

Bajo la Mirada del Halcón

ESTADOS UNIDOS - AMÉRICA LATINA POST 11/09/2001

Claudio Fuentes
Editor



FLACSO-Chile

© 2004, Fuentes, Claudio, editor.
Inscripción N° 141.490, Santiago de Chile.

Derechos de edición reservados para todos los países por:

© FLACSO-Chile
Av. Dag Hammarskjöld 3269.
Vitacura, Santiago de Chile.
Teléfono: 290 02 00
Fax: 290 02 63
www.flacso.cl

327 Fuentes, Claudio, ed.
F954 Bajo la mirada del Halcón. Estados Unidos -
América Latina post 11/09/2001. Santiago, Chile,
FLACSO-Chile, 2004.
260 p. Serie Libros FLACSO-Chile.
ISBN: 956-205-1491-9

RELACIONES INTERNACIONALES / POLÍTICA EXTERIOR
/ MULTILATERALISMO / POLÍTICA DE SEGURIDAD /
AMÉRICA LATINA / AMÉRICA CENTRAL / CARIBE /
ESTADOS UNIDOS

Ninguna parte de este libro, incluido el diseño de la portada,
puede ser reproducida, transmitida o almacenada, sea por
procedimientos mecánicos, ópticos, químicos o
electrónicos, incluidas las fotocopias,
sin permiso escrito del editor.

Esta publicación es posible gracias al aporte de
Open Society Institute.

Texto compuesto en tipografía *Palatino 11/13*

© Fotografía portada: Juan Aguirre Castro, jeac616@esfera.cl
Diseño portada y Producción editorial: *Marcela Zamorano, FLACSO-Chile.*
Diagramación interior: *Marcela Contreras, FLACSO-Chile.*

Se terminó de imprimir esta
PRIMERA EDICIÓN,
en los talleres de LOM Ediciones,
Maturana 9, Santiago de Chile,
en agosto de 2004.

IMPRESO EN CHILE / PRINTED IN CHILE

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

“Unilateralismo radical” y América Latina

Francisco Rojas Aravena

9

ESTADOS UNIDOS Y EL NUEVO CONTEXTO GLOBAL

Estados Unidos 2000-2004: tendencias de política exterior

Claudio Fuentes

19

Multilateralismo y la política exterior de Bush en el mundo post
11 de Septiembre: ¿Ha habido algún cambio?

David R. Mares

51

VISIONES SUBREGIONALES

Estados Unidos y los países del MERCOSUR después
del 11 de Septiembre

Ignacio Labaqui

65

Los países andinos y los Estados Unidos en la primera década
del milenio

Fernando Bustamante

93

La región Centroamericana

Luis Guillermo Solís Rivera y Daniel Matul Romero

135

Impactos de la política de seguridad de los Estados Unidos en el Caribe <i>Lilian Bobea</i>	167
---	-----

MIRADAS NACIONALES

México-Estados Unidos: los consensos y las tensiones de una difícil e inevitable relación de seguridad. Mitos y realidades después del 11 de septiembre <i>Raúl Benítez Manaut</i>	191
---	-----

Impacto de los cambios de la política exterior estadounidense en la región: el caso de Bolivia <i>Antonio Aranibar</i>	205
--	-----

El caso colombiano <i>Fernando Cepeda</i>	221
--	-----

Impactos de los cambios de la política exterior estadounidense en la región. Análisis de casos. Cuba <i>Isabel Jaramillo Edwards</i>	229
--	-----

CONCLUSIONES

Paradojas de la hegemonía <i>Claudio Fuentes</i>	243
---	-----

ACERCA DE LOS AUTORES	257
-----------------------	-----

Impactos de la política de seguridad de los Estados Unidos en el Caribe

LILIAN BOBEA

El presente trabajo busca explorar las implicaciones que para la subregión del Caribe han tenido las políticas de seguridad de EE.UU. en el marco de su nueva doctrina de seguridad articulada alrededor de la lucha antiterrorista a nivel mundial. En el particularizo en el análisis de la denominada "*Iniciativa de la Tercera Frontera*", alrededor de la cual, como nos afirmara un general retirado dominicano, se orientarán las misiones militares en el Caribe. Planteo la cuestión de si constituye el momento pos 11/09 un auge del unilateralismo de EE.UU., o por el contrario, representa la nueva inseguridad de EE.UU. una ventana de oportunidades para los países del Caribe reenfocar sus intereses. Si se trata de un nuevo espacio de maniobra, ¿estarán estos países en condiciones de aprovecharlo? Por último, analizo el impasse planteado entre EE.UU. y los países que componen la CARICOM, mirando la crisis haitiana a través de ese lente, lo que sucedió en Haití en gran medida ¿no demostró precisamente la incapacidad de los países caribeños de formular y aplicar una política de seguridad regional?

En el escenario pre 11 de septiembre de 2001, la entonces recién elegida administración estadounidense perfilaba un panorama optimista para el incentivo de sus relaciones intra hemisféricas –recurrentemente bilaterales– a través del empuje de las economías de mercado y del modelo occidental de democracia.

Para la subregión del Caribe, este acercamiento se tradujo en la propuesta denominada "*Iniciativa de la Tercera Frontera*" (Caribbean Third Border Initiative –TBI– en adelante), en su dimensión socioeconómica, una suerte de secuela de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe introducida durante la presidencia de Ronald Reagan y validada por sucesivas administraciones norteamericanas y caribeñas y un deri-

vado del concepto estratégico/militar de "Iniciativa de la Frontera Suroeste" (Southwest Border Initiative) que desde los 90 articulaba una serie de posiciones navales y territoriales la frontera con México e incorporaba a Panamá, Puerto Rico¹ y Guantánamo².

A diferencia de la CBI, la TBI incorpora más explícitamente el componente de fortalecimiento de la seguridad en una región, que como bien la calificara el Sub administrador de la USAID para América Latina, Adolfo A. Franco, "más que en ninguna otra parte del hemisferio, los acontecimientos como la inestabilidad política, el terrorismo, el narcotráfico y las crisis económicas tienen una capacidad tan profunda de afectar nuestros intereses nacionales y el bienestar del pueblo estadounidense"³.

En su dimensión socioeconómica, y reconociendo la función que cumple el Caribe como socio de EE.UU., la iniciativa asumía el compromiso de cooperación con los aliados de la región para construir capacidades en las áreas de comercio, gobernabilidad, educación, salud, lucha contra el tráfico de drogas ilícitas, contrabando de emigrantes y delitos financieros. Entre otras cosas, el gobierno de Bush se comprometió a aportar 20 millones de dólares para el combate del VIH/SIDA en el primer año de ejecución, aumentar el financiamiento para tareas preparativas y de alivio en casos de desastres y brindar ayuda para mejorar la vigilancia regional de la infraestructura crítica para el fomento del intercambio regional comercial y turístico. No menos relevante fue el compromiso de contribuir con el financiamiento para el desarrollo profesional contra la corrupción y a favor de la lucha contra el lavado de dinero en el Caribe.

¹ Las más prominentes eran la base naval Roosevelt Road y el Polígono Interno de Vieques, la primera asociada a las instalaciones de Ceiba, Culebra, Santa Cruz y San Thomas, un complejo conocido como "Atlantic Fleet Weapons Training" por ser utilizadas por la Flota del Atlántico y la OTAN para ejercicios de entrenamiento.

² Jorge Rodríguez Beruff destaca como el ex director de la DEA, Thomas A. Constantine declaraba varios años atrás "Estamos aplicando el modelo de la Frontera Suroeste en el Caribe" y que, según Timothy J. Dunn, también citado por Beruff, "provocó la militarización de la frontera con México". Jorge Rodríguez Beruff, *Fronteras en Conflicto: Guerra Contra las Drogas, Militarización y Democracia en el Caribe, Puerto Rico y Vieques*. Santurce, Puerto Rico: Atlantea, 1999, p. 79.

³ Pese a ello, en el escenario de pos Guerra Fría, se verificaba un proceso de repliegue de la tradicional presencia militarista estadounidense en la región, con la salida del Comando Sur de Panamá, los compromisos de abandonar la isla de Vieques en el marco de una demanda con ribetes internacionales articuladas por grupos de la sociedad civil puertorriqueña, y el eventual desmantelamiento de la base naval de Roosevelt Road, hasta entonces funcional a los ejercicios de entrenamiento de las tropas apostadas en Vieques.

La oferta del presidente Bush se diluyó en gran medida con el advenimiento de los acontecimientos del 11 de septiembre y sus secuelas. En términos de la cooperación para el desarrollo, la región de América Latina y la subregión del Caribe en particular, no sólo pasaron a ocupar una posición relegada, como lo reconociera el propio secretario de estado, Colin Powell al admitir una reducción de aproximadamente un 11% para los programas de desarrollo latinoamericanos, “porque tenemos prioridades más altas que encarar, de naturaleza más seria, en otras partes del mundo”⁴, adicionalmente, la región se vio conminada a asumir un discurso hiperrealista, matizando las expectativas previas de conciliar agendas de intereses nacionales y subregionales, hacia el logro de un consenso de carácter hemisférico. Como ya lo he señalado en otro trabajo, en el momento post 11/09 el Caribe paso a redimensionarse como una zona de control de factores de riesgo y áreas de vulnerabilidad relacionados a eventuales actividades terroristas⁵.

De esta suerte, con el desarrollo de las relaciones en el marco de la lucha antiterrorista, el reto de pequeños y medianos estados de la región se ha enfocado en encontrar la manea de ajustar sus necesidades y demandas de ayuda en este nuevo menú de opciones. Han tenido no solo que probar que aún el más pequeño estado esta comprometido con la lucha contra el terrorismo, sino también, que su desatención constituye un potencial peligro para la seguridad doméstica de EE.UU. (como pudo haber sido percibido por EE.UU. el descalabro del estado haitiano).

De una rápida ojeada a los componentes de la TBI se colige:

1ero) El reconocimiento implícito por parte de EE.UU. que los graves problemas internos en materia de gobernabilidad, deterioró de la legitimidad de los gobiernos, corrupción y violencia oficial, que aquejan a estos pequeños estados y que a la vez potencializan el subdesarrollo y la pobreza de sus sociedades, imponen serios obstáculos para la concreción de iniciativas concertadas en el ámbito de la seguridad internacional aún sean éstas de carácter bilateral. Esa incapacidad se debe a que son estados cuyas fuerzas de seguridad cumplen funciones

⁴ Estas declaraciones fueron la respuesta a una pregunta del representante demócrata Robert Menéndez, durante la comparecencia de Powell ante el Comité de Relaciones Internacionales de la Cámara de Representantes, para defender el presupuesto 2005 de su departamento.

⁵ Lilian Bobeá, “El Caribe: las agendas de seguridad y defensa y el impacto del 11 de septiembre” en: Francisco Rojas Aravena ed., *La Seguridad en América Latina pos 11 de Septiembre*. Venezuela, Nueva Sociedad, 2003, pp. 213-238.

endógenas, sus aparatos represivos están enfocados esencialmente a controlar e incluso eliminar, las fuerzas internas de oposición y dado que no cuentan con consensos estratégicos internos se evidencian incapaces de articular enlaces subregionales o regionales operacionales.

2do) La construcción de una condición de vulnerabilidad que de forma más evidente se expresa como una doble vía. Estos pequeños países ya no solo son ellos mismos vulnerables, sino que esa condición genera vulnerabilidad a la seguridad en la región y a EE.UU., creando una vulnerabilidad sistémica.

Esta dimensión aparece reflejada en la declaración conjunta de Estados Unidos y los demás países involucrados:

“Estamos fuertemente enlazados por la determinación de proteger nuestra región de terroristas y criminales, orientados a destruir nuestro estilo de vida y quienes, amparados en actos terroristas tales como los ataques a los Estados Unidos en septiembre del 2001, representan serias amenazas a la paz internacional y a la seguridad hemisférica y requiere por tanto que nuestros gobiernos continúen los esfuerzos para prevenir, combatir y eliminar el terrorismo”⁶.

Implícita en esta declaración está también el reconocimiento de uno de los problemas básicos, el hecho de que estos pequeños estados carecen de las estructuras tanto en el ámbito legal, normativo y militar funcional para encarar los nuevos y crecientes retos que se visualizaban en la región.

“Reconocemos nuestra interdependencia y la importancia de una cercana cooperación para combatir las amenazas transnacionales emergentes que ponen en peligro nuestro tejido social. En virtud del pequeño tamaño de sus sociedades y su configuración y falta de recursos financieros y técnicos, los estados caribeños son particularmente vulnerables y susceptibles a estos riesgos, especialmente aquellos confrontados con el tráfico ilícito de personas, drogas, armas de fuego, terrorismo y otras actividades criminales”.

⁶ Joint Statement by the United State of America, The Caribbean Community and the Dominican Republic on the Third Border Initiative. Washington, D.C., January 13, 2004. www.state.gov

Esta constatación ha inducido la superposición de un énfasis en la dimensión militarista de la seguridad en la región, con matices unilaterales en algunos momentos, articulando aparatos e instrumentos (ejércitos, mecanismos de seguridad) a lo interno de los estados y en la esfera regional. Eso plantea un quiebre en la propuesta inicial de EE.UU., que se manifestó como lo veremos a seguidas, en una contradicción de términos en varios de sus componentes. De manera mas grave aún, dejo entrever las dificultades de llevar a cabo lo uno (bienestar social, económico y político a las sociedades caribeñas) o lo otro (seguridad estadounidense y estabilidad regional).

ACENTUACIÓN DEL ACERCAMIENTO MILITARISTA Y UNILATERALISTA DE LA SEGURIDAD

Desde hace casi una década, estadistas y académicos coinciden en definir la seguridad en el Caribe como multidimensional, es decir, originada por factores económicos, políticos, sociales y ambientales⁷, interdoméstica en la medida en que existe un vinculo entre factores internos a los estados y transnacionales potenciadores de la condición de inseguridad y multiagencial en el sentido de que pese al tradicional enfoque estatocéntrico del sistema de seguridad internacional, de manera creciente diversos actores no estatales constituyen la fuente de generación y también son actores esenciales en la búsqueda de soluciones a las amenazas no convencionales o emergentes⁸.

Contrapuestamente a este concepto multidimensional de la seguridad ha sido significativa la incapacidad del liderazgo político y burocrático de la región de conformar un sistema multidimensional que plantee soluciones efectivas. De la Conferencia Especial de Seguridad

⁷ Esta perspectiva, que en el ámbito académico ha sido destacada por Ivelaw Griffith en varias de sus publicaciones, fue impulsada además por los estadistas de la región en la conferencia de Bridgetown al definir las preocupaciones de los pequeños países y mas recientemente en la Conferencia Especial de Seguridad, México, octubre 2003.

⁸ Gran parte de las discusiones sobre esto se encuentran en Griffith, Ivelaw, *Caribbean Security on the Eve of the 21st. Century*, Washington: INSS, 1996; "The Caribbean Security Scenario at the Dawn of the 21st. Century: Continuity, Change, Challenge" Miami: North-South Center, 2003; Joseph Tulchin and Ralph H. Espach, *Security in the Caribbean Basin, the Challenge of regional Cooperation*, Colorado: Lynne Rienner, 2000, Anthony Bryan y Stephen E. Flynn "Free Trade, Smart Borders and Homeland Security: US-Caribbean Cooperation in a New Era of Vulnerability" Miami: North-South Center, 2003 y Raúl Benítez Manaut "Defensa y Seguridad Hemisférica Hacia el Siglo XXI: El Desafío de la Cooperación Multinacional" XXV Conferencia de Ejércitos Americanos, Ottawa, Canada 2003.

que tuvo lugar en México en el 2003 surgieron válidas preocupaciones sobre la factibilidad de asumir una agenda de tan amplia magnitud y diversidad de enfoques e intereses que la hacen poco operacionalizable.

En el marco de este vacío de alternativas desde la región, la tendencia ha sido a reforzar tanto las estructuras de seguridad como los ejércitos locales. Como en el caso de la República Dominicana, proyectando un rol pivotal instrumental respecto a los cambios en la arquitectura de la seguridad en el Caribe.

En los últimos años, la República Dominicana, uno de los socios más destacados de EE.UU. en la subregión, ha visto aumentar sus fuerzas armadas en aproximadamente 30%, superando la cifra de 40,000 soldados. Concomitantemente ha aumentado geométricamente la inversión en este rubro. Pese a la prácticamente inexistente transparencia que existe en el país sobre el gasto militar, es sabido que aún bajo los efectos de una profunda crisis financiera que llevó al país a establecer acuerdos con el FMI, las Fuerzas Armadas dominicanas se han beneficiado de créditos cuantiosos. Los más de 13 préstamos aprobados por el Congreso Nacional, al margen de su presupuesto asignado y de los fondos conferidos por el gobierno central, ascendieron a US\$ 235 millones⁹.

El aumento de la presencia norteamericana en territorios caribeños ha sido quizás el elemento más evidente del involucramiento. Los ejercicios de interoperabilidad como "Trade Winds", que involucran anualmente a más de 18 países del Caribe, considerado por un alto oficial dominicano como "La operación militar más importante del Caribe en los últimos tiempos"¹⁰ han aumentado considerablemente el volumen involucrado de tropas, recursos y países de la región, aún los países que no tienen ejércitos participan sus cuerpos policiales y fuerzas constabularias, formándose militarmente¹¹.

En el 2003 se implementaron nuevas operaciones en la región como los *Ejercicios Águila III*¹², y *Nuevos Horizontes*, involucrando los últimos el envío de alrededor de 400 tropas estadounidenses a la República Domini-

⁹ El Caribe, Republica Dominicana, 16/2/2004.

¹⁰ "El País Participara en Ejercicios Militares" Periódico Hoy, Republica Dominicana, 5 Mayo/2004.

¹¹ Aunque ha habido ejercicios de Trade Winds en los años 2001, 2002 y 2003, Trade Winds 2004 cuenta con helicópteros Black Hawk y varios aviones C 130 y C 5 para transportes de equipos utilizados en el Ejercicio liderado por el Comando sur. También participan tropas de Antigua, Barbado, Dominica, San Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente, Granada, Bahamas, Belice, Guyana, Haití, Jamaica, Surinam, y Trinidad y Tobago.

¹² En algunos casos, como en el Cono Sur, con la participación de la Fuerza Aérea norteamericana proveyendo aviones F-16 para la instrucción en escenarios de conflicto.

cana. Para varios analistas el escalamiento militar se observa no sólo en el despliegue de tropas para el entrenamiento de carácter bilateral y multilateral, sino también en el despliegue de fuerzas de supervisión estadounidenses en aduanas y puertos de salida y entrada en estos países.

A la luz de este dilema, y asumiendo la hipótesis que sugiere Joseph S. Tulchin¹³, sobre las oportunidades que se plantean a estos países para reenfocar sus intereses, sirviéndose del poder suave (soft power), la pregunta fundamental es: 1ero) ¿qué capacidades y márgenes de maniobra poseen los pequeños estados de la región para influir en el redimensionamiento del sistema internacional de seguridad? y 2do) ¿qué papel van a jugar (si alguno) dichos estados? Como lo indica la propia concepción inherente a la Iniciativa de la Tercera Frontera, los obstáculos a vencer a fin de fortalecer su posición en el sistema internacional tienen que ver con el peso de los factores internos, en una proporción tan importante como el que tienen los factores contextuales regionales y subregionales.

AMBIGÜEDADES E INCONSISTENCIAS

Quizás dos de los obstáculos más serios que confronta la implementación de la iniciativa tienen que ver, el primero con las debilidades y falencias de estos estados en las áreas críticas al monitoreo y endurecimiento de leyes y mecanismos de control y prevención de la criminalidad organizada. En segundo lugar, con las contradicciones propias del esquema norteamericano, que pretende promover libre comercio y seguridad de fronteras: "Fronteras Abiertas" vs. "Fronteras Seguras".

Lo cierto es que, a tres años de anunciada la Iniciativa de la Tercera Frontera, pocos recursos, a excepción de los militares, han fluído hacia la región y en países como la República Dominicana, poco se conoce de la iniciativa¹⁴. En el área de gobernabilidad por ejemplo, donde la administración dice sentirse seriamente comprometida, la retórica anticorrupción ha sustituido a una política consistente de señalización a los gobiernos

¹³ "Estados Unidos-América Latina, ¿Hay Estrategia en el Hemisferio Después del 11-9?", paper presentado en la conferencia REDES 2003, Chile. Ver también, Tulchin, Joseph S & Ralph H. Espach (ed.) *Latin America in the New International System*. Colorado: Lynne Rienner, 2001.

¹⁴ La iniciativa involucra a las naciones de Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, República Dominicana, Haití, Jamaica, la Federación de San Cristóbal y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam y la República de Trinidad y Tobago.

reconocidamente corruptos, varios de los cuales (notablemente la República Dominicana y otros países centroamericanos) asumieron el rol de aliados de EE.UU. en la guerra contra Irak, la condena a Cuba en Ginebra y el boicot a la Corte Internacional de Justicia eximiendo a funcionarios y oficiales norteamericanos de ser sujeto de juicio.

El talón de Aquiles de la lucha contra la corrupción continua siendo la incapacidad de muchos de los gobiernos de la región en hacer aplicar la ley, lo que ha derivado en una condición de alta tolerancia a los delitos de corrupción, tráfico de drogas y personas, perpetrados en no pocos casos en confabulación con oficiales civiles y militares que forman parte de las mismas estructuras burocráticas que dicen combatir esos flagelos.

De esta suerte, resonantes escándalos como el desfalco bancario conocido como "Pepagate" en la República Dominicana, que involucró a altos oficiales de las FF.AA. y directamente al Jefe de la Guardia del presidente, han reforzado la condición de impunidad interna y pese a los pronunciamientos ocasionales del embajador norteamericano contra la creciente corrupción en el país, la misma no ha sido óbice para enturbiar las relaciones armoniosas entre ambos gobiernos.

Más recientemente, el deterioro del control interno se observa en la declaración del Departamento de Estado, de que la República Dominicana "es el mayor punto de tránsito de droga (desde Suramérica, vía Haití), con un estimado de 8% de la cocaína que entra directamente a EE.UU."¹⁵. De acuerdo con el informe de Marras:

"Las instituciones dominicanas permanecen vulnerables a los grupos de interés o individuos con dinero para gastar, incluyendo traficantes de droga. El gobierno dominicano no ha enjuiciado a ningún oficial gubernamental de investidura, por involucrarse, promover o de cualquier manera facilitar la producción o distribución ilícita de drogas o los procedimientos de lavado de dinero proveniente de transacciones ilegales"¹⁶.

Otro ejemplo de lo mismo es la reciente denuncia del oficial de la Fuerza de Defensa de Bahamas, Edición Rolle de que "Hay miembros de la Fuerza de Defensa que son corruptos y la Fuerza esta contaminada", en medio de una investigación de la Comisión de Inquisición sobre las

¹⁵ "2003 International Narcotics Control Strategy Report"(INCSR), US State Department, Washington, Marzo/2004.

¹⁶ Op. cit.

condiciones en las cuales desaparecieron tres paquetes de cocaína intersecada por miembros de seguridad en 1992¹⁷. El mismo oficial admitió que la única forma de ser promovido dentro de la fuerza es siendo corrupto y expresó su frustración de que la referida comisión “solo este tratando un caso, en lugar de abordar el tema en toda su dimensión, involucrando una investigación que abarque a toda la Fuerza”¹⁸.

Siguiendo el listado de prioridades destacadas inicialmente en la iniciativa, otros renglones como los fondos asignados a instituciones de alta credibilidad como el Centro Carter, para observación de procesos electorales en el Caribe, han sido recortados en Washington. Asimismo, los fondos asignados para HIV/SIDA, un área considerada de alta prioridad para los gobiernos y pueblos del Caribe, dada la grave posición que ocupa la región en casos de incidencia de la pandemia, no parecen sin embargo satisfacer las necesidades más básicas en cualquiera de las aspectos previstos.

Haití post invasión aún carece de los recursos más básicos para iniciar los procesos de reconstrucción. El proyectado plan de reestablecimiento de la estabilidad que siguió a la intervención de la fuerza de paz conjunta, compuesta por una tropa interina de 2.000 soldados provenientes de EE.UU., Francia, Canadá y Chile, aún no se concreta y no hay garantías de que pueda mantenerse una fuerza sustituta que coadyuve el reestablecimiento del orden de manera permanente, a través de la conformación, entrenamiento y traspaso del *know how* a las fuerzas locales. El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas esta requiriendo mandar 6.700 peacekeepers y 1.622 oficiales civiles de la policía, a fin de concretar el reemplazo y controlar entre otras cosas, los territorios aún bajo control de fuerzas rebeldes. La intervención de Naciones Unidas ciertamente podría eventualmente ayudar a sobrepasar el impasse de reconocimiento de la comunidad europea del nuevo gobierno haitiano. Sin embargo, uno de los problemas más serios que encara la República más pobre del hemisferio y principal puente

¹⁷ “Defense Force Corrupt”, Bahamas News, Bahamas, Abril/27/2004. www.bahamasb2b.com

¹⁸ En cuanto a la lucha contra la corrupción, un la limpieza debería comenzar por la casa, lo cierto es que gran parte de estos asociados en la lucha contra la corrupción son los principales infractores y el proceso de transparencia interno no ha sido lo suficientemente esforzado desde dentro y desde fuera.

Así se observa por ejemplo que en el caso de la Republica Dominicana, otra vez, uno de los asociados mas importantes de los EE.UU. en la región, con un papel pivotal instrumental en el área, el gobierno actual ha reintegrado a las FF.AA. al menos 36 oficiales con rangos superiores de General. Una cantidad no despreciable de esas reintegraciones fueron oficiales que habían sido separados de sus cargos por sanciones e inconductas buena parte de esos casos.

del narcotráfico, es la falta de recursos económicos y materiales necesarios para dar asistencia de emergencia. La abrupta solución que tuvieron los acontecimientos no ha sido compensada con la asignación de recursos para la recuperación. Como hizo notar el propio Kofi Annan, "los esfuerzos para levantar incluso pequeñas cantidades de dinero para Haití se han quedado cortos, en respuesta a su solicitud de 35 millones para programas de emergencia", llegando éste a afirmar que "las condiciones en Haití ahora son en realidad peor de lo que eran antes de que el involucramiento externo comenzara"¹⁹.

En el ámbito económico, lamentablemente las iniciativas encaminadas bilateralmente no han logrado tener un efecto catalizador para generar impactos más integrales. EE.UU. acaba de firmar un acuerdo comercial con Centroamérica y la República Dominicana, el D-CAFTA, pendiente de debate en el congreso norteamericano, el cual se orienta a fortalecer las relaciones de tipo triangular. Sin embargo, el hecho que el elemento migratorio quede fuera del tratado ha llamado la atención de *practitioners*, que terminan preguntándose si efectivamente los objetivos de promover el libre comercio van a tener un impacto positivo en la reducción de las migraciones, especialmente las ilegales, cuando por lo visto, lejos de tomar en cuenta la disparidad de estas económicas con el socio mayor, se asume un falso paradigma de transferencias simétricas.

En el ámbito de la seguridad de la infraestructura, las autoridades norteamericanas han expresado recientemente su preocupación por la inseguridad de los puertos y aeropuertos dominicanos. Después del 11 de septiembre, no solo han aumentado escandalosamente los viajes de indocumentados dominicanos, alcanzando solamente en el mes de enero, la cifra record de 1.600 interdicciones por parte de la Guardia Costera norteamericana, sino que también ha aumentado el tráfico de personas provenientes de otras regiones. El creciente tráfico de ciudadanos chinos, pakistaníes y de otras nacionalidades latinoamericanas desde las fronteras dominicanas introduce un nuevo ingrediente de preocupación, especialmente cuando éstos logran exitosamente arribar a los puertos norteamericanos, como sucediera el pasado año con un grupo de polizontes que llegaron al puerto de Boston en un vapor proveniente de República Dominicana, logrando burlar incluso la custodia de la policía una vez capturados.

A consecuencia de las exigencias de mayores controles impuestas por la administración de Seguridad del Transporte de EE.UU. quienes

¹⁹ The New York Times, "UN Struggles to find troops to police Haiti", April 30/2004.

enviaron inspectores a observar la seguridad de los puertos dominicanos, las autoridades de ese país colocaron a más de 40 altos oficiales en puestos de supervisión, alegando que “la razón de que hayan tantos oficiales superiores en el AILA es que no estaba siendo eficiente la seguridad donde los puntos mas vulnerables estaban vigilados por guardias subalternos muchos de los cuales llegaron a corromperse tanto con polizontes como con narcotraficantes”²⁰.

Para los países caribeños, cuyos escasos fondos ya compiten con necesidades de seguridad interna y pública, los nuevos condicionamientos para la seguridad de puertos y aeropuertos significan una fuerte carga económica, dadas las considerables inversiones requeridas en materia tecnológica, procedimientos y cambio de regulaciones y normativas, las cuales deberán finalmente correr por cuenta de los asociados.

Otro factor crítico y a la vez contrapuesto al objetivo de reforzamiento de la seguridad interna de los países involucrados tiene que ver con la política de venta de armas pequeñas hacia la región. El hecho que Estados Unidos constituye al día de hoy el principal vendedor de armas convencionales al tercer mundo (cerca del 48%), dificulta las iniciativas que sus propias políticas tratan de imponer en la subregión. Eso fue obvio ante las dificultades de lograr un consenso en la Conferencia de Naciones Unidas en Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras, celebrada en New York en julio de 2001, cuando grupos de interés, prácticamente lograron hacer colapsar la reunión. La proliferación de armas en la región fomenta el tráfico ilegal de las mismas, gran parte de las cuales son usadas por las redes de narcotraficantes, contrabandistas y al servicio de grupos de mercenarios como los que concurrieron a conformar el grupo rebelde que propició la salida de Aristide. La cuestión del desarme de la sociedad haitiana, como la de muchos otros países caribeños constituye un asunto esencial a la seguridad interna de esos países. Países como Puerto Rico, la República Dominicana, Jamaica poseen más armas ilegales en manos de infractores, que las que poseen sus ejércitos²¹. Esta tolerancia alimenta un mercado ilegal de armas que involucra a autoridades civiles y militares. A pesar que la mayoría de estos países se comprometieron a implementar un plan

²⁰ “Vigilancia del Aila esta ahora a cargo de oficiales”, declaraciones de fuentes militares. El Caribe, 3/mayo/2004

²¹ Tres años atrás, en la República Dominicana, se estimaba que existían alrededor de 600.000 armas en posesión ilegal de individuos. En conversaciones con oficiales militares y policiales dominicanos, muchos me admitieron que gran parte de esas armas entran al país de

consensuado en la referida conferencia, dicho plan carece de poder y recursos de implementación para ser efectivo. Igual sucede con la Convención Interamericana Contra la Fabricación y Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros materiales Relacionados, cuyos mecanismos de implementación de las propuestas adolecen de gran debilidad y países como Haití, República Dominicana, Trinidad-Tobago, Jamaica, Barbados, Guyana, Surinam, Canadá no la han ratificado, pese a la gravedad del problema.

Al margen de la declarada intencionalidad de los gobiernos involucrados en constituir un campo funcional de involucramiento y cooperación para temas comunes, la práctica indica una proclividad de la TBI a enfocarse en aquellos aspectos de la propuesta que enfatizan la seguridad del área circunvecina a EE.UU. y en ausencia de las capacidades y el liderazgo para asumirla, la tendencia ha sido a imponer fuerza, control y pragmatismo.

El correlato de este acercamiento de unilateralismo pragmático sin embargo, es que lejos de consolidar capacidades regionales y al interno de los estados, para prevenir situaciones de ingobernabilidad, descalabro de la legitimidad gubernamental, e incluso para el mantenimiento de una cierta estabilidad en la región, el resultado ha sido un mayor distanciamiento de aliados naturales en la subregión del Caribe y sin lugar a dudas una mayor fragmentación en el área. Dos condiciones que a nuestro juicio, socavan los esfuerzos de creación de consensos funcionales.

Esta realidad conduce a otra interrogante sobre la aplicabilidad de este modelo: ¿De qué manera esta iniciativa responde a las preocupaciones y retos que en materia de seguridad enfrentan estos pequeños estados y sus sociedades?

Una mirada a las prioridades en el menú de asuntos que conciernen a los gobiernos y sociedades del Caribe y que requieren un abordaje bilateral y multilateral y a la vez interdoméstico, pone en claro los retos por delante:

Seguridad de puertos: Plantea un dilema entre fronteras seguras vs. fronteras abiertas. Una parte integral de la nueva estrategia de seguri-

manera ilegal por la frontera con Haití, con la ayuda de oficiales apostados en la frontera, que aunque tienen conocimiento del tráfico ilegal, lo apoyan porque sacan beneficios del mismo. La propia política vigente de legalización de armas sin que se trace el origen de las mismas, refleja la poca voluntad de resolver paulatinamente el problema.

dad doméstica de EE.UU. prioriza el reforzamiento de los controles fronterizos y la seguridad en los medios de transporte de personas y mercancías. El objetivo declarado es promover el flujo eficiente y seguro de personas, bienes y servicios, previniendo el eventual uso de estos medios por parte de fuerzas con objetivos terroristas. La iniciativa "fronteras inteligentes" consiste en una visión integral y un concepto amplio (inclusivo) de frontera, que trasciende las líneas limítrofes entre Canadá, EE.UU. y México e incorpora sistemas de transportes aéreos, marítimos y terrestres. Esta iniciativa involucra una serie de normativas, sistemas de control (contenedores seguros) e inspectoras, derivando en una virtual revolución tecnológica a la cual deberán ajustarse en un breve plazo todos los países de la región²².

Al día de hoy, y a pocos meses de cumplirse el plazo fijado por EE.UU. para acogerse al nuevo sistema de regulaciones, la mayoría de los países de la región no han logrado ajustar sus condiciones a estos requerimientos.

Si se toma en cuenta que los países caribeños son el décimo socio comercial de EE.UU. y que el sector turismo constituye el generador principal de divisas para 16 de los 28 países que conforman el Gran Caribe, es de esperarse que el endurecimiento de cualquiera de los términos y códigos de relaciones entre estos países tendrá serias repercusiones para los pequeños estados, dadas las limitaciones económicas, burocráticas y la poca flexibilidad de estas economías para adaptarse rápidamente a las nuevas condiciones. En adición a los nuevos retos que enfrentan estos países en materia de competitividad económica y en un contexto de declive de las actividades económicas y de inversión, el nuevo escenario les impone nueva logística, inversión en el rubro de la seguridad (por Ej. la iniciativa de contenedores seguros), formación de las burocracias en las nuevas tecnologías, cambios en el

²² La logística que ésta iniciativa involucra es extremadamente compleja, tomando en cuenta el volumen de los intercambios involucrados. De acuerdo con Anthony T. Bryan, los Estados Unidos, que comparten una frontera de 5.525 millas con Canadá y 1.989 con México, incorpora 3.4 millones de kilómetros cuadrados de zona con exclusividad económica. Cada año, de acuerdo con los datos que nos ofrece Bryan, 500 millones de personas entran legalmente a los EE.UU. En el 2001 se procesan alrededor de US\$ 1.35 trillones de importaciones y US\$ 1 trillón de valores exportados. En el año 2000 127 millones de carros, 11.6 millones de contenedores marítimos, 11.5 millones de camiones, 2.2 millones de vagones de tren, 829.000 aviones y 211,000 botes pasaron a través de los sistemas de inspección fronteriza de los EE.UU. Bryan Anthony T. and Stephen E. Flynn, "Free Trade, Samrt Borders, and Homeland Security: U.S.-Caribbean Cooperation in a New Era of Vulnerability. Miami: North-South Center, Working Papers Series, No. 8, September, 2002 p. 3.

ritmo del flujo de las mercancías y servicios. El gobierno de Jamaica se ha visto compelido a invertir en un sistema de inspección de carga (VACIS) y maquinas de rayos X. También ha conformado un Cuerpo de Seguridad Portuaria, constituido por 1,762 oficiales, desplegados en 17 posiciones.

Careciendo de esos recursos, una de las soluciones inmediatas que otros países como la República Dominicana han dado a la Administración de Seguridad del Transporte de los Estados Unidos, ha sido la militarización de sus puertos.

Deportaciones: A finales de los 90, el servicio de inmigración de Estados Unidos había deportado alrededor de 5,524 criminales (80% de todos los repatriados) a la República Dominicana, en su mayoría convictos por delitos relacionados a narcóticos. Jamaica recibió unos 3,918 deportados por razones criminales (72% de todos los repatriados), mientras 1,414 fueron repatriados a Guyana en un período de cinco años. Estas cifras han ido en aumento. Las deportaciones masivas han preocupado particularmente a los gobiernos caribeños que asocian el incremento de la violencia y del tráfico de droga con redes articuladas a través de este flujo. La queja principal de los gobiernos, es que los sistemas judiciales y carcelarios de esos países no poseen las condiciones para procesar el nivel de casos que llegan, amén de que en su mayoría no han sido proveídos de la información adecuada para el manejo de los mismos²³.

Paradójicamente, las autoridades de la región no han logrado ejercer su soft power para negociar a un cambio en esta tendencia, aprovechando los acuerdos de extradición que EE.UU. ha firmado con sus gobiernos y que en la mayoría de los casos han satisfecho las expectativas norteamericanas²⁴. En junio del 2000, Trinidad-Tobago firmó un memorando de entendimiento para el retorno de criminales, basado en un sistema de notificación, identificación y retorno de los deportados y un acuerdo de

²³ En un informe elaborado por Margaret H. Taylor y Alexander Aleinikoff, a cargo del Diálogo Interamericano, los autores citan algunas de las repercusiones mas importantes para las sociedades del Caribe y para la relación con EE.UU.: 1) Obstáculos para la reinmersión de los deportados, debido a las dificultades burocráticas y las precariedades del sistema de procesamiento en esos países. 2) ausencia de lazos comunitarios, por haber pasado gran parte de sus vidas residiendo en EE.UU. 3) dificultades de las autoridades para monitorear recientes y potenciales reincidentes, debido a la falta de información en control de las autoridades receptoras, 4) aumento y sofisticación real y/o percibida de aumento de la criminalidad, asociada a las deportaciones. "Deportation of Criminal Aliens: A Geopolitical Perspective". Washington: Interamerican Dialogue, 1998.

²⁴ La República Dominicana ha extraditado a los EE.UU. 75 nacionales en el marco de los acuerdos bilaterales.

cooperación para la asistencia en el endurecimiento de la ley en materia de entrenamientos en interdicción aérea, marítima y terrestre como parte de los programas de contra narcóticos²⁵. Esta es una de las pocas cosas que se han logrado y no en todos los países.

Estados altamente conflictivos y descarrilados: Su existencia incrementa las posibilidades de emergencia de áreas de vulnerabilidad y la proliferación de actores antisistémicos. En el ámbito del gran Caribe, situaciones similares se observan en los casos de Venezuela, Colombia, Bolivia y Surinam. Dichos estados aparecen confrontados por sus ciudadanos en un ambiente de extrema violencia. Un reto planteado al liderazgo político y a las sociedades caribeñas consiste en desarrollar mecanismos regionales no militaristas de resolución de conflictos, legitimados por las sociedades afectadas, a fin de evitar los impasses que se producen cuando se imponen salidas de facto, como en el caso de la recién crisis haitiana. Hasta el momento ello ha probado ser extremadamente difícil de lograr, dada la ausencia de capacidades institucionales en el ámbito de la seguridad, esto se constata en el hecho que las agencias de concertación existentes como la Asociación de Estados del Caribe, Cariforum o CARICOM no constituyen aún un foro de diálogo y concertación de posiciones y políticas en materia de seguridad, defensa, estabilidad y gobernabilidad subregional.

Políticas migratorias restrictivas: Hasta el momento, solo México ha logrado un acuerdo medianamente favorable para regularizar el flujo de mano de obra hacia EE.UU., con la disposición de EE.UU. de flexibilizar las recientes medidas de control en la frontera que requieren un largo proceso de chequeo. Hay que ver como se compatibiliza esta flexibilización con el objetivo de reforzamiento de la frontera. Sin embargo, para el resto del Caribe, la cuestión migratoria sigue enfrentando conflictivamente los objetivos tanto de logro del comercio como de la deseada seguridad tanto para EE.UU. como para las sociedades que las producen y los estados. La apertura de las pequeñas economías de la región, que acompañan la implementación de iniciativas que como el CAFTA y el eventual FTA, no garantizan procesos de transferencia e inversiones para mejorar la calidad de la gran mayoría de ciudadanos en estos pequeños estados. En última instancia dichos procesos han

²⁵ Conferencia de prensa para la firma del Memorando de Entendimiento para criminales retornados. Puerto España, Trinidad-Tobago, Junio 12, 2000.

incentivado la expulsión de mano de obra mas que la que han reintegrado, incentivando la migración no regulada de indocumentados.

Violencia desmesurada y multisectorial: de carácter transnacional, delincuencia, asociada a la criminalidad consuetudinaria y como respuesta a ella, la estatal, lo que obliga a incorporar la dimensión de la seguridad humana como elemento cada vez más preponderante en las agendas impulsadas por las sociedades civiles caribeñas, en el nuevo contexto de la seguridad subregional. Ella intercepta las cuestiones de migraciones, tráfico de personas, abuso de derechos humanos, seguridad interna y violencia estatal, desdibujando la demarcación entre la seguridad interna y externa e impactando en los códigos de relaciones interestatales y potencializando los conflictos en la región, como lo indica el caso haitiano. Sin embargo, es cada vez más claro que el incremento de la criminalidad solo puede ser abordado con la implementación de mecanismos más eficientes y legitimados de enfrentamiento (instituciones policiales, sistemas de justicia, procesamiento) con un acercamiento integral (sistemas criminales), democrático (basado en la participación de la sociedad civil) y transparente (sistemas de rendimientos de cuenta a nivel parlamentario).

A estas preocupaciones que integran la agenda de seguridad caribeña hay que agregar otras tensiones que se vislumbran en el futuro mediato. Entre ellas, cambios políticos en Cuba, los cuales agregarían nuevas presiones en la región en los ámbitos migratorio y de control de drogas. La agudización de la situación social y política interna en Haití, agregando más presión al interior de la región, debido al éxodo de emigrantes hacia las costas norteamericanas, puertorriqueñas y dominicanas, de Bahamas y otros pequeños estados de la región que ya de hecho confrontan serias presiones demográficas. A nivel interno, la violencia permanece con focos concentrados de grupos de mercenarios armados. No hay signos claros de compromisos asumidos por los países vecinos.

En estos escenarios previstos, el deterioro de la imagen y capacidad de incidencia de la OEA, puesta a prueba con los múltiples y fallidos intentos de resolver la crisis haitiana, en la cual, la recién acordada Carta Democrática no tuvo incidencia alguna en el reestablecimiento de un orden democrático en ese país, abre serias dudas sobre su capacidad de establecer acuerdos y constituirse en una presencia con autoridad para disuadir a los gobiernos a cumplir compromisos asumidos en diferentes ámbitos.

CAPACIDAD DE MANIOBRA DE LOS PEQUEÑOS ESTADOS: LA RELACIÓN EE.UU.-CARICOM Y LA CRISIS HAITIANA

La interrogante sobre la capacidad que tienen los pequeños estados de la región de influir en el redimensionamiento del sistema internacional de seguridad y el papel que eventualmente jugarían dichos estados dependerá de los obstáculos internos que tendrán que vencer a fin de fortalecer su posición en el sistema internacional. A lo largo del trabajo hemos asumido que cualquier estado, por pequeño que sea posee algún potencial de incidencia en el sistema internacional, siempre y cuando sea capaz de aprovechar la estructura de oportunidades favorables, que en este momento descansan en el desarrollo de propuestas alternativas realizables, en las alianzas de poderes intermedios (México, Canadá, Brasil) con los países de la región y en los aspectos débiles e impugnables de la doctrina norteamericana hacia la región.

Un espacio de reflexión y planificación debe ser asignado a los escenarios futurista, cuyas dinámicas se están entretejiendo en estos momentos y que ofrecen un espacio de acción importante para las demás naciones de la región. Particularmente la incorporación de Cuba post Castro y la reconstrucción/conciliación de Haití.

En el caso de la crisis haitiana, el desarrollo de los eventos que involucraron de un escenario donde las principales tres tendencias confrontadas (gobierno, oposición política y rebeldes) demandaron y descansaron en la intervención externa, el soft power fue ejercido a través de la mediación de CARICOM.

En el caso de los países que componen la mancomunidad caribeña CARICOM –la única experiencia integracionista en la región– estos han tratado de consolidar su liderazgo frente a cuestiones que afectan a la subregión, proyectando un perfil pivotal vis-a-vis EE.UU. En ese proceso de diferenciación y consolidación aunque asumieron la lucha contra el terrorismo (para ganar el espacio global) externaron su crítica a la guerra de Irak. De la misma manera, para cerrar filas alrededor de valores asumidos globalmente (no intervención, respeto a los derechos humanos y al imperio de la ley) acogieron el mandato de la Corte Internacional de Justicia, de la cual son signatarios, en contraposición a los intereses norteamericanos.

Sin embargo, su fracaso y posterior aislamiento con la negativa a reconocer el nuevo gobierno haitiano²⁶, esta más asociado a la incapa-

²⁶ Lo que ha conducido a que EE.UU. cancelara dos de las más importantes reuniones programadas entre autoridades de este país y los líderes caribeños sobre criminalidad y terrorismo.

cidad de estos países de formular y aplicar una política de seguridad regional, conduciendo a que el desenlace de la crisis haitiana derivara en un escenario de mayor conflictividad, dada la crisis de legitimidad que enfrenta el nuevo gobierno y sus repercusiones para imponer el control interno y para encontrar aliados en la comunidad de vecinos.

Tratando quizás de minimizar el impacto de la confrontación con EE.UU., la estrategia asumida por la Comunidad ha sido la de diversificar sus relaciones con otras entidades integracionistas como MERCOSUR, la Unión Europea –definida por el Ministro de Relaciones Exteriores de Jamaica como una de los más importantes socios en el desarrollo– mientras Canadá y Asia se han perfilado como importantes socios comerciales (especialmente en el caso de la República de China) y también del desarrollo humano (con la asistencia de Japón), amén de la relación tradicional y por razones culturales y étnicas, con India.

CONCLUSIONES: POSIBILIDADES DE COORDINACIÓN E INCIDENCIA EN EL CARIBE

No cabe dudas que en el proceso de adaptación a los nuevos contextos y retos, los países de la región van aprendiendo a negociar posiciones. Parte de este *know how* tiene como referente importante procesos previos y concomitantes de negociaciones comerciales (Tulchin, 2004), lo que constituye un acervo importante en los procesos de lobbies y mecanismos de negociación, arbitraje, etc.

En estos momentos existe un interés latente de parte del liderazgo caribeño civil y gubernamental por promover iniciativas regionalistas al tiempo que diversifican sus potenciales asociados en otras regiones (principalmente Cono Sur, Europa y aún Asia). Gracias a ello, los pequeños estados del Caribe han logrado proyectar parte de su dominio en área de la diplomacia económica, maximizando su participación en el sistema internacional como un jugador más en los ámbitos de concertación y de cooperación funcional. Ellos han fungido como mediadores en algunos conflictos interregionales y han logrado elevar su perfil competitivo en escenarios de influencia de decisiones de seguridad como en el caso del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, haciendo más relevante a la región y mejorando su capacidad de negociación.

La tendencia a ir conformando una voz se observa en la representación significativa de la región a través de 20 votos en la Asamblea General de Naciones Unidas, donde la República Dominicana empujó acti-

vamente su candidatura como miembro no permanente del Consejo de Seguridad, puesto que Guyana ha servido en dos ocasiones, al igual que Jamaica y Trinidad-Tobago. Los estados de CARICOM ha asumido activa y consistentemente su membresía, alguno de ellos por más de 17 años²⁷.

El hecho que parte del liderazgo político y gobernante de estos pequeños estados se sabe ser parte de una ecuación más intrincada de interdependencia²⁸ donde, si bien ellos encaran una gran vulnerabilidad, por otro lado, también son generadores de vulnerabilidades al sistema.

Otro factor que potencializa el fortalecimiento de esa capacidad negociadora tiene que ver con la emergencia de una sociedad civil más articulada en la región y también más integrada a los espacios políticos y estratégicos, contribuyendo a redimensionar los poderes fácticos²⁹.

Ahora bien, en un momento de creciente interdependencia y persistente asimetría, uno de los retos a encarar a nivel hemisférico y regional consiste en moverse desde un escenario de unilateralismo pragmático y de multilateralismo utilitario a uno de multilateralismo pragmático³⁰.

Para lograr este objetivo, es necesario el involucramiento de los diferentes actores estatales y no estatales, locales y transnacionales, para:

- 1) Aprovechar las capacidades existentes
- 2) Lograr el *enforcement* de los acuerdos establecidos
- 3) Priorizar áreas de acción, issues y escenarios

²⁷ Jacqueline Anne Braveboy-Wagner "The English-Speaking Caribbean States: a Triad of Foreign Policies" en Jeanne A.K. Hey (ed.) *Small States in World Politics: Explaining Foreign Policy Behavior*. Colorado: Lynne Rienner, 2003, pp. 42-43.

²⁸ No hay que olvidar que actualmente EE.UU. depende en mas de un 60% del suplemento de petróleo y gas licuado proveniente de México, Costa Rica, Venezuela y Trinidad & Tobago.

²⁹ Este ha sido el caso sin lugar a dudas de lo que acontece en el ámbito de la gobernabilidad política, donde se observa que la mayor incidencia de la sociedad civil en los procesos de transparencia electoral y reforma política, también en el involucramiento reciente en el diseño de políticas de seguridad y defensa.

³⁰ Básicamente existe en la actualidad una confrontación entre paradigmas o modelos de hacer las cosas, por momentos abierta y por momentos velada, que están dificultando las posibilidades de acuerdo y las posibilidades objetivas de hacer que esos acuerdos, una vez logrados, sean operacionalizables. En no pocos casos, las limitaciones no solo residen en las capacidades regionales para crear consensos, sino muy concretamente, a los niveles locales. Reside en la reticencia de los ejércitos a reformar practicas absolutistas y represivas, de los gobiernos a implementar mecanismos de enforzamiento de la ley.

Partiendo de las premisas siguientes:

- a) Entendiendo que no podemos descartar las prácticas vigentes de seguridad dado que a partir de ellas es como opera el sistema en este momento, tampoco resulta conveniente descartar de manera absoluta las nuevas definiciones de seguridad porque no sean realizables, dado que ellas son deseables. Por tanto, hay que tratar de hacer factible algunos de los cambios en las prácticas de seguridad.
- b) El modelo militarista de seguridad es excluyente, pero un aspecto positivo es el haber logrado un sistema o estructura de interoperabilidad que constituye un referente importante para la articulación de actores, instancias y proyectos.

Se plantean una serie de retos:

Si aceptamos que ninguno de los acercamientos es adecuados, habría que preguntarse:

- a) Por qué razón los Estados no han aceptado;
- b) Desde el acercamiento más complejo (multidimensional), cuáles son las cuestiones más importantes desde los intereses de los pueblos/sociedades;
- c) Cómo crear incentivos para los estados, para que estos acepten elementos de una visión más amplia,

Es necesario *identificar*: a) problemáticas, b) acuerdos, c) actores, d) zonas geográficas y e) Estados.

La meta, sería identificar puntos de interés potenciales de cooperación que sean:

- 1° Comunes a los cinco factores y compartidos con los actores críticos estatales y no estatales
- 2° Bien definidos
- 3° Factibles de realizar
- 4° Priorizables.

Por ej.: Si se considera en la región una problemática de seguridad prioritaria el tema de tráfico humano, habría que determinar: Cuáles son los países más afectados y las regiones y organismos multilaterales involucrados; acuerdos que abordan el tema y qué incentivos podrían crearse para ayudar a los estados y los pueblos a encarar el problema.

Identificar áreas colaterales que siendo sujeto en si misma de seguridad, actúan como catalizadores o potenciadores de inseguridad: por Ej. corrupción.

En este caso habría que identificar una dimensión del problema que tiene que ver directamente con la seguridad, en el ejemplo que mencionamos de la inseguridad en los puertos debido a la corrupción de los oficiales encargados, el estado dominicano considero la sustitución de éstos por oficiales de mayor jerarquía (con mejores salarios y condiciones laborales) para asumir esa responsabilidad.

Otros temas colaterales podrían considerarse a la cuestión de gobernabilidad, derechos humanos (el aspecto que tiene que ver con seguridad humana).

Identificar el elemento que interconecta lo local con lo regional, lo interdoméstico.

Implementar incentivos a los estados y sectores críticos (fuerzas de seguridad) al interior de estos, que derive en incentivos para la cooperación regional para hacer de lo regional una distinción intelectual y operacional que podría estar en el portafolio de los ministros de defensa.

Tres arenas de conexión conceptual y pragmática de los asuntos serían:

- a) *Ámbito* de generación de ideas, fomento a la investigación,
- b) *Implementación*, a través del diseño de las políticas, y
- c) *Espacios de diálogos*, antes, durante y post aplicación de las políticas para construir consensos multisectoriales a niveles internos y subregionales. En el supuesto de que una política común no impuesta por los gobiernos va a ser más efectiva.

Identificar problemas y/o áreas de interés y crear un nuevo consenso sobre ese problema a sabiendas de que un solo actor no puede lograr la resolución de los problemas. En ese sentido, sugerimos por lo menos cuatro áreas de interés común a los poderes pequeños, intermedios y hegemónicos:

Gobernabilidad regional: en lo atinente al fortalecimiento de los sistemas de justicia en el Caribe, enfrentamiento criminalidad organizada y corrupción como factores que socavan la gobernabilidad democrática.

Revitalización y consolidación de los liderazgos regionales y subregionales: Especialmente de carácter más universalista, con visión regional y acercamientos más integrales, que asuman las dinámicas tangenciales a la seguridad, sin confundirlas con las prioridades que deben ser encaradas (Vg. temas de pobreza, desigualdad social, crisis de representación, vulnerabilidades económicas).

Consolidación de alianzas intrarregionales: tipo Canadá-México-Caribe-Centroamérica, confiriéndole una perspectiva pivotal en áreas específicas de dominio o donde posean los recursos y know how extrapolables al campo de la seguridad, bajo una lógica de costo-beneficio y de ventaja comparativa.

Reformas institucionales: especialmente relacionadas a las instancias de seguimiento y al cumplimiento de compromisos asumidos en las cumbres, usando las experiencias exitosas (CICAD, CICTE) que vinculen aspectos críticos como los déficit democráticos en las diferentes subregiones.

Solo así consideramos será posible, acogiendo la propuesta de Joseph S. Tulchin, potencializar las oportunidades de los pequeños estados del Caribe para identificar y elevar sus capacidades negociadoras, poniendo en plena práctica su soft power.