

Seguridad Transamericana: ¿Qué hace falta?

Por Luigi R. Einaudi

Puntos clave

Los países del Hemisferio Occidental están más integrados que nunca, tanto entre ellos mismos e incluso con los países extra hemisféricos, pero aspectos críticos de sus relaciones permanecen obstaculizados por estereotipos y patrones anticuados. Mientras que Estados Unidos se ha enfocado en el terrorismo en el Medio Oriente y en Asia, sus vecinos están desarrollando roles más complejos a nivel mundial.

Las agendas tradicionales de seguridad nacional han disminuido en su intensidad, pero nuevos temas están emergiendo. Las pandillas criminales que operan en las zonas urbanas a lo largo del hemisferio amenazan la seguridad y están envueltas en actividades criminales transnacionales. Esta situación afecta seriamente la calidad de vida de millones de personas. Peor aún, amenaza aspectos básicos de soberanía al socavar el control de los estados de su propio territorio.

La necesidad de replantear seriamente la cooperación hemisférica es cada vez más obvia. Ejemplos de una exitosa cooperación en seguridad—la misión de las Naciones Unidas en Haití dirigida por el Brasil, la cooperación caribeña al brindar seguridad durante la Copa Mundial de Críquet en 2007, el apoyo de Estados Unidos a Colombia en su política de Seguridad Democrática—son numerosos pero por pedazos.

Diálogos de seguridad se están realizando a niveles bilaterales y subregionales en Centro y Sur América. La Organización de Estados Americanos ha facilitado nuevos marcos de seguridad para complementar medidas tradicionales de solución de disputas y

destinadas a fomentar la confianza. A través de toda la región se han negociado tratados para combatir el tráfico ilegal de narcóticos, el contrabando de armas pequeñas y municiones, y el terrorismo. Desafortunadamente, la implementación se ha retrasado considerablemente.

Estados Unidos puede contribuir a la renovación de la cooperación transamericana en seguridad apoyando la implementación más robusta de los tratados interamericanos que los representantes estadounidenses ya han firmado; facilitando iniciativas que ayuden a construir instituciones civiles que son clave para la estabilidad; ayudando a desarrollar destrezas profesionales de civiles y militares y relaciones institucionales clave, incluyendo compartir inteligencia; y mejorando el diálogo de políticas y continuando las consultas interministeriales necesarias para tender un puente entre diferentes intereses y puntos de vista.

Fundamentos Estratégicos

La política mundial se está globalizando y fragmentado al mismo tiempo.¹ El único superpoder del mundo, Estados Unidos, está tan intensamente enfocado en Irak, que a veces pierde su atención en otras partes. Los otros poderes principales—China, la Unión Europea, India, Japón y Rusia—están inmersos en asuntos nacionales, en la competencia económica a nivel internacional, y en sus vecindarios inmediatos. Latinoamérica y el Caribe continúan buscando su lugar en el mundo, pero están internamente dividi-

dos sobre cómo solucionar las injusticias y la exclusión social que obstaculizan su progreso.

A pesar de estos enormes problemas, es muy significativo que el Hemisferio Occidental sea una parte del mundo tan pacífica. Solo este hecho debería dar un gran potencial a la cooperación transamericana.² Los países de las Américas comparten muchas experiencias. Su legado colonial incluye el tratamiento injusto de los indígenas y una historia de esclavitud, pero también incluye las ideas de libertad y de futuro forjadas en la colonización fronteriza. Y si muchas fallas contemporáneas son dolorosas, también es cierto que algo de ese dolor se origina en la impresionante democratización y modernización de la región.

La cooperación regional ha tenido una forma organizacional continua desde 1889, con la Organización de Estados Americanos (OEA) como su centro hoy en día. La organización internacional de defensa y seguridad más antigua en el mundo es la Junta Interamericana de Defensa (JID), fundada en 1942. El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), también conocido como el Tratado de Río, firmado en 1947, estableció que un ataque armado de cualquier estado contra otro estado sería considerado como un ataque contra todos los estados, creando así el modelo de acción colectiva contra la agresión adoptado más tarde por la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

Más recientemente, Latinoamérica y el Caribe se han convertido en una zona libre de armas nucleares, y junto con Canadá, están

muy encaminados a no tener minas antipersonales en su suelo. Argentina, Brasil y Chile han renunciado a las armas químicas y biológicas.

Como en todo el mundo, el poder permanece concentrado asimétricamente en Estados Unidos. Sin embargo, los otros países del hemisferio están cerrando la brecha en algunas áreas importantes. Estados Unidos depende de sus vecinos para más de la mitad de sus importaciones de energía y casi el 40 por ciento de sus importaciones de hierro y acero, así como también para otros recursos y materias primas. Los movimientos en masa de personas por vías legales e ilegales se han vuelto muy controversiales y deben ser controlados (aunque por lo general estos movimientos son pacíficos, alentados por la búsqueda de mejores oportunidades en lugar de ser debidos a la desesperación inducida por la guerra, enfermedad o hambruna). La migración hacia Estados Unidos y Canadá ha sido ampliamente publicitada, pero una migración subregional significativa está sucediendo en Centro y Sur América y ha sido por mucho tiempo una realidad característica del Caribe. El continente americano es aún extraordinariamente diverso, pero al mismo tiempo está más cercano a ser el Nuevo Mundo soñado por nuestros próceres más que en cualquier otro momento en su historia.

Estos bienes culturales, políticos y económicos sugieren que los países del hemisferio podrían ser un ancla estratégica segura y una base común de apoyo mutuo en este mundo incierto. Así como la energía y el acero fueron las bases de la Comunidad Europea de Carbón y Acero en la década de los años 50 y que evolucionó en lo que es hoy la Unión Europea, la creciente interdependencia económica del continente americano podría convertirse en un bien estratégico importante para todos sus países. Las últimas estadísticas de la Organización Mundial del Comercio (OMC) indican que, en 2005, los vecinos de Estados Unidos en el hemisferio—Argentina, Brasil, Canadá, Chile, México, juntos con el grupo de países del Tratado de Libre Comercio de Centroamérica (CAFTA) y de la Comunidad del Caribe (CARICOM)—compraron el 45 por ciento de toda la

mercancía exportada por EE.UU. Durante ese mismo período, la China compró nada más que el 4.6 por ciento.³ Un tratado de libre comercio hemisférico fortalecería la competitividad de todos los países—incluyendo a la de Estados Unidos, pero no solo ellos.

¿Qué hace falta?

Sin embargo, la propuesta del Tratado de Libre Comercio de las Américas (FTAA) está estancada, paralizada por los temores a la globalización, diferencias genuinas de políticas e intereses comerciales, y frustración creada por las expectativas no cumplidas para el desarrollo a largo plazo de las reformas del “Consenso de Washington”. Además, la mayoría de nuestros vecinos, sensibles hace ya un tiempo ante amenazas a su soberanía, han sentido un mal-estar general sobre las implicaciones del unilateralismo de EE.UU. en Irak.⁴

En resumen, la promesa del Nuevo Mundo está cargada con el peso de esperanzas no alcanzadas, intereses divergentes, y desconfianza mutua, y aún permanece como algo por cumplir.⁵ La oposición a la intervención extranjera en asuntos internos, y particularmente resistencia a la posibilidad de intervención militar de Estados Unidos, llevó a los que en 1948 negociaron la Carta de la OEA a ignorar la existencia de la JID, reflejando una esquizofrenia que hasta cierto punto persiste hasta hoy en día. La OEA no ha legitimado la intervención militar después de la acción en la República Dominicana en 1965, apostó dos veces a las Naciones Unidas (ONU) sobre Haití y se ha opuesto a cualquier uso de fuerza militar, bien sea en la guerra de las Malvinas/Falklands o las acciones de Estados Unidos en Granada y en Panamá.

Otros acontecimientos desde los años 60 hasta la década de los 80 hicieron cuestionar la conveniencia y la confiabilidad de la cooperación militar. Las guerras de las guerrillas, los conflictos fratricidios, las desapariciones y violaciones a los derechos humanos estigmatizaron las relaciones y a las instituciones de seguridad. A veces parecía que hubiera dos uni-

versos, uno militar y uno civil, y la comunicación entre los dos parecía perdida. La región entera quedó marcada con estereotipos negativos. Estados Unidos y el Caribe angloparlante tendían a ver a Latinoamérica como un refugio para los dictadores y violadores de derechos humanos, mientras que Estados Unidos era visto por sus vecinos como si fluctuara entre indiferencia e intervencionismo.

En 1982, Estados Unidos, que había aceptado las obligaciones del Tratado de Río contra las amenazas comunistas, negó asistencia militar a Argentina durante su conflicto con el Reino Unido sobre las Islas Malvinas/Falklands. Esto le dió un golpe fatal al sistema obligatorio de seguridad colectiva. Para cuando México se retiró del Tratado de Río 20 años después, su denuncia pareció casi un formalismo innecesario.

La respuesta al terrorismo también ha creado problemas. El continente americano ha sufrido el terrorismo de diferentes maneras, no solo como un ejercicio de puro terror contra Estados Unidos como ocurrió el 11 de septiembre de 2001. La violencia política, la represión oficial, las pandillas criminales con lazos al tráfico de drogas, y el aumento de ejércitos privados y de compañías de seguridad personal en la ausencia de un monopolio estatal

Los países del hemisferio podrían ser un ancla estratégica segura y una base común de apoyo mutuo en este mundo incierto

de fuerza son difíciles de poner en la misma bandeja política.

Estos fenómenos conllevan temas críticos para la seguridad pública y defensa nacional, y se exploran más adelante. Baste con decir por ahora que las diferencias en historia, intereses, conceptos y capacidades son tan grandes que, a pesar de tener tradiciones culturales y políticas entrelazadas, los países del hemisferio occidental parecen a veces habitar diferentes universos y de ser incapaces de entenderse y ajustarse recíprocamente lo suficiente para obtener los beneficios de mayor cooperación.

Luigi R. Einaudi es un Visitante Distinguido en el Instituto de Estudios Estratégicos Nacionales de la Universidad Nacional de Defensa.

El legado colonial superado

A fines del Siglo XX, tres tendencias subyacentes positivas se combinaron para mejorar el ambiente regional.

La primera fue el fin del colonialismo. Todos los países angloparlantes del Caribe se habían independizado antes de 1981, y para 1990 todos habían sido aceptados a la OEA (en los casos de Guyana y Belice, a pesar de persistentes diferencias territoriales con sus vecinos latinoamericanos). Salvo por Granada en 1982, todos estos países han resistido la tentación totalitaria; de hecho, Barbados tiene una de las tradiciones parlamentarias más antiguas del mundo que data de 1639.

La segunda evolución importante fue el fin de las dictaduras tradicionales, regimenes de facto, y gobiernos militares. Una ola de democratización después de la Segunda Guerra Mundial se había hundida con la Guerra Fría, pero ya en 1991 todos los 33 gobiernos representados en la Asamblea General de la OEA en Chile tenían algún derecho a la legitimidad democrática. En un cambio dramático, los países prometieron reunirse de inmediato “en caso de un evento que tenga como resultado la interrupción súbita o irregular del proceso institucional político democrático o del ejercicio legítimo de poder del gobierno elegido democráticamente en cualquiera de los estados miembros de la Organización.”⁶ Los 16 años desde entonces han sido testigo de muchos dolores de crecimiento de las nuevas democracias, incluyendo conflictos constitucionales y experimentos autoritarios, pero el compromiso a una mayor responsabilidad y participación popular deberían verse como irreversible a nivel regional.

Una tercera tendencia positiva ha sido la disminución gradual de disputas territoriales enraizadas en conflictos coloniales que antecedieron o acompañaron la independencia. Aunque la Guerra de las Malvinas/Falklands en 1982 entre Argentina y el Reino Unido terminó sin un acuerdo y con la restauración del status quo ante bellum, grandes diferencias entre Argentina y Chile se resolvieron con la mediación del Papa. En 1995, la Guerra del Cenepa puso a Ecuador contra Perú con una violencia súbita creando un peligro regional explosivo, pero terminó casi cuatro años más tarde

con un acuerdo que promovió la integración y el desarrollo. Cuatro países—Argentina, Brasil, Chile, y Estados Unidos, actuando como garantes del Protocolo de Río de 1942, crearon la Misión de Observadores Militares, Ecuador-Perú (MOMEPE).⁷ Las fuerzas de la MOMEPE fueron coordinadas por un general brasileño y tuvieron un éxito inicial separando 5,000 fuerzas combatientes mezcladas sin tener víctimas nuevas en un terreno extraordinariamente difícil. La MOMEPE luego añadió fuerzas ecuatorianas y peruanas a sus operaciones de paz para permitir que diplomáticos garantes ayudaran a los dos gobiernos a negociar una paz duradera favorable a los intereses de ambos países. La paz de 1998 entre Ecuador y Perú inclinó definitivamente el balance estratégico en Sur América en contra del conflicto interestatal. Antes de resolver su disputa, Ecuador y Perú habían comprado con regularidad aviones militares, a menudo aumentando la preocupación entre los vecinos quienes se sentían presionados a participar en lo que algunos llamaron una carrera armamentista. Ya que llegó a fines de la Guerra Fría a nivel mundial y a la conclusión de las guerras calientes en Centroamérica, la paz entre Perú y Ecuador confirmó una nueva realidad estratégica en la que el gasto militar podría reducirse para promover el desarrollo sin amenazar la seguridad nacional.

Dolores de transición

Si muchas relaciones y problemas tradicionales se han desintegrado, erosionado, o simplemente cambiado, la transición a un orden más moderno y democrático no ha sido fácil. Como sucede a menudo, el cambio genera cambio y los resultados no siempre se entienden de inmediato o son positivos.

Exigencias populares y crecientes expectativas fueron estimuladas por valores democráticos y acomodadas por el deseo de evitar la represión. Las presiones a los gobiernos para demostrar resultados fueron inmediatas. La necesidad de proveer servicios públicos—salud, medidas sanitarias, educación, transporte—abrumaron a las instituciones gubernamentales. El estrés de años de alto crecimiento en la población acompañado por las revoluciones democráticas y el incremento en las comunicaciones fue casi una invitación a la ruptura social. La pobreza e inequidad que pudieron

ser tolerables cuando parecía que no había alternativa, de repente se convirtieron insostenibles ante la riqueza y arrogancia de los grupos dominantes y la ausencia del estado de derecho. Cuando se ve miseria en un país rico en petróleo como Venezuela o en un país que fue rico en estaño y ahora lo es en gas como

El dinero de la droga, las armas y la dislocación social en un ambiente de pobreza e instituciones débiles son como chispas en una mina de carbón llena de gases

Bolivia, el hombre en las calles llenas de huecos concluye que es un “mendigo sentado en un trono de oro” que le robaron los oligarcas corruptos, gobiernos traidores y extranjeros conspiradores. La mayor parte del tiempo, la realidad de la vida diaria es más el fruto de instituciones débiles, una burocracia pública sin apoyo ni de los ricos ni de los pobres, y un sistema de justicia que no tiene la costumbre de buscar justicia para todos. Cambiar todo eso toma tiempo, y la paciencia no es una característica de la era de la televisión.

Y por encima está el tráfico de drogas. Un valor estimado es que el tráfico de drogas genera más de \$300 mil millones de dólares anualmente—más que el producto interno bruto de casi todos los países.⁸ El dinero de la droga, las armas y la dislocación social en un ambiente de pobreza e instituciones débiles son como chispas en una mina de carbón llena de gases.

La ilegalidad también es alimentada por el impacto de los deportados. Entre 1998 y 2005, Estados Unidos “removió” a más de 610,000 personas con convicciones criminales o con un cargo penal—un promedio de más de 76,000 por año.⁹ El noventa y seis por ciento de todas estas deportaciones fueron a Latinoamérica, la gran mayoría a México y a la cuenca del Caribe. Cuando se deporta a transgresores de la ley avisados, se convierten en posibles miembros de grupos criminales y añaden presión a las ya acosadas fuerzas de seguridad en los países que los reciben.¹⁰

Las explosiones que resultan de esta mezcla de presiones afectan todos los aspectos de

la vida, tanto privada como pública. Cualquier persona expuesta al caos creado por las maras en Centroamérica, las pandillas criminales en Río de Janeiro, Ciudad de México, y otros centros urbanos y ciertas zonas rurales apartadas conoce las dificultades de afirmar la autoridad del estado y sabe también que los fuera de la ley a menudo sobrepasan en potencia de fuego las fuerzas del gobierno. Los ejércitos privados y las fuerzas de seguridad particulares se han vuelto, en algunos casos, una necesidad para sobrevivir para los pocos que pueden darse el lujo y un regreso a la ley de la selva para las mayorías que no pueden. Salmodias de los milagros de la democracia y mercados libres se vuelven insultos obscenos para los que se encuentran envueltos en símil turbulencia.

La continua expansión del crimen organizado, anota el Director del Departamento de Seguridad Pública de la OEA, “tiene un efecto multiplicador en todas las otras formas de violencia, en la economía de los países afectados, en la calidad de vida de los ciudadanos, en la privatización de la seguridad, en la militarización de hacer cumplir la ley, y en la corrupción que genera.”¹¹

Las consecuencias para la seguridad son abundantes y a veces perturbadoras. Las instituciones militares eran en muchos casos las instituciones del estado más desarrolladas y en algunas zonas remotas sus únicas representantes. En la década de los años sesenta, los líderes militares intervinieron en la política nacional, a menudo con consecuencias desastrosas para ellos mismos, sus instituciones, y sus países. Ya en la década de los noventa, bajo el impacto doble de paz y democracia (a los que una nueva generación de líderes militares le han dado un apoyo crítico), las instituciones militares perdieron tanto estatus político como recursos. En el Siglo XXI, la forma en que se cree un balance entre la seguridad pública y la defensa nacional por una parte, y un desarrollo equitativo por otra, podría determinar el curso de estabilidad en más de un país.

El nuevo patrón regional

El fin de la Guerra Fría y la aceleración de la globalización subrayaron la necesidad de que todo el mundo viera a su vecindario de una manera diferente. Los una vez sagrados remedios

estadounidenses de la Doctrina Monroe, de Fortaleza América, y de su primo más reciente, una nueva línea Maginot contra las drogas, los terroristas o los inmigrantes, aún causan ocasionalmente gritos de frustración, pero es simplemente imposible implementarlos. Las ideas de regionalismo cerrado están muertas en todas partes. Por todas partes se buscan ansiosamente aperturas a Europa, Sur África, India, o China. Si el regionalismo va a prosperar en los próximos años, debe ser abierto al mundo, no un retiro de la competencia. Los intereses nacionales son diferentes, y la interdependencia es a veces incómoda. Pero una cooperación que no es ni obligatoria ni impuesta, sino voluntaria y negociada también es cada vez más necesaria para todas las partes.

Varios puntos caracterizan el nuevo ambiente regional.

Primero, con unas marcadas excepciones en los Andes, la cooperación es más dinámica entre vecinos inmediatos. CARICOM, el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), y el Mercado Común en el Cono Sur (MERCOSUR) son los ejemplos más obvios. Pero el patrón también es evidente en Suramérica y hasta cierto punto en Norteamérica. Una excepción desafortunada ha sido la disposición de los vecinos inmediatos de Colombia para separarse del conflicto en ese país y no hacer casi nada para controlar sus fronteras. Aún así, parece cada vez más claro que la cooperación subregional y la integración se están convirtiendo en las piedras angulares del progreso regional y finalmente del progreso mundial.

Segundo, la mayoría de las discusiones en temas de seguridad en el hemisferio reflejan un nuevo enfoque en el desarrollo social. En 2003, México convocó a una Conferencia Especial en Seguridad a nivel regional. Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de todas partes del hemisferio acordaron que las amenazas se habían vuelto “multidimensionales”. Las prioridades de los países más grandes, como Estados Unidos, fueron incluidas (seguridad cibernética, armas de destrucción masiva, terrorismo, drogas y temas relacionados), pero también se incluyeron las agendas de las subregiones: en el Caribe y Centroamérica, residuos nucleares y desastres naturales; en Centro y Suramérica, pobreza extrema y exclusión social.

Tercero, el enlace directo entre democracia y seguridad se ha convertido en un principio

aceptado. Esto a su vez requiere que la cooperación en seguridad cumpla con los estándares de la legitimidad democrática. La Conferencia Especial en Seguridad declaró que “la democracia representativa es una condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de los estados del Hemisferio” y reafirmó explícitamente la Carta Democrática Interamericana.¹²

El caduco Tratado de Río no ha sido reemplazado, pero un nuevo sistema de seguridad está emergiendo gradualmente caso por caso, tema por tema. Es menos unificado y vinculante que el sistema de seguridad colectiva del Tratado de Río, pero quizás mejor enfocado para la realidad de hoy en día. Si la arquitectura de seguridad del pasado fue elaborada de manera jerárquica por medio de ministerios de relaciones exteriores que actuaban en el período inmediato después de la Segunda Guerra Mundial de predominancia estadounidense, la arquitectura de seguridad del futuro parece que evolucionará de manera ascendente, a nivel subregional, y con una participación interministerial más amplia.

El sistema emergente está compuesto de medidas tradicionales destinadas a fomentar la confianza como la Convención Interamericana sobre Transparencia en Adquisiciones de Armas Convencionales, más varios nuevos instrumentos legales que tratan agendas de seguridad transnacional específicas. Apoyada por la entrada de Canadá y una nueva apertura a la Cuenca del Caribe, la JID se separó del Tratado de Río y desarrolló nuevos roles en el socorro en casos de desastre, facilitó un impresionante progreso en el desminado, y ha recibido una aprobación política cautelosa de parte de la OEA.

En 1992, El Consejo Permanente de la OEA creó un Comité para la Seguridad Hemisférica que se ha reunido con regularidad a partir de ese momento. La Asamblea General de la OEA de 2000, motivada por Honduras y los gobiernos de otros países centroamericanos inspirados por el acuerdo del conflicto entre Ecuador y Perú, creó un Fondo de Paz. Esto hizo posible que la Secretaría General suministrara, con el apoyo de Estados Unidos, los servicios de un experto técnico de lo que fuera la Agencia Nacional de Imágenes y Cartografía que trabajó bajo el auspicio del Instituto Panamericano de Geografía e Historia para resolver problemas técnicos de demarcación encontrados por El Salvador y Honduras.

El último marcador fue construido en 2006. Un equipo de la OEA, el cual incluía oficiales militares de Argentina y Brasil, verificó la ausencia de movimientos de tropas cerca de la frontera entre Honduras y Nicaragua. El fondo hace posible que haya medidas destinadas a fomentar la confianza en el diferendo territorial entre Belice y Guatemala.

Después de los ataques del 11 de septiembre, los países del continente americano negociaron, firmaron, y pusieron en vigencia la Convención Interamericana contra el Terrorismo que provee un marco legal para la cooperación contra el terrorismo y el fomento de la confianza. La convención reconoce que un solo país no tiene todas las respuestas para mejorar la seguridad contra las amenazas hechas por los terroristas, quienes buscan explotar y aprovechar las normas de la sociedad civilizada. Su respuesta, sin embargo, es no abandonar la ley, o ignorar los abusos de los derechos de los sospechosos. El Comité Interamericano Contra el Terrorismo (CICTE) suministra un marco legal que permite la cooperación contra el terrorismo y el fomento de la capacidad.

La Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), establecida en 1989, ha ayudado a fortalecer los lazos profesionales y a desarrollar un Mecanismo Multilateral de Evaluación para facilitar la cooperación contra las drogas sobre la base de planes de peritos creados por las autoridades nacionales, haciendo así más fácil la identificación de áreas de cooperación y para evitar interrupciones y tensiones que resulten de un condicionamiento unilateral.

La Convención Interamericana Contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados (CIFTA), propuesta inicialmente por México en el Grupo de Río, y que logró un consenso regional a través de la OEA, fue firmado en 1997, y fue puesto en vigor al año siguiente.

En 2004, superando la falta de entusiasmo tradicional de sus cuerpos políticos de involucrarse en asuntos de seguridad, la Secretaría General de la OEA hizo algo por primera vez para asignar personal profesional para coordinar entre estos nuevos entendimientos de seguridad. Hoy en día, la Secretaría para la Seguridad Multidimensional de la OEA reúne a CICTE, CICAD y CIFTA, así como también esfuerzos multilaterales contra el crimen transnacional.¹³

Implementación retrasada

No es un secreto que incluso algunos principios críticamente importantes acordados en tratados formales fallan a menudo en convertirse en realidades operacionales. En Centroamérica, armas de pequeño calibre han proliferado desde el final de los conflictos armados a principios de los 90 y facilitaron la propagación de pandillas violentas. Según la Policía Nacional de Colombia, el 85 por ciento de los asesinatos en ese país son cometidos con armas pequeñas, muchas de las cuales han sido contrabandeadas por traficantes, insurgentes y miembros de grupos paramilitares y pandillas criminales.

En Haití, las armas pequeñas amenazan a la gobernabilidad, la democracia y la población entera. Son fáciles de obtener. Todo el mundo está armado: los políticos y los criminales, los hombres de negocios y los pobres, las milicias legales e ilegales, sin mencionar traficantes de drogas y antiguos miembros de las fuerzas armadas. Todo el mundo está armado, salvo el estado, que no tiene un ejército y solo 3,000 policías. La Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización en Haití (Mission des Nations Unies pour la Stabilisation en Haïti [MINUSTAH]) cuenta con un personal de 8,000 militares y policías para ayudar a los 8 millones de habitantes en Haití. La ciudad de Nueva York, con sus 8 millones de habitantes, cuenta con casi cinco veces este número. El hecho de que MINUSTAH haya ayudado a mover a Haití hacia un futuro más estable es un real tributo a los efectivos de Brasil y de otros países suramericanos que constituyen su principal fuerza y liderazgo.¹⁴

El éxito de MINUSTAH está ligado muy de cerca al progreso político logrado en 2006 con las primeras elecciones en Haití en las que a los votantes se les dieron tarjetas de identidad. Este paso tan importante le dio a muchos haitianos su primera prueba legal de que existían y la habilidad de reclamar sus derechos individuales como ciudadanos. Aún así, los líderes de MINUSTAH son los primeros en decir que este éxito se evaporará si no hay un mayor progreso social y económico.

¿Qué se debe hacer?

Más allá del rol latinoamericano en MINUSTAH, ejemplos específicos de lo que viene en un futuro incluyen la cooperación entre nueve países de CARICOM para proveer seguridad para la Copa Mundial de Críquet de 2007, consultas sobre seguridad en curso entre países vecinos de Central y Suramérica, y la importante y exitosa cooperación bilateral entre Estados Unidos y Colombia. El Secretario General de la OEA, José Miguel Insulza, ha enfatizado la necesidad de crear mecanismos de confianza mutua y no pensar que un modelo les sirve a todos.¹⁵ John Cope, perito en seguridad estadounidense, lo expresó muy bien cuando observó que el camino hacia adelante es trabajar juntos para enfrentar agendas comunes específicas de una manera discreta, comenzando a nivel subregional.¹⁶

Algo que ha hecho falta en los Estados Unidos es simplemente la modestia. Durante gran parte de nuestra historia—si Estados Unidos estaba siendo un buen vecino, oponié-

el camino hacia adelante es trabajar juntos para enfrentar agendas comunes específicas de una manera discreta, comenzando a nivel subregional

ndose al comunismo, liderando la Alianza por el Progreso, o más recientemente combatiendo el terrorismo—los expertos generadores de opinión estadounidenses presumieron que sabían lo que tenía que hacerse y cómo hacerlo mejor que nadie. Ese enfoque ya no funciona. Más que nunca, debemos entender y respetar el espacio y la dignidad de aquellos con quienes necesitamos cooperar. Pero el reflejo en Washington y en la opinión pública en general es aún a menudo ser condescendiente.

Estas actitudes serán un impedimento para Estados Unidos y sus amigos hasta que todos entiendan que la realidad fundamental que este Nuevo Mundo requiere es un honesto “dar y recibir”. Los oficiales de los Departamentos de

Estado y de Defensa a menudo saben menos de lo que creemos saber. Sabemos que este es un hemisferio muy diverso y turbulento domésticamente. Sabemos que hay una historia de conflictos entre algunos países. Pero reconocemos menos las diferentes historias nacionales, el progreso en la resolución de conflictos, y el malestar e inclusive tensiones que aún persisten. Se entiende que debemos hablar poco sobre las diferencias en intereses nacionales y agendas, pero es un error presumir que todos tienen los mismos intereses. También se entiende que debemos hablar poco sobre la debilidad institucional y las limitaciones que ésta impone. Sin embargo, pensar que el consenso emergente a nivel regional sobre los nuevos retos en seguridad se equipara a un aumento en la capacidad correspondiente sería un error.¹⁷

El diálogo y la cooperación requieren, además de voluntad política, la existencia de instituciones estatales eficientes, con la capacidad de hacer lo que sea necesario de tal forma que funcione. En vez de simplemente enfatizar una letanía de valores compartidos e intereses comunes, deberíamos insistir en escuchar primero y planear después—y luego actuar solo en planes desarrollados y acordados conjuntamente tanto para proyectos humanitarios como para proyectos de seguridad. La competencia debe ser aprendida, la confianza debe ser ganada, ambas partes deben ser fiables, y todos se deben beneficiar para que se pueda trabajar eficazmente en forma conjunta. La cooperación de largo plazo se puede basar solo en actividades que sirven los intereses de los otros así como los nuestros.

Además de aprender a escucharse mejor el uno al otro, existen cuatro puntos en los que Estados Unidos en particular puede mejorar el ambiente para un diálogo transamericano.¹⁸

Primero, los marcos legales son esenciales y deben ser fortalecidos y apoyados. Un orden legal debe ser respaldado por la fuerza, pero el uso de la fuerza sin una base legal comienza con un punto en su contra. No necesitamos un nuevo Tratado de Río. Pero la guerra en contra del terror y la invasión de Irak han despertado en Latinoamérica recuerdos de intervenciones militares estadounidenses en el pasado. Estados Unidos debe hacer claro su compromiso de que

las leyes, no la fuerza, deben enmarcar lo que se puede hacer y cómo.

Un excelente comienzo sería el de ratificar dos tratados que ya están firmados por Estados Unidos. Ambos también han sido ratificados por la gran mayoría de los países en el hemisferio. Ellos son la Convención Americana de Derechos Humanos, y la Convención Interamericana Contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados.¹⁹ El significado fundamental de tener un marco legal multilateral es que hace posible toda la cooperación, incluyendo la cooperación bilateral, emprendida según sus provisiones.

La legitimidad, aunque esencial, no es suficiente. Estados Unidos también debería apoyar la implementación operacional no solo de estos, sino de todos los instrumentos jurídicos interamericanos que se han desarrollado en los últimos años para abordar las agendas de seguridad específicas. Esto requerirá reforzar las capacidades a nivel regional. El gobierno estadounidense ya merece mucho crédito por la ayuda financiera y técnica que suministra a las actividades de desminado de la OEA y de la JID. Estados Unidos (y todos los estados miembros) podrían hacer mucho más para ayudar a la OEA a facilitar capacitación e intercambios de información. Este apoyo podría variar desde cosas tan simples como la de asegurarse de que Estados Unidos llene ambos de sus cupos en el curso de un mes en Ley Internacional para Abogados con cierta experiencia, realizado desde 1973 por el Comité Jurídico Interamericano, hasta ayudar a la OEA a establecer cursos parecidos para peritos principiantes y con experiencia en el control de drogas, terrorismo, crimen transnacional, derechos humanos, y la mitigación de desastres naturales. El objetivo sería crear grupos de profesionales que se respeten mutuamente e informados, conocedores de los precedentes y el potencial para enfrentar juntos todos los problemas que afectan la seguridad multidimensional de los países del hemisferio.²⁰

Segundo, el progreso social y económico es crítico para la estabilidad. Si la democracia es un orgullo de las Américas, la injusticia social, la pobreza y la exclusión son su talón de Aquiles. En los años venideros, además de mantener el orden público, los retos más grandes para acel-

erar el desarrollo de Latinoamérica y mejorar su competitividad internacional tienen que ver con la construcción de una infraestructura regional y la inversión en educación pública y en la ciencia. Dichas iniciativas no requieren de más armas; si podrían requerir de alguna redistribución de recursos del estado hacia el sector civil. Pero el mantenimiento del orden público es demasiado importante para que los militares y otras instituciones de seguridad sean dejados aparte, víctimas de una reticencia de dejar atrás el pasado. Por ejemplo, un estudio reciente de las deportaciones criminales a Jamaica de Estados Unidos, del Reino Unido y Canadá concluye que “ayudar en los esfuerzos de reintegración de los deportados podría ser una manera costo-beneficiosa para los países que envían a los deportados de promover el desarrollo y debilitar a las redes de crimen internacional”.²¹ Programas cuidadosamente diseñados y administrados de apoyo militar a las instituciones civiles podrían ser una parte importante del fortalecimiento del estado para suministrar la seguridad y los servicios necesarios para el desarrollo democrático.

La Declaración sobre Seguridad en el continente Americano y la Carta Democrática Interamericana hacen un llamado a “la subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida y el respeto al estado de derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad son igualmente fundamentales para la democracia”.²² Al defender la ley y la igualdad de oportunidades en lugar del privilegio social, los militares y otras fuerzas de seguridad deben tener cuidado de no socavar los líderes políticos ni de abandonar su propio profesionalismo. La mejor manera de hacer esto será diferente entre cada país, según lo determinen las autoridades constitucionales adecuadas y consultas interministeriales o inter-agenciales de ese país. El no encontrar el balance adecuado podría poner en peligro tanto la estabilidad como el desarrollo.²³

Tercero, el profesionalismo se debe desarrollar, no presumir. La interoperabilidad operacional y la coordinación entre las fuerzas de seguridad pública y entre ellas y las autoridades civiles legítimas dependen de la confianza mutua y de las capacidades profesionales que no se pueden desarrollar de la noche a la mañana.

Una cultura de cooperación entre civiles y militares es indispensable. Y eso a su vez depende del entrenamiento profesional compartido y de experiencias que no pueden ser improvisadas. Todos los países deben reservar algunos cupos en academias militares y en escuelas civiles avanzadas y militares para cadetes, oficiales, y funcionarios públicos de países vecinos. Estados Unidos debe aumentar el intercambio de oficiales y alentar el nombramiento en el extranjero de funcionarios de enlace.²⁴ También lo deben hacer otros países hasta donde les sea posible.

Estados Unidos debería asignar recursos a la OEA para desarrollar una Academia Interamericana de Administración Pública. Esta academia podría funcionar algo así como el Colegio Interamericano de Defensa, donde los estudiantes son nombrados por los estados miembros. Otras oportunidades de intercambio y capacitación a nivel de principiante tanto como para personas más experimentadas también podrían ser canalizadas a nivel subregional como regional. CARICOM, SICA, el Pacto Andino, y MERCOSUR, por ejemplo, podrían poner en buen uso actividades de capacitación en cuyo diseño participen. La educación y la capacitación profesional deben verse menos como ayuda que como los pasos requeridos para construir la capacidad que se necesita para crear cooperación sustentable a nivel regional e internacional. Tales lazos institucionales pueden suministrar una alerta temprana como contener asuntos que podrían de otra manera escalar a mayores problemas—de hecho, una póliza de seguro valiosa para la paz en el vecindario.

Cuarto, existe una clara necesidad de una “Consulta Permanente”. Aunque tengamos éxito en ser legales, cuidadosos y profesionales, los vecinos aún necesitan la habilidad de entenderse uno al otro a través de sus fronteras y más allá. Aunque organicemos nuestros sistemas interagenciales respectivos, aún necesitamos encontrar la forma de enlazarlos más efectivamente. Existen por lo menos tres atributos específicos que deberían ayudar a definir nuestra conversación continua.

Uno tiene que ver con el alcance geográfico de los temas. Todos operamos a nivel mundial. Las consultas deben ser mundiales también, tanto globales como regionales. Brasil tuvo un rol importante en Timor Oriental, es

un líder en negociaciones de comercio mundial, y tiene una capacidad científica excepcional que incluye tecnología espacial que comparte con otros países. Nosotros compartimos con Canadá lazos de la OTAN pero quizás no estamos tan al tanto del papel de Canadá en las comunidades francófona y británica, que también incluye estados de CARICOM. Argentina, Chile, Colombia, y Uruguay, como Brasil, han participado desde hace ya tiempo en operaciones de paz fuera de sus países.

Más allá del alcance geográfico, las consultas deben ser tan multidimensionales como los problemas. Hace unos años, el Departamento de Estado hizo consultas entre su personal de planificación de política y sus homólogos en varios países suramericanos. Consultas regulares en común, con Estados Unidos representado por su Embajador a tal país y apoyado por un equipo integrado de los Departamentos de Estado y de Defensa de Washington y del Comando Sur de Estados Unidos, podría desarrollar una mejor comunicación y mayor entendimiento que ayudaría a adaptar la cooperación a problemas y situaciones particulares. Los diálogos en curso de parte de Estados Unidos deberían ser entre más países que Brasil, Argentina, Chile, Colombia y México para que incluyan grupos subregionales de países y la Secretaría de la OEA. Esto se podría hacer suplementando consultas bilaterales con consultas multilaterales en las cuales participaría una fortalecida Misión de Estados Unidos ante la OEA trabajando de cerca con la Delegación de Estados Unidos ante la JID. Y es muy importante que las reuniones Ministeriales de Defensa sean involucradas en el proceso de la Cumbre de las Américas. Trinidad y Tobago, país sede de la próxima Cumbre, es miembro de la JID y de la OEA.

Los responsables políticos y las agencias gubernamentales estadounidenses necesitan hacer una mejor labor para identificar a sus homólogos extranjeros y trabajar con ellos. Esto es menos problemático para los Departamentos de Estado y de Defensa que para las agencias de desarrollo. La Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, por ejemplo, depende instintivamente de organizaciones no gubernamentales (ONG) con base en Estados Unidos y consultores muchas veces también estadounidenses para implementar programas en el exterior—solo para sorprenderse al encontrar que

sus programas se ven más como de interés para Estados Unidos que para beneficio mutuo.²⁵ A veces, auspiciar ONG estadounidenses en lugar de organizaciones locales puede debilitar e incluso socavar las instituciones mismas que el país, que deseamos ayudar, necesita para su desarrollo y estabilidad. Los líderes de la rama ejecutiva de Estados Unidos deben trabajar de

El conocimiento compartido se multiplica, y cuando es compartido entre socios, aumenta la confianza y el bien común

cerca con el Congreso Americano para encontrar la manera de fortalecer la implementación de actividades de cooperación en el exterior y de ayuda extranjera mientras se toman protecciones contra la corrupción.

Epílogo

La carga del ajuste no solo debe recaer en los hombros de Estados Unidos. También debe decirse que nuestros vecinos Latinoamericanos y Caribeños a veces se dan por rendidos muy fácilmente ante Washington. El entendimiento común requiere de diálogo y de comunicación constante iniciados por cada lado. Se necesitan mecanismos para alentar y premiar la cooperación y el intercambio de información a todo nivel. El conocimiento compartido se multiplica, y cuando es compartido entre socios, aumenta la confianza y el bien común.

Nuestros amigos de Latinoamérica y del Caribe debieran notar que la Quadrennial Defense Review (Revisión Cuadrenial de Defensa) de 2006 puso en claro que el liderazgo al más alto nivel del Departamento de Defensa de Estados Unidos desea mejores asociaciones de alianza y coalición y está preparado a considerar “desarrollar las capacidades de los países amigos.” En 2006, el Director Asistente de la Oficina del Departamento de Defensa para la Transformación de las Fuerzas argumentó que “la brecha de capacidades [con] muchos aliados y socios de coaliciones se está ampliando” y se refirió entre otras cosas al costo de mantener

el paso con el cambio en la tecnología. Y continuó diciendo que, “algún nivel de intercambio de inteligencia, planeación operacional y táctica, y quizás agregados militares o ejercicios de campo serán esenciales para asegurar una preparación adecuada”.²⁶ Estas agendas se deben tomar seriamente por todos aquellos interesados en mejorar la cooperación en seguridad.

Del lado de Estados Unidos, no debemos permitir que nuestro desagrado por la burocracia y la desconfianza en extranjeros impida la creciente cooperación con gobiernos e instituciones extranjeras necesaria para el avance de los intereses estadounidenses. Las instituciones multilaterales tienen la gran ventaja de mitigar las preocupaciones sobre el unilateralismo que a menudo se manifiesta en nuestra tendencia a imponer “buenas ideas” sin consultar.

Existen muchas cosas que podemos hacer juntos como socios que se respetan mutuamente (a pesar de ser diferentes y a veces desiguales en recursos) para enfrentar los problemas de seguridad y sociales que no podemos enfrentar solos. Esta época de dificultades globales puede ser el momento para fortalecer discretamente la capacidad y la cooperación regional.

Notas

¹ El original de este documento (presentado aquí en traducción del original inglés) fue adaptado de los comentarios hechos en el Coloquio de Seguridad del Hemisferio Occidental de 2007 realizado en Miami, FL, entre el 3–4 de mayo, auspiciado por el Instituto de Estudios Estratégicos en el Colegio de Guerra del Ejército de Estados Unidos, el Instituto para Estudios Estratégicos Nacionales (INSS) en la Universidad Nacional de Defensa, el Comando Sur de Estados Unidos y el Centro de Investigaciones Aplicadas en la Florida International University. También refleja los comentarios hechos en el Taller del INSS acerca de la Seguridad Nacional de México, el 31 de mayo del 2007, en la Universidad Nacional de Defensa. Quisiera agradecer en particular al Dr. James A. Schear, Director de Investigación, y al Col. John A. Cope, USA (Ret.), Senior Research Fellow para Asuntos del Hemisferio Occidental, ambos del INSS, por su apoyo.

² El término *transamericana* se debe entender como un diálogo entre iguales, muy parecido al significado implícito en *transatlántico*.

³ Organización Mundial de Comercio, *International Trade Statistics 2006*, cuadro III.16, “Merchandise trade of United States by region and economy, 2005,” disponible en <www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2006_e/its2006_e.pdf>.

⁴ La República Dominicana, El Salvador, Honduras y Nicaragua son los únicos países del hemisferio occidental que enviaron tropas a Irak. Solo El Salvador permanece allí hasta el día de hoy después de 9 despliegues de batallones (de aproximadamente 380 soldados cada uno). Los demás países permanecieron cerca de 6 meses.

⁵ La promesa del hemisferio fue recientemente evocada en una Declaración de Postura por el Admiral James G. Stavridis, USN, Comandante, Comando Sur de Estados Unidos, ante el Comité de las Fuerzas Armadas de la Cámara de representantes, 21 de marzo de 2007.

⁶ Párrafo Resolutorio 1, AG/RES. 1080 (XXI-O/91), adoptado por la XXI Asamblea General de la OEA, Santiago,

Chile, 5 de junio de 1991, disponible en <<http://www.oas.org/juridico/english/agres1080.htm>>.

⁷ Comando de Operaciones Especiales de Estados Unidos, *Operation Safe Border Multinational Observer Mission, Ecuador-Perú*, History and Research Office, septiembre de 1995; Glenn R. Weidner, “Operation Safe Border: The Ecuador-Perú Crisis,” *Joint Force Quarterly* 11 (Primavera de 1996), 52–58; Luigi R. Einaudi, “The Ecuador-Perú Peace Process,” en *Herding Cats: Multiparty Mediation in a Complex World*, ed. Chester A. Crocker et al. (Washington, DC: United States Institute of Peace Press, 1999), 405–429.

⁸ Arlene B. Tickner, “Latin America and the Caribbean: Domestic and Transnational Insecurity,” *International Peace Academy Working Paper Series*, febrero de 2007, 4 (citada por Christopher Hernandez-Roy, Director del Departamento de Seguridad Pública de la OEA).

⁹ Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos, Oficina de Estadísticas de Inmigración, *2005 Yearbook of Immigration Statistics*, noviembre de 2006, cuadro 41, “Aliens Formally Removed by Criminal Status and Region and Country of Nationality: Fiscal Years 1998 to 2005,” disponible en <www.dhs.gov/xlibrary/assets/statistics/yearbook/2005/OIS_2005_Yearbook.pdf>.

¹⁰ Los especialistas anotan que algunos refugiados de la guerra civil en El Salvador en la década de los 80 encontraron resistencia en la zona centro sur de Los Ángeles de parte de las pandillas México-americanas “Calle 18” que estaban previamente establecidas. Veteranos de las guerras entre pandillas fueron deportados a El Salvador y a Guatemala a principios de los años 90 y fundaron la *salvatruchas* y otras pandillas en esos países (entrevista con Caesar Sereseres de la Universidad de California y Alfonso Yurrita, planificador urbano de Guatemala). Irónicamente, un estudio reciente informó el arresto de casi 1,374 miembros solo de la *maru salvatrucha* o MS–13 “en ciudades a través de Estados Unidos.” Clare M. Ribando, *Gangs in Central America* (Washington, DC: Congressional Research Service, actualizado el 2 de agosto de 2007).

¹¹ Christopher Hernandez-Roy, comentarios hechos en Quebec City el 25 de mayo de 2007.

¹² El consenso de que la seguridad debe ser democrática puede ser incluso más fuerte que la definición de lo que constituye la democracia.

¹³ Este paso necesitado hace tiempo fue originalmente el resultado de reformas introducidas por Miguel Ángel Rodríguez durante su corto mandato como Secretario General. Yo las continué como Secretario General Adjunto, y el avance fue consolidado por José Miguel Insulza después de su elección como Secretario General en 2005.

¹⁴ General Augusto Heleno Ribeiro Pereira, “*O Componente Militar da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti*,” *Military Review* (Enero-Febrero de 2007), 2–13.

¹⁵ Discurso en la Séptima Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, 2 de octubre de 2006, en Managua, Nicaragua.

¹⁶ John A. Cope, “A Prescription for Protecting the Southern Approach,” *Joint Force Quarterly* 42 (3er Trimestre, 2006), 17–21.

¹⁷ Esta formulación proviene de una comunicación personal de Gabriel Marcella, 17 de mayo de 2007.

¹⁸ Otros puntos muy parecidos los hace el ex comandante del ejército chileno, General Juan Emilio Cheyre, en “*Seguridad hemisférica: un desafío de integración pendiente*,” *Foreign Affairs en Español*, Octubre-Diciembre de 2005.

¹⁹ Ver el estudio en marzo de 2004 por la Federación de Científicos Americanos, *Small Arms, Terrorism and the OAS Firearms Convention*, donde Matthew Schroeder argumenta que la ratificación de EE.UU. y la total implementación de CIFTA ayudaría a detener el flujo de armas a los grupos ilegales colombianos y evitaría el desvío de armas a terroristas internacionales.

²⁰ Esta prescripción aparentemente directa enfrenta grandes obstáculos. Por ejemplo, la Ley de Protección para los Miembros de las Fuerzas Armadas de Estados Unidos de 2002 establece que “Estados Unidos no prestará ayuda militar al gobierno de un país que ratifique a la Corte Criminal Internacional”. Aunque esta prohibición está sujeta a ciertas excepciones, incluyendo membresía a la OTAN, más de la mitad de los países en el mundo que están bajo sanciones están en este hemisferio y se les ha negado cosas como equipo contra el terrorismo y capacitación. Clare M. Ribando, *Artículo 98 Agreements and Sanctions on U.S. Foreign Aid to Latin America* (Washington, DC: Congressional Research Service, actualizado el 22 de marzo 22 de 2007), nota que Brasil, Bolivia, Ecuador y México están entre los afectados.

²¹ *Crime, Violence, and Development: Trends, Costs, and Policy Options in the Caribbean*, Informe 37820, Informe Conjunto de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y la región de Latinoamérica y el Caribe del Banco Mundial, marzo de 2007, 81, disponible en <www.unodc.org/pdf/research/Cr_y_Vio_Car_E.pdf>.

²² Artículo 4 de la Carta como de la Declaración. Ambos documentos están disponibles en <www.oas.org>.

²³ José Miguel Insulza señala que dos errores comunes en este respecto son militarizar las amenazas innecesariamente y confundir seguridad pública con defensa nacional—y viceversa. Por el bien de la estabilidad, el argumento, el balance en cada caso debe ser acordado domésticamente por autoridades democráticas civiles.

²⁴ En el Comando del Ejército de EE.UU. y en el General Staff College en Fort Leavenworth, a través de los años ha habido pocos estudiantes e instructores de Latinoamérica. Esto es menos típico en la educación profesional de los colegios de guerra. Pero a nivel de planeación y de desarrollo de doctrina, como el Comando de Educación y Doctrina y comandos estadounidenses parecidos, se ven más oficiales de enlace de Europa y de Asia que de este hemisferio.

²⁵ Un estudio sugiere que el 77 por ciento de toda la ayuda extranjera de EE.UU. se gasta en práctica en Estados Unidos. Ver Stewart Patrick, Nancy Birdsall, y Milan Vaishnav, “Freedom from Want: American Exceptionalism and Global Development,” Centro para el Desarrollo Global, 2007.

²⁶ Walter P. Fairbanks, “Implementing the Transformation Vision,” *Joint Force Quarterly* 42 (3er Trimestre, 2006), 42.

The Institute for National Strategic Studies (INSS) is a policy research and strategic gaming organization within the National Defense University (NDU) serving the Department of Defense, its components, and interagency partners. The institute provides senior decisionmakers with timely, objective analysis and gaming events and supports NDU educational programs in the areas of international security affairs and defense studies. Through an active outreach program, including conferences and publications, INSS seeks to promote understanding of emerging strategic challenges and policy options.



The Strategic Forum series presents original research by members of NDU as well as other scholars and specialists in national security affairs from this country and abroad. The opinions, conclusions, and recommendations expressed or implied within are those of the contributors and do not necessarily reflect the views of the Department of Defense or any other agency of the Federal Government. For information on NDU Press visit the Web site at <http://www.ndu.edu/inss/nduhp>. INSS also produces *Joint Force Quarterly* for the Chairman of the Joint Chiefs of Staff; the journal can be accessed at www.ndupress.edu.

INSTITUTE FOR NATIONAL STRATEGIC STUDIES

James A. Schear
Director of Research

David H. Gurney
Director, NDU Press