

# La Cuenca del Caribe: El Entorno y los Retos de la Cooperación en el Siglo XXI

*Dra. Isabel Jaramillo Edwards*

*Investigadora Titular, CEA*

*E-mail: [isabel@cea.org.cu](mailto:isabel@cea.org.cu) / [isajaramillo@hotmail.com](mailto:isajaramillo@hotmail.com)*

*“They throw us all in a trench....”*

*Liars (mute)*

## **El Contexto Global**

La reorganización del paisaje global en términos geoeconómicos y la globalización son un hecho. El problema está en las características con que se desarrolla. Consecuentemente, uno de los principales riesgos es la marginalización de amplios sectores de la población global. El nuevo entorno requeriría de un ajuste de las relaciones internacionales y una nueva arquitectura económica y financiera en un mundo donde las contradicciones ocurren fundamentalmente en el eje Norte/Sur. Debiera prestarse atención especial a los problemas del Sur - el Tercer Mundo- donde el desarrollo continua siendo un tema central.

Los patrones históricos, la cultura política y los diferentes niveles de desarrollo económico son elementos básicos para enfoque centrado en los países del Sur. El cambio social, y el *timing* de ese cambio, son elementos estrechamente vinculados y deberían ser considerados para el desarrollo de políticas adecuadas y condiciones para reducir el siempre creciente riesgo de conflicto en sociedades con redes de protección extremadamente frágiles, o no tan frágiles, en un contexto asimétrico.

La nueva cartografía global incluirá elementos como la vulnerabilidad del sistema internacional; la recomposición de la hegemonía; la desigualdad y las asimetrías y la acentuación del unilateralismo estadounidense y un relativo y temporal desdibujamiento del multilateralismo que se había desarrollado durante la última década, tanto en el plano global como regional.

La “guerra contra el terrorismo” va a cristalizar el consenso sobre la reforma estructural del sistema de seguridad nacional como el fundamento para el nuevo ciclo de hegemonía de los Estados Unidos.<sup>1</sup> El sentar el precedente del uso de la fuerza en la lógica

---

<sup>1</sup> Isabel Jaramillo Edwards, *Estados Unidos y la Conformación del Entorno Global*, **Cuadernos de Nuestra América**, No. 29, La Habana, Enero-Julio 2002.

de la guerra preventiva<sup>2</sup> tiende a crear las condiciones que brindan, no solo a Washington, una libertad sin paralelos para el uso de la fuerza fuera de sus fronteras, sino que también involucra al resto del mundo en una espiral potencialmente belicista.

La política exterior de G.W. Bush se sustenta en la doctrina de la acción militar preventiva contra los regímenes que percibe como “amenazantes”, cuestión que de hecho desemboca en una propuesta de clara “interferencia en los asuntos internos de otros estados para proteger los intereses estadounidenses”.<sup>3</sup> En la nueva Estrategia de Seguridad Nacional<sup>4</sup> los Estados Unidos, por primera vez, se reserva la opción (derecho) de hacer una guerra preventiva y abre la posibilidad para el uso –por parte de los Estados Unidos- de las armas nucleares en contra de estados que no poseen dichas armas. De esta manera, la Administración se aleja de la disuasión, que fue la política militar aplicada durante la guerra fría, en el marco de la “destrucción mutua asegurada”, que se estimó como suficiente para evitar una conflagración nuclear. Desde el punto de vista de la Administración de G.W. Bush, el cambio de estrategia se debe al incremento de las posibilidades del uso de armas de destrucción masiva por parte de terroristas y/o estados considerados terroristas, que no pueden ser fácilmente disuadidos e implica que Estados Unidos debe contar con “todas las posibilidades y capacidades operativas para contrarrestar la amenaza y el uso de armas de destrucción masiva”. La Administración GW Bush ha –paulatinamente- suprimido la barrera de separación entre las armas convencionales y nucleares.<sup>5</sup>

La nueva dinámica de seguridad nacional estadounidense, el unipolarismo y la reformulación del multipolarismo en sus propios términos, el desgaste de la diplomacia tradicional y la aplicación diplomacia de fuerza por la parte estadounidense, las alianzas, la hegemonía, la conducta imperial y la ilegitimidad de iniciativas bélicas<sup>6</sup> desarrolladas al margen de los criterios jurídicos internacionales, entre otros los consagrados en la Carta de las Naciones Unidas, y la amplia oposición internacional a la guerra que traslucía el rechazo a la hegemonía y exhibición de poderío de los Estados Unidos, son temas que no desaparecerán fácilmente del marco del debate internacional ni dentro de los propios

---

<sup>2</sup> Las estrategias preventivas son de antigua data. En el caso de la Administración de W. Clinton, la primera experiencia de la última década del siglo XX-- en la lógica de la *prevención, en este caso orientada a evitar la ola migratoria hacia EEUU*—fue Haití.

<sup>3</sup> David S. Cloud and Greg Jaffe, *Conflict Over Iraq*, **The Wall Street Journal**, - September 3, 2002, pg. 1., y desde otro punto de vista: D. Robert Worley, **Waging Ancient War: The Limits on Preemptive Force**, Strategic Studies Institute (SSI), US Army War College, Febrero 2003.

<sup>4</sup> **The National Security Strategy of the United States**, The White House, September 2002, también: Directiva de Seguridad Nacional No. 17, Mayo 2002.

<sup>5</sup> William M. Arkin, *The Nuclear Option in Iraq: The US has lowered the bar for using the ultimate weapon*, **Los Angeles Times**, Enero, 26, 2003. Ver: Servicio Informativo del Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM), donde el director de CIP, Mariano Aguirre, ha trabajado sistemáticamente el tema de la guerra en Irak y el Medio Oriente. Ver sus textos y otros relacionados, en: [www.fuhem.es](http://www.fuhem.es)

<sup>6</sup> **Transcript: Powell Convinced Iraq's Weapons of Mass Destruction Will Be Found**, U.S. Department of State, Secretary Colin L. Powell, Interview on BBC's Iraq Documentary, Washington, DC, April 23, 2003, también: **Byliner: Iraqi Chemical, Biological Weapons Will be Found, Perle Says** (Richard Perle op-ed article in USA Today, May 2, 2003) (520) <http://usinfo.state.gov>. Desde el punto de vista del debate sobre qué se manipuló y quién lo manipuló: James Risen and Douglas Jehl, *Expert Said to Tell Legislators He Was Pressed to Distort Some Evidence*, **The New York Times**, Junio 25, 2003.

Estados Unidos.<sup>7</sup>

La recuperación de la efectividad de los organismos multilaterales y el esfuerzo mancomunado, como respuesta a los innumerables retos a la seguridad internacional se ve, sin embargo, prácticamente mediatizado por el unilateralismo estadounidense. La resultante es una disgregación de iniciativas constructivas, ruptura de alianzas, y priorización de temas que pueden –incluso– ser irrelevantes para la mayoría del mundo subdesarrollado, en un contexto caracterizado por el desequilibrio y la inestabilidad. En este sentido, cabe señalar que “los atentados terroristas al WTC/Pentágono marcan un punto de inflexión en el sistema internacional y resulta en una recomposición de las alianzas en el ámbito global, donde lo que primará serán los intereses particulares y específicos de cada uno y la construcción de un entramado de múltiples alianzas y coaliciones *ad hoc*”.<sup>8</sup> Consecuentemente, y unido a los efectos de la globalización en los términos en que se está dando, el orden de las prioridades en el marco global no será aquel que favorecería la cooperación y la recuperación del multilateralismo – que podría asumir las características de un multilateralismo cooperativo<sup>9</sup>- no excluyente, cuestión especialmente relevante para el mundo en desarrollo.

### ***El Entorno Hemisférico***

El fin del mundo bipolar abrió un espacio para un nuevo enfoque sobre la seguridad, entendida hasta entonces desde el punto de vista militar clásico. En el Hemisferio Occidental, la ausencia de conflictos bélicos y la integración regional tendían a crear un espacio propicio para la cooperación y la convergencia de intereses.

En América Latina y el Caribe, el problema central de la falta de equidad y desequilibrio inmenso entre la riqueza, el ingreso y el poder, el problema de la educación y la brecha tecnológica que se incrementa, caracteriza un entorno donde “las tensiones entre las ventajas de la integración global en términos económicos y políticos y los riesgos de la vulnerabilidad; el conflicto entre las exigencias del capital y la inversión y los de la equidad; las contradicciones entre los imperativos políticos y la liberalización económica; las contradicciones entre las demandas de las elites económicas y los reclamos de la población. requieren de la maestría política para construir y mantener las coaliciones

---

<sup>7</sup>. En el plano mas general, el impacto de los temas mencionados, se refleja en el estudio de la opinión internacional realizado por el *Pew Research Center*, donde se evidencia que “la guerra ha ampliado la brecha entre los estadounidenses y los europeo-occidentales, ha encendido aun más al mundo Musulmán, ha debilitado el apoyo a la guerra al terrorismo y ha debilitado significativamente el apoyo público global a los pilares de la era post-II Guerra Mundial—las Naciones Unidas y la OTAN”. Ver: **Views of a Changing World** June, 2003, The Pew Research Center For The People & The Press, Washington, D.C. , [www.people-press.org](http://www.people-press.org)

<sup>8</sup> Ver: Isabel Jaramillo Edwards, *Los Atentados Terroristas al WTC y el Pentágono: Punto de Inflexión en las Relaciones Interamericanas*, **Fuerzas Armadas y Sociedad**, Año 16, No. 3 y 4, julio-diciembre 2001, Flacso-Chile, pg. 14-29

<sup>9</sup> Sobre el multilateralismo cooperativo, que asume “miradas comunes y convergencia”, ver; Francisco Rojas Aravena, Respuestas Latinoamericanas al Terrorismo Global, en: **Terrorismo de Alcance Global: Impacto y Mecanismos de Prevención en América Latina y el Caribe**, Francisco Rojas Aravena, Editor, Flacso Chile, enero 2003, pg. 9-39

necesarias y manejar estas tensiones y retos exitosamente, cuestión bastante escasa hoy”.<sup>10</sup> Alrededor del 39% - unas 177 millones - de la población del total de 502 millones de personas de América Latina y el Caribe - viven en la pobreza. En términos de disparidad en el ingreso, América Latina y el Caribe es la región más desigual en el mundo. El 20% más pobre de la población recibe el 4.5% de todo el ingreso nacional, mientras el 10% más rico recibe el 40% según el Banco Mundial.<sup>11</sup> Las principales concentraciones de pobreza se encuentran en Haití, América Central, la región Andina y el noreste de Brasil.

La crisis de los partidos políticos, la falta de confianza en la democracia<sup>12</sup> y el desplazamiento del desarrollo como parte del esquema económico social, las tensiones derivadas de la inserción internacional y el ALCA, constituyen elementos del contexto regional – con el consiguiente impacto en el hemisferio- que pueden desembocar en una espiral de inestabilidad. Al mismo tiempo, las crisis financieras<sup>13</sup>, la paulatina desaceleración de la economía global y un lento proceso de recuperación de la economía de los Estados Unidos<sup>14</sup> contribuyen a crear inseguridad no solo en el plano económico sino general.

La dinámica de los organismos económicos internacionales contribuye a incrementar las tensiones en el sistema internacional – y en América Latina y el Caribe- a partir de una reacentuación de la condicionalidad como elemento eje del funcionamiento de instancias como el Banco Mundial, FMI, etc. Consecuentemente, las normas y dinámicas de los acuerdos económicos y comerciales estarán regidas por mecanismos de coacción, en la lógica de la aplicación de reglas, incentivos y sanciones. Por otro lado, se da una clara división entre lo técnico y lo político, cuestión que tendería a acentuar la recurrencia de crisis y volatilidad.

---

<sup>10</sup> Ver: Abraham F. Lowenthal, *Latin America at the Century's Turn: Putting Cuba 2000 in Regional Perspective*, **DRCLAS NEWS**, Harvard University, Winter 2000, pg 17-19.

<sup>11</sup> **Addressing Poverty and Inequality in Latin America and the Caribbean: a Social Primer**, FOCAL Canada, FPP-01-8, en: [www.focal.ca](http://www.focal.ca)

<sup>12</sup> La encuesta de Latinobarómetro demostró que la satisfacción con la democracia es baja en dos de los países más importantes de la región: 35% en Brasil y 40% en México. Aunque el 60% de los latinoamericanos respaldan la democracia, el 17% tiene poca confianza en ella. También se ha reducido el apoyo a las privatizaciones. La preocupación con la corrupción alcanza a un 82% y el temor relacionado con la seguridad personal alcanza a un 74%. En: Conferencia: **Latin American: Sustaining Economic & Political Reform** CFR, Mayo 18-19, 2000. También: Michael Shifter, *The Fault Line of Latin American Democracy*, **The Washington Post** 28 Mayo 2000, pg.B01 y *Latin Democracy's Decay*, **The Washington Post** junio 3, 2000, pg. A16 y Joseph S. Nye, Jr., **El Déficit Democrático de la globalización**, **Foreign Affairs en español**, Vol. 1, No.3, pg. 74-78; Secretary Colin L. Powell, **Remarks at the Annual Conference of the Council of the Americas**, Washington, DC, May 6, 2002, en: <http://www.state.gov/p/wha/ci/c2461.htm> y también: “Region's Democracy in crisis, Powell says: Latin Leaders told to help populace” en: **The Miami Herald**, May 7, 2002, pg. A-1

<sup>13</sup> Para una perspectiva en este sentido, Martin Feldstein, *A Self-Help Guide for Emerging Markets*, **Foreign Affairs**, Vol. 78, No.2, March/April, 1999, pg. 93-109

<sup>14</sup> La recesión ha terminado oficialmente. Los leves y oscilantes indicios de recuperación no son suficientes para lograr recobrar la confianza en el terreno de la economía, a lo cual se agregan indicadores que muestran contracciones en sectores que pueden ser decisivos en la perspectiva electoral del 2004. Ver: *US recession officially over, but recovery still fragile*, AFP in YahooNews, Jul 17, 2003 y Peronet Despeignes, *US unemployment hits nine-year high*, **Financial Times**, Julio 3, 2003.

La lógica geoestratégica, geoeconómica y geopolítica que prima en el enfoque de los Estados Unidos indicaría que nos encontramos frente a una orientación a escala regional. A partir de la misma, un conglomerado regional estaría compuesto por el NAFTA (Estados Unidos como eje, incluyendo a Canadá, México y a la Cuenca del Caribe como periferia de la seguridad de la frontera); otro sería el MERCOSUR (Brasil como eje) y un tercero estaría constituido por la Comunidad Andina (como periferia del MERCOSUR). Esta lógica genera un desequilibrio que de transformarse en brechas intraregionales difíciles de superar.

En el plano multilateral, la capacidad de reformulación de ONU ha sucedido a partir de decisiones en la cúpula de esta instancia. En lo que se refiere a instancias hemisféricas y regionales existentes, como el Sistema Interamericano (OEA, JID, TIAR) la reformulación no ha concretado un marco de cooperación sólido aunque sí una capacidad mediadora en algunos espacios. En el caso de América Latina y el papel de OEA, no parece haber espacio para incrementar el papel de la instancia hemisférica. Sí podría haber un espacio más amplio y democrático de debate en Naciones Unidas, cuyo rol le interesaría tentativamente fortalecer y ampliar. La cuestión medular, finalmente es cómo América Latina y el Caribe, desde lo regional, se insertan en el nuevo sistema internacional.

El desmantelamiento de la vieja arquitectura de seguridad se hace obvia a partir del relanzamiento del proyecto de defensa antimisiles por parte de la Administración de G.W. Bush y la renuncia al Tratado ABM<sup>15</sup>. La lectura selectiva de la proliferación nuclear a partir de la “guerra global contra el terrorismo”, se realizará según el nivel y el carácter de la alianza con los Estados Unidos que cada uno de los países tenga y pueda mantener y/o desarrollar.

El concepto de seguridad, en el actual contexto internacional caracterizado por la inestabilidad, se relacionará estrechamente con factores económicos y sociales. Las principales amenazas tradicionales continúan siendo aquellas que tienen su origen antes de la guerra fría y se relacionan con los temas de soberanía y territorio nacional<sup>16</sup>, cuestiones que en el continente han tendido a solucionarse por la vía de la negociación y la mediación.

Con el fin de la guerra fría, pasan a primer plano conflictos que estaban sumergidos en el contexto bipolar: problemas étnicos<sup>17</sup>, migratorios, drogas y narcotráfico, terrorismo y conflictos tradicionales, como son los relacionados con fronteras. La tendencia será a la solución de los conflictos por la vía de la negociación y la mediación<sup>18</sup>. En el caso de

---

<sup>15</sup> *Beyond The ABM Treaty*, By Deputy Secretary of Defense Paul Wolfowitz, **Wall Street Journal**, June 14, 2002.

<sup>16</sup> Francisco Rojas Aravena, *América Latina: Alternativas y Mecanismos de Prevención en Situaciones Vinculadas a la Soberanía Territorial*, **Paz y Seguridad en las Américas** No.14, FLACSO-Chile y Woodrow Wilson Center, Octubre de 1997. Ver también: **Pensamiento Propio**, Nueva Epoca, 14, julio-diciembre 2001, Año 6, Edición Especial Cries-Diálogo Interamericano, dedicado a los conflictos territoriales y limítrofes en América latina y el Caribe.

<sup>17</sup> En algunos casos, étnico – nacional: Ecuador, México, Guatemala

<sup>18</sup> Es el caso de Ecuador- Perú, Argentina y Falkland/Malvinas, las medidas de confianza entre Chile y Argentina, y la mediación de OEA en el caso de los problemas suscitados entre Nicaragua y Costa Rica a partir de derechos de navegación en el río San Juan. Ver en este último caso: **Costa Rica, Nicaragua Holding Talks to Resolve Navigational Dispute**

Colombia, la mediación de un grupo de países latinoamericanos y europeos se desarrolla con características diferentes y extremadamente complejas y de mas largo plazo.

El papel de los actores regionales y países limítrofes con Colombia en la perspectiva de evitar un incremento en la expansión del conflicto y/o evitar una invasión directa y rescatar la relevancia del multilateralismo y de las funciones mediadora y facilitadora de instancias internacionales como Naciones Unidas en una negociación que se encuentra prácticamente paralizada<sup>19</sup> Habría que considerar en qué medida la reanudación de la negociación - en términos aceptables para las partes- para lograr una salida política negociada<sup>20</sup>, pudiera desplazar y/o detener una escalada en la regionalización del conflicto, aunque todo apunta a la internacionalización del mismo. En este sentido, la justificación de la intervención militar<sup>21</sup> se relacionaría con la presencia de amenazas derivadas de “adversarios globalizados”<sup>22</sup>. Sin embargo, en ausencia de una solución política negociada, la guerra podría ganarse militarmente, al tiempo que se pierde políticamente en el plano internacional.

En el plano regional, también se destacan iniciativas mediadoras, facilitadoras, y ‘grupos de amigos’<sup>23</sup> cuya dinámica tanto organizativa como funcional apunta a un ejercicio destinado a lograr soluciones a problemáticas, que por su complejidad, requieren de soluciones políticas que consideren los intereses de las partes involucradas.

Estados Unidos, como potencia hegemónica, y América Latina y el Caribe. Son comunes los temas de la droga y el narcotráfico, la corrupción, el terrorismo, los problemas del medio ambiente, la migración, la no-proliferación de armamento avanzado, la seguridad nuclear, las medidas de confianza mutua, la gobernabilidad y la estabilidad. En el terreno militar los temas principales se relacionan con el rol y la modernización de las fuerzas

(OAS Secretary General Gaviria mediating negotiations) (470) By Eric Green, Washington File Staff Writer, 20 March 2000, Web site: usinfo.state.gov

<sup>19</sup> Una consideración que habría que examinar es que así como sistemáticamente se intentó desacreditar la función de los inspectores de armas de Naciones Unidas - en este caso Hans Blix - durante el proceso que Estados Unidos desarrolló para ir a la guerra en Irak; en el caso de Colombia parecería suceder lo mismo con James Lemoyne, enviado especial de Naciones Unidas para el caso colombiano.

<sup>20</sup> Algunos proponen una iniciativa a la Contadora, “dotado con mecanismos de alerta temprana y seguimiento que pongan atención en las oportunidades del desarrollo social, económico, cultural, político y ambiental; las medidas basadas en la cooperación y las iniciativas dirigidas a la prevención del conflicto”. Alejandro P. Iturra Gamarra, **La Seguridad Tradicional No Entrega Respuestas en las Américas**, ARCIS, Santiago, Chile, Debate temas de Seguridad, Flasco Chile.

<sup>21</sup> J.G. Toklatián, incluye entre las modalidades de intervención, acompañada de una coalición ad hoc latinoamericana: “Primero “por imposición”. Washington actúa en contra de la voluntad de los colombianos y encabeza militarmente al grupo para establecer un nuevo orden. Segundo “por deserción”. El Estado colombiano no puede contener el conflicto ni garantizar la soberanía, lo que sirve de excusa a Washington para encabezar la intromisión hasta refortalecer el poder de Bogotá. Tercero “por invitación”. El gobierno solicita colaboración externa porque no puede preservar el orden interno, la unidad nacional, la institucionalidad democrática y todas las fuerzas actuarían conjuntamente para evitar la implosión del país. Ver: Juan Gabriel Tokatlian, “**Colombia: Un asunto de seguridad regional**”, Universidad de San Andrés, Victoria, Argentina; Seminario Paz, Seguridad Humana y Prevención de Conflictos en América Latina y el Caribe; Santiago; Noviembre 2001; p.1.

<sup>22</sup> Ver: Linda Robinson, “*Next Stop, Colombia. President Bush’s war on terror could soon be fought on a new front-in America’s backyard*”, **US News & World Report**, Febrero 15, 2003.

<sup>23</sup> Es el caso de Venezuela.

armadas, las relaciones cívico-militares, la participación en operaciones de mantenimiento de la paz de ONU y la participación de las fuerzas armadas en la lucha contra el narcotráfico. Inciden también problemas de antigua data (problemas limítrofes)<sup>24</sup> y aquellos derivados de la integración (fronteras, aduanas, etc.)

La campaña antiterrorista impulsada por los Estados Unidos parecía relegar América Latina y el Caribe a un escalón aún más remoto en el rango de prioridades de la política exterior estadounidense. La agenda de política exterior cambia de acento y de prioridades y los temas relacionados con la seguridad pasan a primer plano. El eje -en términos de seguridad- no será el narcotráfico sino el terrorismo, que se articulará con el narcotráfico, tráfico de armas, fronteras, y otros temas de la agenda. América Latina y el Caribe temen, a partir del legado de desconfianza originado en la política de los Estados Unidos, que en la redefinición de la política exterior y el cambio de prioridades, los temas de la agenda interamericana en el terreno económico y comercial pasen a un segundo plano, sobre todo si consideramos que el Congreso estadounidense concentrará su atención en los temas generados a partir del terrorismo.

La agenda de seguridad – la agenda negativa- tiene grandes posibilidades de pasar a primer plano con los consiguientes implícitos que esto conlleva, en cuanto a un posible incremento en gasto militar y el desplazamiento de los temas vinculados a la economía y el desarrollo y los problemas sociales, afectando el comercio, migración, economía y fronteras. Así, tanto la frontera terrestre con Canadá y México, como la “Tercera Frontera” con el Caribe pasan a ser críticas.

En lo que se refiere al impacto económico, cabe recordar que el Caribe es el noveno socio comercial de los Estados Unidos, fuente principal de migración y visitantes a los Estados Unidos e importante destino tanto para turistas como inversionistas estadounidenses. El impacto de los atentados terroristas al WTC/Pentágono interrumpía el flujo de transporte que lleva personas, carga y comercio desde y hacia los Estados Unidos y pone en peligro las ya frágiles economías caribeñas, agregando elementos negativos para potenciales escenarios de inestabilidad regional. Entre los aspectos a tomar en cuenta, se encuentra el hecho de que sectores fundamentales de la economía del Caribe—transporte aéreo, turismo, exportación de productos agrícolas, manufactura, minería y mercado de capitales— dependen de un acceso inmediato a la economía estadounidense. Cabe recordar que las economías de la región dependen de la industria turística para atraer alrededor de US\$20 mil millones al año, esto es 30% del GDP (PNB) y provee uno de cada cuatro empleos<sup>25</sup>.

## ***El Caribe Insular***

---

<sup>24</sup> Para una perspectiva: Jorge I. Domínguez, *Conflictos territoriales y limítrofes en América Latina y el Caribe*, **Pensamiento Propio**, No. 6, Julio-Diciembre 2001, pg. 5-31.

<sup>25</sup> Canute James, *Cloudy skies for Caribbean tourism industry*, **Financial Times**, April 17 2002, [www.ft.com](http://www.ft.com)

Desde el Caribe, la nueva Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos era percibida como una doctrina que ‘despojada de su enmascaramiento, es unilateralista en cuanto a postura e ilimitada en la proyección del poder estadounidense...’ Las relaciones asociativas deben ser construidas y no impuestas y los objetivos globales no pueden ser definidos sólo en términos de los deseos de los Estados Unidos....<sup>26</sup>

La seguridad interna (*homeland security*) eventualmente afectará al Caribe. Consecuentemente, algunos consideran que el área será eventualmente parte del perímetro de seguridad de América del Norte, tal como se plantea en el concepto de “tercer frontera”. Es relevante entonces considerar que “... algunos gobiernos caribeños han reconocido que es más ventajoso estar adentro y mirar fuera del perímetro de la seguridad estadounidense.”<sup>27</sup> Al mismo tiempo, “los países del Caribe deberían ser alentados a participar en asociaciones genuinamente multilaterales ‘para garantizar lo más posible la mutua seguridad de América del Norte, incluyendo a toda la región del Caribe... En este contexto, los Estados Unidos tendrán que considera una colaboración aun más estrecha con Cuba en asuntos de seguridad global, a pesar de que la actual política califica a Cuba como estado terrorista.”<sup>28</sup> Dado la sostenida actividad terrorista contra Cuba, la isla tiene una extensa experiencia en asuntos de seguridad y también ha desarrollado un *know-how* defensivo en este terreno.

Como resultado de la lógica estadounidense de desplazar la “zona de seguridad hacia fuera”, se ha diseñado varias iniciativas, entre ellas la “*Container Security Initiative*” (CSI), en aplicación desde febrero del 2002, “y diseñada para proteger y asegurar el sistema global de comercio”.<sup>29</sup> El *Maritime Transportation Anti-Terrorist Act 2002* verifica la vulnerabilidad de los puertos estadounidenses y se hace extensiva a los puertos del mundo que podrían ser un riesgo de seguridad para las embarcaciones y carga de los Estados Unidos.<sup>30</sup> Las economías caribeñas, ya constreñidas, tendrán que enfrentar, en términos generales, las nuevas reglas aplicadas a la seguridad portuaria, embarques, carga de contenedores, aduanas y otros que implican un “incremento de los costos para la industria, los exportadores e importadores y un incremento en el mejoramiento de los puertos.”<sup>31</sup>

Desde el punto de vista de la sociedad civil, después de una abrumadora condena al

---

<sup>26</sup> “*No. to His Master’s Voice*” JAMAICAOBSERVER.COM, September 4, 2002; “*To our Friend, the United States*”, JAMAICAOBSERVER.COM, September 11, 2002

<sup>27</sup> Anthony T. Bryan and Stephen E. Flynn, “**Free Trade, Smart Borders, and Homeland Security: U.S.-Caribbean Cooperation in a New Era of Vulnerability**” The Dante Fascell North-South Center, Working Paper Series, Paper No. 8, September 2002.

<sup>28</sup> Anthony T. Bryan and Stephen E. Flynn, op. cit. pg. 5, see footnote 7.

<sup>29</sup> **Remarks of U.S. Customs Commissioner Robert C. Bonner, Center for Strategic and International Studies**, CSIS, August 26, 2002.

<sup>30</sup> “Estos puertos extranjeros van a ser evaluados con standards casi identicos a los de los Estados Unidos. Un elemento importante de la iniciativa es estacionar inspectores de la Aduana de los Estados Unidos en el exterior en puertos de carga y transito para inspeccionar carga que se sospechosa destinada a los Estados Unidos aun antes que llegue al barco. Las naciones que esten de acuerdo con participar reciben privilegios reciprocos en los puertos estadounidenses.” En: Anthony T. Bryan and Stephen E. Flynn, op. cit. pg. 5

<sup>31</sup> Jane Bussey, “*Building Rings of Security*”, **The Miami Herald**, February 24, 2003, pg. BM16.



terrorismo, se dan percepciones encontradas en cuanto a la magnitud de la amenaza que este implica para las sociedades caribeñas. La inestabilidad social general, un significativo aumento del tráfico de drogas, y la tasa de criminalidad y violencia<sup>32</sup> y las dificultades económicas estaban presente antes del 11 de septiembre del 2001 y como resultado del impacto del mismo, estas condiciones han tendido a hacerse más evidentes. La justicia es una prioridad en las sociedades caribeñas, consecuentemente algunos argumentan que específicamente en lo que se refiere al tema etno-racial, por ejemplo. “la Iglesia debe interpretar los signos de los tiempos y desafiar los presupuestos populares que discriminan contra las minorías”<sup>33</sup> Al mismo tiempo se da un debate en el seno de la sociedad civil sobre iniciativas – en el ámbito de la familia, comunidad y nivel nacional – son las adecuadas para desarrollar una aplicación equilibrada de la aplicación de la ley y la justicia. El sector privado esta desarrollando algunas iniciativas en el contexto de la lucha global contra las drogas y armas ligeras.<sup>34</sup> Finalmente, y también en el contexto de la sociedad civil, es necesario que los gobiernos aseguren un dialogo mayor con el pueblo antes y después de pronunciamientos especificos que tienen que ver directamente con el bienestar y estabilidad de la sociedad en su conjunto.

Cuba, por su parte, se referia a la necesidad de paz y cooperación internacional y de la necesidad de reinstalar las funciones de Naciones Unidas en cuanto a ambos aspectos y subrayaba que no apoya ni el terrorismo ni la guerra.<sup>35</sup> El gobierno cubana condenaba los ataques terroristas, expresaba su solidaridad con el pueblo estadounidense y expresaba sudisposición a cooperar de acuerdos a sus modestas posibilidades y ofrecia sus corredores aéreos a los vuelos de los Estados Unidos.<sup>36</sup> Al mismo tiempo, Cuba ha firmado las doce Convenciones Internacionales sobre Terrorismo;<sup>37</sup> aprobaba una ley nacional contra el terrorismo y ha cooperado con el Consejo de Seguridad en estos temas y tambien ha ratificado el Tratado Sobre No Proliferacion de Armas Nucleares (Tratado de Tlatelolco), que había firmado en 1995.<sup>38</sup> En la esfera bilateral, la propuesta de Cuba a los Estados Unidos para la adopción de un programa para combatir el terrorismo fue rechazado por el gobierno estadounidense.<sup>39</sup> Cuba ha participado activamente en la Conferencia Regional sobre Fiscalización y Control de Drogas en el Caribe en el 2001 y en la 2ª. Conferencia

<sup>32</sup> Rickey Singh, “Reflections on sad, outrageous acts”, *JAMAICA OBSERVER.COM*, August 18, 2002

<sup>33</sup> Devon Dick, “ Why ‘Rebellion to Riot’?”, *Jamaica Gleaner*, February 25, 2003, jamaica-gleaner.com

<sup>34</sup> “Anti-smuggling initiative Ja to become first English-speaking member of int'l coalition”, *Jamaica Gleaner*, February 25, 2003, jamaica-gleaner.com

<sup>35</sup> Fidel Castro, Speech at the Open Forum held in Ciego de Avila, September 29, 2001, in *Tribuna*, Havana, Septiembre 20, 2001, p. 5 and ‘Nuestra Discrepancia no es la lucha contra el terrorismo, sino en los metodos de luchar contra el Terrorismo’, Entrevista a General Raul Castro, *Granma*, Enero 22, 2002, pg. 4.

<sup>36</sup> Declaración del Gobierno de la República de Cuba, fechada el 11 de septiembre del 2001, *Granma*, Septiembre 12, 2001. Cuba también subrayaba que habia sido objetivo de actos de terrorismo desde el territorio estadounidense, por mas de cuarenta años, incluyendo el sabotaje al vuelo de Cubana de Aviacion en 1976 cerca de Barbados. See: Discurso de Fidel Castro, Octubre 6, 2001, in: *Granma*, Octubre 14, 2001

<sup>37</sup> Declaración del Gobierno de la República de Cuba, fechada el 11 de septiembre del 2001, op. cit. y Discurso de Fidel Castro, op. cit.

<sup>38</sup> “Cuba defiende Principios, no Conveniencias”, Discurso de Felipe Pérez Roque, Ministro de Relaciones Exteriores de Cuba en Debate General del 57 Periodo de Sesiones de la Asamblea general de ONU, Nueva York, 14 de Septiembre 2002, en: *Juventud Rebelde*, Septiembre 15, 2002, pg. 6

<sup>39</sup> *Cuba defiende Principios, no Conveniencias* Discurso de Felipe Pérez Roque, op. cit.

Regional sobre Fiscalización y Control de Drogas en el Caribe (2003).<sup>40</sup> La isla ha cuenta con un programa integral conducido por la Comisión Nacional de Drogas y desarrolla una amplia gama de programas preventivos. Cuba a firmado las principales convenciones de Naciones Unidas relacionadas con drogas y tiene acuerdos de cooperación en este terreno con veintinueve países y un acuerdo reciente de Canadá (julio 2003) para compartir los recursos recuperados en el enfrentamiento al narcotráfico.<sup>41</sup> A fines del 2002, Juan Escalona Regueiro, Fiscal General de la República de Cuba, declaraba en una conferencia de prensa en La Habana que Cuba “enfrenta [ba] graves problemas” debido a un aumento en la actividad criminal en la isla. Cuba aplica la pena de muerte en casos de crímenes excepcionales y especialmente relacionados con la “seguridad de estado”. El General (Ret) Escalona Regueiro dijo que en el caso de Cuba es fundamentalmente un “disuasivo”.<sup>42</sup> La postura fuertemente preventiva hacia el incipiente uso de drogas y el surgimiento de un mercado en la isla, por parte del gobierno cubano, se traduce en un fortalecimiento de las sanciones legales para crímenes relacionados a la droga, un incremento en el fortalecimiento de la imposición de la ley y una estricta aplicación de la legislación establecida.<sup>43</sup> Cuba ha expresado su disposición para negociar una considerable agenda de seguridad con los Estados Unidos (drogas, terrorismo, migración ilegal). Hasta el momento existe lo que podríamos llamar una coordinación caso a caso en temas migratorios (a partir de acuerdos firmados en 1994-95) y en asuntos de narcotráfico y drogas.<sup>44</sup>

Un nuevo grupo de retos que se relaciona con la integración, que incluye a aquellos relacionados con los temas de seguridad, continuara siendo parte y/o aumentarán en importancia en el entorno del Caribe, entre ellos la migración internacional y las leyes migratorias, las fronteras abiertas, el libre movimiento del trabajo, actividades criminales transnacionales, y las continuadas tensiones y riesgos asociados con la estabilidad y la gobernabilidad<sup>45</sup>, etc. Las negociaciones comerciales con la Unión Europea y los *Economic Partnership Agreements (EPA)* bajo el Acuerdo de Cotonou, que controla la ayuda, comercio y acuerdos económicos entre la Unión Europea y los países de Africa, Caribe y el Pacífico (ACP) y la perspectiva de las negociaciones de ALCA convergen con los acuerdos de los países de CARICOM para implementar la Corte de Justicia del Caribe, descrita como una ‘demostración de ...seriedad en el avance en la creación de un mercado económico único en el Caribe, el *Caribbean Single Market Economy (CSME)*’.<sup>46</sup> En este sentido,

---

<sup>40</sup> Roger Ricardo Luis, *Importante Contribución al Combate a la Droga en al Region*, **Granma**, Enero 18, 2003, pg. 8.

<sup>41</sup> *Comparte Cuba sus Experiencias en Foro regional Antidrogas*, **Opciones**, Noviembre 11, 2001.

<sup>42</sup> El Fiscal General de la República Admitió hoy que Cuba enfrenta Graves Problemas Por Incremento de Actividades Delictivas, Conferencia de Prensa, December 3, 2002, E. Lopez Oliva, Corresponsal, Mexico, [monitorhavana](http://monitorhavana.com)

<sup>43</sup> “*Impostergable Combate para defender el presente y el futuro*”, Editorial, **Granma**, 10 de Enero de 2003.

<sup>44</sup> See: Peter Kornbluh, **Cuba, Counternarcotics, and Collaboration: A Security Issue in the U.S.-Cuban Relations**, Cuba Briefing Paper Series No. 24, Georgetown University, December 2000. También, Roger Ricardo Luis, *Importante Contribución al Combate a la Droga en al Region*, **Granma**, January 18, 2003, pg. 8.

<sup>45</sup> “En nuestro caso, anticipamos que si nos equivocamos en las negociaciones con la EPA y el OMC, sin mencionar las de ALCA, nuestro PIB podría declinar hasta al menos un 15 por ciento”. Hon. Julian R. Hunte, quoted in: “*Hunte Warns on Negotiations ‘We Must Get It Right’*”, **CARICOM**, Press Release 38/2003, 28 February, 2003, in [www.caricom.org](http://www.caricom.org)

<sup>46</sup> See: “*Caribbean Court of Justice a Reality in 2003*”, CARICOM, Press Secretary of the Prime Minister, Basseterre, St. Kitts and Nevis, 17 February, 2003 in in [www.caricom.org](http://www.caricom.org); “*Hunte Warns on Negotiations ‘We Must Get It Right’*”, op. cit.

surgían algunas advertencias relacionadas con las condiciones cambiantes y el impacto económico que ‘pueden ser decisivos’.<sup>47</sup> Al mismo tiempo, el mandato de CARICOM para fortalecer la gobernabilidad debería estar estrechamente vinculado a la voluntad política de manera de desarrollar un nivel adecuado de cooperación regional. Esto trae a primer plano la importancia de la consulta y deliberaciones con los pueblos del Caribe sobre temas que son contrarios al logro de los necesarios niveles de confianza que se requieren para llevar a cabo un proceso de integración oportuno<sup>48</sup> y fortalecido.<sup>49</sup> Por último y no menos importante, nos referiremos a la guerra de Irak, percibida en el área como una con efectos expansivos que pudieran tener “consecuencias profundas para la economía del Caribe y la calidad de vida” durante algún tiempo.<sup>50</sup> Las implicaciones en el terreno de la energía para el Caribe debido a su dependencia en las importaciones de productos del petróleo, e incluso sus efectos en la industria del turismo, que tendrá un considerable impacto en las economías del Caribe.<sup>51</sup> La guerra levantaba interrogantes en cuanto a donde está la real amenaza al sistema internacional y se señalaba el hecho de que “la Administración Bush... no esconde su desprecio por las Naciones Unidas.”. Se argumentaba también que el objetivo declarado del “cambio de régimen” en Irak constituía una vulneración del sistema internacional ya que “parecería violar el protocolo de ONU de 1974 que llama a los estados a solucionar sus disputas a través de medios pacíficos de manera de no poner en peligro la paz y seguridad global”.<sup>52</sup> La sociedad civil, por su parte llamaba a la justicia, el sentido común y la paz.<sup>53</sup>

La globalización y la interdependencia implican un reposicionamiento geopolítico e inserción internacional de cada país con los consecuentes retos que esto implica. Después de los lamentables sucesos de Septiembre 11, 2001, se ha acentuado esta dinámica, que se hace aún más perceptible: lo que primará serán los intereses de cada uno. En este marco, se hace necesario identificar los espacios y los límites de los mismos, en la perspectiva de una negociación con los Estados Unidos. Por otra parte, para enfocar el tema de la cooperación, se hace necesario considerar aspectos como intereses, asimetrías y sobre todo, respeto mutuo, en la perspectiva de cimentar las bases para una cooperación sólida y continuada. Al mismo tiempo, es ineludible rescatar el multilateralismo como un eje creador de consenso y

---

<sup>47</sup> Hon. Julian R. Hunte, citado en: CARICOM, Press Release 38/2003, 28 February, 2003, in [www.caricom.org](http://www.caricom.org)

<sup>48</sup> Uno de los argumentos es que la velocidad de la creación del CSME es muy lenta. Ver: “*Caribbean economic and Political Unity Back on the Discussion Table*”, Editorial, **NYCaribNews Online**, Week of Feb 12-Feb 18, 2003.

<sup>49</sup> “*The difficult process of Caribbean integration*”, **JAMAICA OBSERVER.COM**, February 23, 2003; Denis Kellman, “*Caribbean unity vital to region’s success*”, **Barbados Advocate**, February 21, 2003; Patrick Knight, “*CARICOM-Still a long way to go*”, **Barbados Advocate**, February 20, 2003.

<sup>50</sup> “*The War Few Countries Really Want*”, **Nation Newspaper**, Barbados, February 13, 2003

<sup>51</sup> “La considerable inestabilidad del petróleo impacta fuertemente al Caribe donde la mayoría de los países de la región se benefician de los precios preferenciales de Venezuela a través de la empresa propiedad del estado, Petroleos de Venezuela (PDVSA)”. See: John Collins, “*Clear Implications for Puerto Rico and the Caribbean because of dependence on massive imports of petroleum products from there*”, **Caribbean Business**, April 18, 2002. Es importante señalar que Venezuela está produciendo petróleo a un nivel normal en la actualidad, pero la guerra en Irak solo añade tensiones a un tema que por sí mismo es de alta sensibilidad.

<sup>52</sup> “*The War Few Countries Really Want*”, **Nation Newspaper**, Barbados, February 13, 2003. Also: Eric Lewis, “*Bush wants to fight, but he’ll be at home*”, **Barbados Advocate**, February 21, 2003

<sup>53</sup> “*Humanity Answers Back*”, **JAMAICA OBSERVER.COM**, February 25, 2003

enfoques comunes que propicien un entorno que tienda a considerar equitativamente los intereses de cada uno.

### ***Reflexiones Puntuales***

La nueva cartografía global incluirá elementos como la vulnerabilidad del sistema internacional; la recomposición de la hegemonía; la desigualdad y las asimetrías y la acentuación del unilateralismo estadounidense y un relativo y temporal desdibujamiento del multilateralismo que se había desarrollado durante la última década tanto en el plano global como regional. La reformulación del sistema internacional y la construcción de una nueva arquitectura global se desarrolla en un contexto donde la hegemonía y el unilateralismo tienen un peso específico.

La necesidad de enfrentar al terrorismo es fundamental. El nudo medular problema está en las respuestas y los implícitos de la misma. En este sentido, cabe preguntarse si lo que parece ser la “guerra total” solucionará el problema. Por otra parte, todo indica que la guerra contra el terrorismo no termina en Afganistán ni en Irak - donde se adujeron razones diferentes - sino que se hace extensiva al resto del mundo.

La expansión de estrategias preventivas a otros actores del entorno internacional, tiende a complejizar las relaciones interestatales. En este marco, la cooperación – como elemento fundamental – se enrarece a partir de medidas de fuerza y la relativa ausencia de incentivos, a pesar de que la lógica competitiva en el terreno de la seguridad es difícilmente eliminable. Al mismo tiempo, ignorar las asimetrías no contribuye a fomentar las condiciones de confianza que contribuya a un entorno propicia para la cooperación. Sin embargo, un enfoque a partir de intereses que respete afinidades y particularidades en la lógica de responsabilidades compartidas, contribuiría a fomentar una cooperación efectiva.

La estrategia de prevención es expansiva y al mismo tiempo provoca una tendencia hacia el incremento de la capacidad disuasiva especialmente en los países pequeños. Al mismo tiempo, esto abre nuevas rutas a escaladas en el terreno del armamentismo en detrimento del desarrollo y – en el plano interno de las sociedades- a tendencia neo-autoritaristas. La militarización de la problemática de seguridad no contribuye a la seguridad de sociedades afectadas por la pobreza y la fragmentación social.

Cabe recordar que el compromiso de Estados Unidos para “expandir la democracia” en el mundo resultó en el derrocamiento de gobiernos electos democráticamente y el apoyo a regímenes autoritarios durante la guerra fría. Esto desembocó en los más grandes atropellos a los derechos humanos, ya sea por las agencias estadounidenses en otros países o por los mismos cuerpos judiciales y de inteligencia de las naciones latinoamericanas, en la época de las ‘guerras sucias’.

El segundo argumento para la guerra preventiva en Irak ha sido el “cambio de

régimen”. Dos temas fundamentales se derivan de este nuevo impulso democratizador: el primero se relaciona con la imposición de la democracia por la fuerza, y el segundo se relaciona con el derecho que los Estados Unidos asumiría como propio, de dismantelar cualquier gobierno autoritario –o con características no aceptables desde su perspectiva– por la vía militar.

En el Hemisferio Occidental, los potenciales blancos de iniciativas preventivas serían Colombia y Cuba<sup>54</sup>. En el caso de Colombia, se trata de un conflicto interno de larga data, en el que Estados Unidos ha tenido un rol desde los 1950s. Cabe considerar en qué medida la reanudación de la negociación - en términos aceptables para las partes- para lograr una salida política negociada, pudiera desplazar y/o detener una escalada en la regionalización del conflicto, aunque todo apunta a la internacionalización del mismo. En este sentido, la justificación de la intervención militar se relacionaría con la presencia de amenazas derivadas de “adversarios globalizados”.<sup>55</sup> Sin embargo, en ausencia de una solución política negociada, la guerra podría ganarse militarmente, al tiempo que se pierde políticamente en el plano internacional.<sup>56</sup> En el caso de Cuba, debería priorizarse un análisis costo/beneficio, ajeno a una ‘construcción de caso’.

A mediados de los ‘90s, los Estados Unidos sugirió que la cooperación fuera el centro de su política hemisférica. El reconocimiento de la necesidad de cooperación estaba acompañado de algunos obstáculos. En el caso de los Estados Unidos y América Latina y El Caribe, un elemento esencial a enfrentar con realismo es el legado de desconfianza y fragmentación –cuyos antecedentes están en los siglos XIX y XX – y un incremento en el potencial regional para la inestabilidad. Es en este marco que debemos considerar los encuentros y desencuentros entre los Estados Unidos y América Latina y El Caribe para enmarcar el debate en cuanto a la definición de seguridad en un contexto asimétrico como es el interamericano. Tanto la nueva arquitectura global como la nueva arquitectura institucional en el plano hemisférico, regional y subregional presentan pocos rasgos benevolentes o benéficos<sup>57</sup> que favorezcan a América Latina y especialmente el Caribe, y siguen pesando considerablemente las asimetrías y desbalances.

Frente a una amenaza como el terrorismo – **definida como “difusa” y de alcance global** - debería atacarse **la raíz de los problemas**. Así, el enfoque debería orientarse más bien hacia la búsqueda de solución a las condiciones que determinan acciones desesperadas<sup>58</sup>.

---

<sup>54</sup> Desde algunos enfoques, en ambos casos, la ubicación geográfica podría actuar como disuasivo; sin embargo, desde otros puntos de vista se sostiene exactamente lo contrario.

<sup>55</sup> Ver: Linda Robinson, Next Stop, *Colombia, President Bush’s war on terror could soon be fought on a new front-in America’s backyard*, **US News & World Report**, Febrero 15, 2003.

<sup>56</sup> Isabel Jaramillo Edwards, **Estados Unidos y Colombia: El Ejercicio de la Guerra Asimétrica**, 30 de Mayo 2003, en fase de publicación.

<sup>57</sup> Para una perspectiva en este sentido, ver: Jessica Byron, La Subregión de la Caricom/Cariforum en el periodo 1999-2000: *¿Hacia un nuevo modelo de gobernabilidad regional?*, **Anuario de la Integración Regional en el Gran Caribe 2001**, No 2, CRIES, Invesp, CIEI, Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela, 2001.

<sup>58</sup> Ver: Isabel Jaramillo Edwards, *Estados Unidos y la Conformación de un Nuevo Entorno Global*, op. cit.

La agenda de seguridad – la agenda negativa- tiene grandes posibilidades de pasar a primer plano con los consiguientes implícitos que esto conlleva, en cuanto a **un posible incremento en gasto militar y el desplazamiento de los temas vinculados a la economía, el desarrollo y los problemas sociales** a un plano irrelevante con el consecuente costo para los países de la región.

A pesar del actual entorno proclive a la priorización del uso del instrumento militar, cabe recordar que **el uso del poder militar incrementa la inestabilidad potencial y prolonga la solución de los conflictos**. El diálogo y la negociación deberían ser los principales elementos para la solución de conflictos. Las reminiscencias coloniales o de políticas de la guerra fría no contribuyen a la creación de un entorno de paz y seguridad.

En lo que se refiere a temas de seguridad, la reconfiguración de los comandos militares estadounidenses y la **creación del Comando Norte**<sup>59</sup>, reformula la articulación funcional existente hasta ahora en la Cuenca del Caribe. Así se ubica a parte del Caribe insular en el nuevo comando (Puerto Rico, Cuba e Islas Vírgenes-US) y parte en el Comando Sur. Por otra parte, el apoyo brindado por la región a los Estados Unidos después del 11 de Septiembre 2001, se va matizando y articulando paulatinamente. Cabe considerar que la cooperación y la sumisión no son conceptos equivalentes ni globalmente ni en el contexto hemisférico y se hace necesario establecer una diferencia.

La priorización de los temas de seguridad y vinculados frontera – y asociados a la integración - en un hecho<sup>60</sup>. Consecuentemente, tanto la frontera terrestre con Canadá y México, como la “Tercera Frontera” con el Caribe pasan a ser críticas. Parte de los controles relacionados con fronteras se relacionaran, en esta etapa, con el desarrollo de políticas de control del mercado informal transfronterizo dondequiera que se encuentre, como norma para la organización y regulación de la economía y comercio globalizado.

La cooperación en la protección de los mares, el espacio y los recursos brinda una perspectiva amplia al concepto de vecindad en el hemisferio. Los intereses comunes en cuanto a la protección del medio ambiente y la necesidad compartida de acceder al desarrollo tecnológico, junto a la voluntad política de complementarse mutuamente, transforma el concepto de vecindad en una interrelación más compleja<sup>61</sup>.

En el terreno de las diferencias en cuanto a temas de seguridad, tienen que ver fundamentalmente con los roles y funciones de las fuerzas armadas y su compromiso directo con el combate al narcotráfico, terrorismo y crimen organizado.<sup>62</sup> El papel principal

---

<sup>59</sup> Para una perspectiva previa a la formación del perímetro de seguridad, ver: Peter Andreas, La redefinición de las fronteras estadounidenses, **Foreign Affairs** en español, Vol. 2, No. 1, Primavera 2002, pg. 165-175

<sup>60</sup> Isabel Jaramillo Edwards, Los atentados terroristas al WTC y el Pentágono: Punto de Inflexión en las Relaciones Interamericanas, **Fuerzas Armadas y Sociedad**, Año 16, No. 3 y 4, Flacso-Chile, julio-diciembre 2001, pg. 14-29

<sup>61</sup> Francisco Rojas Aravena, Director, Flacso, Chile, has developed the topic of neighborliness.

<sup>62</sup> As is the case in Brazil.

de las fuerzas armadas es, todavía, la defensa y soberanía del territorio nacional. Por otro lado, la diferenciación entre las necesidades legítimas de defensa —y por tanto de la modernización de la seguridad y las fuerzas armadas— y una carrera armamentista es fundamental para la paz y seguridad en el hemisferio, como lo es también la consideración de aspectos relacionados con el control y limitación de armamento.

La Cuenca del Caribe aún es una área de prioridad para los Estados Unidos. En el caso de la subregión del Caribe, se ha expresado que la cooperación dentro del marco de CARICOM debería cambiar, básicamente debido a su futura inserción en ALCA,<sup>63</sup> y preocupaciones por la seguridad de las pequeñas islas-estados han sido reiterados, fundamentalmente en cuanto a la factibilidad/viabilidad económica, cuestión que aumenta la violencia como resultado de las tensiones económicas y sociales y crea inseguridad.<sup>64</sup> Al mismo tiempo, el desarrollo continúa siendo un tema relevante en el Caribe, directamente relacionado con la estabilidad interna para cada país del área.

Para enfocar el Caribe en la actualidad, es necesario separar los problemas que estaban presente antes de Septiembre 11, 2001, como es el caso de una economía lenta, que —de acuerdo con algunos especialistas— “comenzó en serio” en el 2000.<sup>65</sup> También es el caso de un aumento en la atención a la seguridad, por razones que vinculadas al terrorismo.

El impacto en el área de las leyes estadounidenses de implementación reciente, como *Homeland Security (PL 107-296)*; *Container Security Initiative (CSI)*, de Noviembre 25, 2002; el *Maritime Transportation Anti-Terrorist Act (PL 107-295)*; y aquellas relacionadas con seguridad y salud y la respuesta al terrorismo biológico (PL 107-188)<sup>66</sup> y el concepto de la tercera frontera y los temas del comercio y la agenda de seguridad para el hemisferio, con énfasis especial en el caso del Caribe en cuanto a migración, drogas, y armas ilegales, implica que las ya tensionadas economías caribeñas tendrán que enfrentar, entre otros, las nuevas legislaciones y reglas aplicadas a la seguridad de puertos, embarque, carga de contenedores, aduanas, etc y un incremento en los gastos destinados a seguridad. La brecha tecnológica y en cuanto a recursos y el incremento del gasto en seguridad no debería obstaculizar el desarrollo, como cuestión primordial para el área.

El empalme con la globalización, en la perspectiva de fines nacionales y regionales es básico. En las actuales circunstancias, la prevalescencia de los intereses de cada una de las partes, no deben oscurecer el hecho de que el Caribe debería pensar en sí mismo —políticamente— como una región, habiendo logrado pensar en sí mismo como una

---

<sup>63</sup> Trinidad and Tobago and Jamaica have shown an interest in this topic.

<sup>64</sup> There are also other factors, as the influence of the media. See: Mayra Buvinic and Andrew R. Morrison, “Living in a More Violent World”, *Foreign Policy*, Spring 2000, pp. 58-73.

<sup>65</sup> David E. Lewis, Manchester Trade Ltd., “**The CBTPA as a Mechanism to Advance Trade and Investment Opportunities for the Caribbean**”, Presentation for the 27<sup>th</sup> Annual Conference of the Caribbean Studies Association “Coping with Challenge, Contending with Change”, May 28-June 1, 2002, Nassau Beach Hotel, Nassau, Bahamas.

<sup>66</sup> Not only Caribbean countries will be affected. In the case of Chile, see: “Guerra al terrorismo podría dañar libertad de comercio”, *La Hora*, Santiago de Chile, November 15, 2003, pgs.1 and 8.

economía regional. También es el caso de Centroamérica.<sup>67</sup>

Enfrentar al terrorismo y otras amenazas desde una perspectiva multilateral incluye a las convenciones internacionales de Naciones Unidas, organizaciones regionales y subregionales, acuerdos bilaterales y las percepciones de actores no-estatales, entre otros. En el caso del Caribe, uno de los objetivos básicos debería ser evitar la creación de culturas de violencia.<sup>68</sup>

El Caribe ha condenado el terrorismo en todas sus formas pero al mismo tiempo insiste que parte de la estrategia debe ser intentar comprender las causas y raíces subyacentes del terrorismo.<sup>69</sup> Al mismo tiempo, los países del Caribe apoyan la necesidad de fortalecer las Naciones Unidas y su papel global. Dado que la seguridad en el Caribe es multidimensional, la promoción de la cooperación y el intercambio entre las agencias gubernamentales e instituciones militares del Caribe – y en el hemisferio en su conjunto – es un imperativo. Los acuerdos bilaterales y las operaciones marítimas conjuntas focalizadas en el crimen organizado y otras actividades ilegales en el hemisferio tienden a crear un entorno seguro. Consecuentemente, los Ministros de CARICOM, ha urgido a la cooperación en medidas anti-narcóticos y anti-crimen organizado, compartir información de inteligencia; la coordinación de mecanismos para una cooperación regional sostenida en cuanto a la capacidad de construir en la perspectiva de las instancias y agencias que aplican la ley; la cooperación marítima y un enfoque colectivo al problema de las deportaciones.<sup>70</sup>

Se hace cada vez más necesario un enfoque integrado a la seguridad, incluyendo la pobreza, el HIV/SIDA que afecta a regiones del Caribe y América Latina; el tráfico de droga y armas ilegales, los desastres ecológicos y la criminalidad que afecta a naciones del hemisferio. Al mismo tiempo, ‘...la colaboración con los Estados Unidos en la guerra contra la droga es importante, pero no debe transformarse en dominación’.<sup>71</sup> Las iniciativas deben estar dirigidas a la cooperación en beneficio mutuo.

Un nuevo sistema de seguridad debería estar caracterizado por el consenso, la convergencia y la habilidad para desarrollar acciones colectivas y la madurez en cuando a la diplomacia. El reto está en diseñar una coalición que fortalezca la posición e intereses de

---

<sup>67</sup> Manuel Orozco, Latin America Advisor-Inter American Dialogue, “Central America facing free trade: What’s new?” , in: **Manchester Trade’s CAFTA Update**, February 2003

<sup>68</sup> Las culturas de la violencia “se relacionan con sociedades que han experimentado altos niveles de violencia en la comunidad durante un número de años, de forma que la violencia se transforma en la norma” (la traducción es nuestra). Ver: Paul R. Viotti, Mark V. Kauppi, **International Relations and World Politics: Security, Economy, Identity**, (2<sup>nd</sup> Edition), Pentice Hall, 2001, pg. 255

<sup>69</sup> En lo que se refiere al terrorismo internacional, Stafford Neil, embajador de Jamaica en Naciones Unidas, reiteraba que Jamaica apoyó la lucha global contra el mismo, pero apuntaba que “Es imperativo que las raíces del terrorismo sean enfrentadas en sus dimensiones políticas, económicas, sociales y psicológicas”. Al mismo tiempo, dijo que Jamaica estaba comprometida con los principios de Naciones Unidas y “reafirma su fe” en la organización mundial. Ver: “Jamaica reaffirms faith in the UN”, **JAMAICA OBSERVER.COM**, September 23, 2002.

<sup>70</sup> C. Clarke, “Caricom security ministers call for cooperation on crime”, **JAMAICA OBSERVER.COM**, June 20, 2002.

<sup>71</sup> Independent Senator Trevor Munroe, quoted in: “Anti-narcotics cops urged to resist temptations”, **JAMAICA OBSERVER.COM**, June 18, 2002



la región y no desemboque en un “Caribe-fortaleza” que sería la antítesis del turismo sustentable.

El reto para todos los miembros de Naciones Unidas continua siendo la preservación de los derechos humanos fundamentales en el marco de la “guerra contra el terrorismo”.

Mientras la atención de los Estados Unidos se orienta hacia el Medio Oriente y Asia, en el Caribe crece la preocupación en torno a la nueva doctrina “preventiva y sus implícitos expansivos”.<sup>72</sup>

La guerra en Irak aumenta la incertidumbre que trasciende el área y tiene un efecto destabilizador en las Naciones Unidas y en el sistema internacional en su conjunto.

Las medidas restrictivas implementadas en lo que se refiere a control de fronteras y regulaciones internas en los Estados Unidos, afectan de hecho la libre circulación de servicios, bienes y personas en el área caribeña. La aplicación de las medidas derivadas de la lógica de la seguridad debiera no solo caracterizarse por el necesario rigor, sino por la objetividad y cautela necesarias para evitar crear una “bunkerización” de la región.

La renovada priorización de los temas vinculados a la seguridad y defensa, plantea renovados dilemas a América Latina: por una lado nos encontramos con la necesidad de mantener y fortalecer el “multilateralismo por sobre el unilateralismo ante el desafío de un enfrentamiento integral y equilibrado contra el terrorismo internacional”, y por otro “las demandas de cooperación de Washington se convertirán en imposiciones forzadas si América Latina no asume con competencia y autonomía lo que sirve a los propios intereses nacionales”.<sup>73</sup> El riesgo de la neo-militarización de las relaciones internacionales y para la democracia.

El principal reto para el siglo XXI es cómo defenderse del terrorismo y continuar siendo sociedades democráticas (incluyendo a los Estados Unidos) y con espacio para el desarrollo de proyectos nacionales.<sup>74</sup> En este sentido, es válido recordar que las democracias en América Latina son hijas de la lucha contra las dictaduras militares” y que el proceso de consolidación democrática del continente podría verse malogrado a partir de una re-militarización de las sociedades latinoamericanas<sup>75</sup>, con el consecuente impacto en la Cuenca del Caribe.

---

<sup>72</sup> Ver: Isabel Jaramillo Edwards, *Copig with 9-11: State and Civil Society Responses*, in: **Caribbean Security in the Age of Terror**, Edited by Ivelaw L. Griffith, Ian Randle Publishers, Forthcoming 2004.

<sup>73</sup> Ver: Juan Gabriel Tokatlian, *América frente al terrorismo*, **El Nuevo Herald**, 19 de Diciembre, 2001, Pg. A27

<sup>74</sup> Sobre Estados Unidos, ver: Brian Michael Jenkins, **Terrorism: Current and Long Term Threats, Testimony**, RAND, CT-187, November 2001.

<sup>75</sup> Cristina Eguizábal y Rut Diamint, *La Guerra contra el Terrorismo y el Futuro de las Democracias*, **Foreign Affairs** en español, Primavera 2002, pg. 39-51

**La seguridad de la Cuenca del Caribe, estará estrechamente relacionada con el logro de una cooperación multilateral – no excluyente - en la que se consideren los intereses de todas las partes, para enfrentar las amenazas de orden transnacional.**

En cuanto a las preocupaciones de seguridad de los actores no estatales, se hace necesario tener en cuenta la tercera revolución tecnológica, el cambio en los patrones de producción, la reconversión que está teniendo lugar, y su efecto directo en la sociedad en su conjunto. Los temas medulares para los actores no estatales se relacionaran con la seguridad económica y el acceso al trabajo, la seguridad en las ciudades, la seguridad ambiental sobre todo en la Cuenca del Caribe donde el entorno es fundamental al desarrollo y la identidad cultural como un reto *vis a vis* la globalización. En lo que se refiere a la identidad cultural, es necesario recordar que el “apego a la civilización propia es condición indispensable para el internacionalismo cultural”<sup>76</sup>

Estados Unidos también debería desarrollar una capacidad de cooperación mas allá de intereses puntuales, específicos y bilaterales, de forma de desarrollar una verdadera cultura de cooperación en este terreno, cuestión que implica una comprensión cabal de las problemáticas de cada uno. Esto a su vez, contribuiría decididamente a su propia seguridad.

La agenda actual, donde se suceden transformaciones permanentemente en todos los niveles, incluye retos, riesgos y soluciones. Las soluciones debieran insertado en un marco realmente multilateral caracterizado por la ampliación de la participación para evitar las actuales deficiencias en la esfera de las democracias<sup>77</sup>- y esto implicaría a su vez un entorno favorable a la cooperación en todos los niveles.

En un contexto cada vez mas interdependiente en las relaciones internacionales, “la espiral de violencia que de alguna manera se relaciona con la creciente polarización del mundo”<sup>78</sup>, tiende a un incremento de la franja de la exclusión y la pobreza, donde la supervivencia en un entorno global profundamente competitivo requiere de iniciativas que se orienten a buscar un consenso en torno a alternativas que consideren las necesidades de las economías pequeñas al tiempo que aseguren la igualdad de condiciones y posibilidades en la nueva arquitectura en construcción<sup>79</sup>.

La extrema vulnerabilidad de los pequeños estados en el contexto de la economía internacional actual requiere de un enfoque diferenciado y particular en la negociación de acuerdos comerciales, así como también la priorización de aspectos vinculados al

---

<sup>76</sup> Ver: M. Bedjaoui, en: Roger Garaudy, **Promesas del Islam**, Planeta, Barcelona, España, 1982

<sup>77</sup> Ver en este sentido: Robert O. Keohane, *International Institutions: Can Interdependence Work?*, **Foreign Policy** No. 110, Spring 1998, pg. 82-96.

<sup>78</sup> Norman Girvan, **The FTAA. A Caribbean Perspective**, For Conference on Caribbean and Canadian NGOs Perspectives on the FTAA, Ottawa 21-23 de Febrero, 2002.

<sup>79</sup> Para las preocupaciones del Caribe en torno a la Iniciativa de la Tercera Frontera, ver: *Hon. Billie Antoinette Miller, Deputy Prime Minister and Minister of Foreign Affairs and Foreign Trade of Barbados, Honors Excellence Occasional Paper Series*, “Managing Foreign Policy in an Interdependent World”, **The Honors College Vol. I No. I**, Florida International University, December 2001.

desarrollo y el diseño de nuevos paradigmas que faciliten la inserción de los pequeños estados en la nueva economía internacional.

El desarrollo de políticas realistas y comprensivas, las asignaciones de recursos y programas vinculados a las necesidades del Caribe - por parte de los países desarrollados - tenderían a crear las condiciones para una inserción en el nuevo sistema internacional menos traumático para el área.

Fomentar la hostilidad no contribuye a un entorno internacional seguro. Se hace necesario navegar en dirección contraria al conflicto, y lograr niveles de confianza adecuados a los retos que enfrentamos a partir de la consideración de los puntos de vista de cada uno de los actores. En esta lógica, incluso adversarios pueden converger puntualmente para enfrentar los problemas del entorno internacional actual.

Fuente:

Ponencia preparada para el VI Seminario sobre Investigación y Educación en Estudios de Seguridad y Defensa (REDES 2003), CHDS, Santiago de Chile, 27 al 30 de octubre de 2003