HISTORIA DEL IDICSO**

Los orígenes del IDICSO se remontan a 1970, cuando se crea el "Proyecto de Estudio sobre la Ciencia Latinoamericana (ECLA)" que, por una Resolución Rectoral (21/MAY/1973), adquiere rango de Instituto en 1973. Desde ese entonces y hasta 1981, se desarrolla una ininterrumpida labor de investigación, capacitación y asistencia técnica en la que se destacan: estudios acerca de la relación entre el sistema científico-tecnológico y el sector productivo, estudios acerca de la productividad de las organizaciones científicas y evaluación de proyectos, estudios sobre política y planificación científico tecnológica y estudios sobre innovación y cambio tecnológico en empresas. Las actividades de investigación en esta etapa se reflejan en la nómina de publicaciones de la "Serie ECLA" (SECLA). Este instituto pasa a depender orgánica y funcionalmente de la Facultad de Ciencias Sociales a partir del 19 de Noviembre de 1981, cambiando su denominación por la de Instituto de Investigación en Ciencias Sociales (IDICSO) el 28 de Junio de 1982.

Los fundamentos de la creación del IDICSO se encuentran en la necesidad de:

- ❑ Desarrollar la investigación pura y aplicada en Ciencias Sociales.
- ❑ Contribuir a través de la investigación científica al conocimiento y solución de los problemas de la sociedad contemporánea.
- ❑ Favorecer la labor interdisciplinaria en el campo de las Ciencias Sociales.
- ❑ Vincular efectivamente la actividad docente con la de investigación en el ámbito de la facultad, promoviendo la formación como investigadores, tanto de docentes como de alumnos.
- ❑ Realizar actividades de investigación aplicada y de asistencia técnica que permitan establecer lazos con la comunidad.

A partir de 1983 y hasta 1987 se desarrollan actividades de investigación y extensión en relación con la temática de la integración latinoamericana como consecuencia de la incorporación al IDICSO del Instituto de Hispanoamérica perteneciente a la Universidad del Salvador. Asimismo, en este período el IDICSO desarrolló una intensa labor en la docencia de post-grado, particularmente en los Doctorados en Ciencia Política y en Relaciones Internacionales que se dictan en la Facultad de Ciencias Sociales. Desde 1989 y hasta el año 2001, se suman investigaciones en otras áreas de la Sociología y la Ciencia Política que se reflejan en las series "Papeles" (SPI) e "Investigaciones" (SII) del IDICSO. Asimismo, se llevan a cabo actividades de asesoramiento y consultoría con organismos públicos y privados. Sumándose a partir del año 2003 la "Serie Documentos de Trabajo" (SDTI).

La investigación constituye un componente indispensable de la actividad universitaria. En la presente etapa, el IDICSO se propone no sólo continuar con las líneas de investigación existentes sino también incorporar otras con el propósito de dar cuenta de la diversidad disciplinaria, teórica y metodológica de la Facultad de Ciencias Sociales. En este sentido, las áreas de investigación del IDICSO constituyen ámbitos de articulación de la docencia y la investigación así como de realización de tesis de grado y post-grado. En su carácter de Instituto de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad del Salvador, el IDICSO atiende asimismo demandas institucionales de organismos públicos, privados y del tercer sector en proyectos de investigación y asistencia técnica.

**ÁREAS DE INVESTIGACIÓN DEL IDICSO**

- |  |   |  |
|--|---|--|
| <input type="checkbox"/> Desarrollo Social Local y Regional            | <input type="checkbox"/> Organizaciones No Gubernamentales y Políticas Públicas | <input type="checkbox"/> Empleo y Población  |
| <input type="checkbox"/> Recursos Energéticos y Planificación          | <input type="checkbox"/> Relaciones Internacionales de América Latina           | <input type="checkbox"/> Estudios sobre Asia y el Pacífico   |
| <input type="checkbox"/> Gobernabilidad y Reforma Política             | <input type="checkbox"/> Historia Cultural y Social Contemporánea               | <input type="checkbox"/> Historia de las Relaciones Internacionales en el Mundo Antiguo y Medieval |
| <input type="checkbox"/> Sociedad, Estado y Religión en América Latina | <input type="checkbox"/> Relaciones Iglesia-Estados                             | <input type="checkbox"/> Migraciones   |

Decano de la Facultad de Ciencias Sociales:  
*Lic. Eduardo Suárez*

Director del IDICSO:  
*Dr. Pablo Forni*

Comité Asesor del IDICSO:  
*Dr. Raúl Bisio*  
*Dr. Alberto Castells*  
*Dr. Ariel Colombo*  
*Dr. Floreal Forni*

**SERIE MATERIALES DE ÁREA**

Edición y corrección: *Ricardo De Dicco*, Departamento de Comunicación y Tecnología del IDICSO

Tel/Fax: (+5411) 4952-1403

Email: [idicso@yahoo.com.ar](mailto:idicso@yahoo.com.ar)

Sitio Web: <http://www.salvador.edu.ar/csoc/idicso>

Hipólito Yrigoyen 2441  
C1089AAU Ciudad de Buenos Aires  
República Argentina