

Los Atentados Terroristas al WTC/Pentágono Como Punto de Inflexión en las Relaciones Interamericanas

Isabel Jaramillo E.
Investigadora Titular, CEA
CNA 28, Julio-diciembre 2001

El contexto internacional se caracteriza por ser un período de transición generalizado, donde convergen una tendencia al multipolarismo, el unipolarismo militar, la globalización con la resultante de una creciente interdependencia¹ (*globalismo* en el terreno económico, militar, medioambiental, social y cultural), una tercera revolución tecnológica en un entorno interdependiente y transnacionalizado, la inmediatez de las comunicaciones, y el resurgimiento de conflictos que aunque latentes, estuvieron sumergidos en el contexto bipolar, entre otros. Convergen una pugna por insertarse en espacios geoeconómicos y geopolíticos en un mundo marcado por la multidimensionalidad, y una inseguridad generalizada que resulta en un incremento de la complejidad e incertidumbre². La desaceleración de la economía global y las crisis financieras eran parte del paisaje global en que Estados Unidos redefinía sus intereses de seguridad³, la política exterior y las prioridades de la misma⁴.

El atentado terrorista al WTC/Pentágono –el 11 de septiembre 2001- marca un punto de inflexión decisivo 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.

Paulatinamente, a partir del impacto mismo del hecho que evidencio la vulnerabilidad estadounidense y de un intenso y fluido debate interno en la lógica de una guerra de posiciones, van conformándose alianzas puntuales de gran movilidad dentro de la administración Bush⁵. Estados Unidos implementaba la

¹ La interdependencia se refiere a situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre países y entre actores en diferentes países. El *globalismo* es un estado del mundo que implica redes de interdependencia a distancias multicontinentales, no solo regionales. Tanto la interdependencia como el globalismo son fenómenos multidimensionales. Ver: Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, Jr., *Globalization: What's New? What's Not (And So What?)*, **Foreign Policy**, Spring 2000, pg. 104-119.

² Moisés Naím, Las Ansiedades de la Globalización, **El País**, España, 12 de Marzo de 2000, pg. 16

³ En el terreno de la seguridad nacional, una comisión del alto nivel que examinó el tema concluía que la superioridad militar estadounidense no era garantía de protección. Ver: Moisés Naím, op. cit. También: M. Klare, The New Geography of Conflict, **Foreign Affairs**, May-June 2001, pg. 49;; Winn Schwartau, Asymmetrical Adversaries: Looming Security Threats, **Orbis**, Spring 2000, pg. 197-205.

⁴ Ver: Samuel Berger, A Foreign Policy for the Global Age, **Foreign Affairs** Vol. 79 No. 6, November/December 2000, pg. 22-39 y para una perspectiva desde la Administración de G.W. Bush, ver: Condoleezza Rice, La promoción del interés nacional, **Foreign Affairs** en español, Vol. 1, No. 1, Primavera 2001, pg. 127-145 y The US Strategic Posture Review: Issues for the New Administration, **Strategic Forum**, No.177, INSS, NDU, February 2001.

⁵ Halcones y Palomas, con C. Rice (NSC) y Colin Powell (DOS) como figuras emblemáticas.

conformación de una coalición, cuestión que indicaba que ni siquiera una superpotencia puede estar sola⁶. El intenso debate interno y el manejo de opciones desembocaban, a quince días del atentado terrorista al WTC/Pentágono, en una definición que venía perfilándose: para Estados Unidos se trata de una guerra irregular prolongada⁷. Esta definición requiere, a su vez, de un cambio en la percepción de amenaza, que ya se está produciendo y va desde lo global a lo individual⁸ y un cambio en la definición del enemigo⁹. Todos los elementos mencionados, tendrán un impacto en las relaciones interamericanas.

La incertidumbre que se deriva de un contexto internacional en transición se refleja en las relaciones interamericanas, tradicionalmente caracterizadas por el escaso interés de Estados Unidos en el continente y por una política que sigue estando determinada por el factor crisis¹⁰. En la lógica geopolítica, el Gran Caribe¹¹ - por su cercanía geográfica y niveles de interdependencia- tendrá prioridad, en tanto que América del Sur tendrá una importancia relativamente menor.

Los elementos básicos que guían la política exterior estadounidense son el mercado y la democracia y el desarrollo de la cooperación. La Administración Clinton no contaba con un diseño de política exterior y esta más bien se desarrolló en términos *ad hoc*. El tema de la defensa de la democracia¹², como veta ideológica, estaba en el trasfondo del papel que ha jugado - y sigue jugando- Estados Unidos en la reformulación del Sistema Interamericano y también fue evidente en la ocupación de Haití, con autorización del Consejo de Seguridad de ONU. El comercio ha tenido una coherencia y continuidad¹³. En este plano, la Cumbre de las Américas (1994) abrió una dinámica múltiple en la que se destacaba ALCA como prioridad y de la cual no estaban ausentes los temas vinculados a la seguridad y defensa¹⁴.

⁶ Ver el lucido análisis de Moises Naím, editor de Foreign Affairs, en: **El Año que Nos Espera**, www.elpais.es

⁷ Ver pronunciamientos de la Administración de G.W. Bush, 27 Septiembre 2001

⁸ En el plano individual y en el plano económico, ver impacto de atentados en la industria turística, por ejemplo.

⁹ La disuasión y derrota del adversario en un contexto de guerra asimétrica. Ver: **Quadrennial Defense Review Report**, Department of Defense, September 30, 2001.

¹⁰ La atención estadounidense se centra básicamente en Rusia, Chechenia (debido a oleoducto para llevar a occidente recursos del Mar Caspio y que pasará por Georgia, y Azerbaijan, hacia Turquía), el Medio Oriente, los Balcanes, China, el Este de Asia, India y Pakistán, Indonesia, Africa, dada su desconexión con casi todo el resto del mundo de alguna manera (en lo que se refiere a desarrollo). En: Prepared Testimony George J. Tenet, Director CIA, Before Armed Services Committee. Subject: **The Worldwide Threat in 2000**. February 3, 2000.

¹¹ La denominada Cuenca del Caribe ha sido un área de interés para Estados Unidos.

¹² Ver: Rodolfo Cerdas Cruz, United States Foreign relations and The Promotion of Democracy in Latin America, en: **The United States and Latin America: The New Agenda**, Victor Bulmer-Thomas and James Dunkerley, Eds. DRCLAS, Harvard University and Institute for Latin American Studies, University of London, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, London, England, 1999, pg. 123-140.

¹³ Básicamente "el negocio del continente hoy son los negocios", **Strategic Assessment 1995**, US Security Challenges in Transition, INSS, NDU, pg.85

¹⁴ La Primera Cumbre Ministerial tuvo lugar en Williamsburgh, Virginia, Estados Unidos entre el 25 y 26 de Julio de 1995; la Segunda Ministerial se realizó en Bariloche, Argentina, entre el 6 y 9 de Octubre de 1996; y

Los efectos de los problemas sociales en las sociedades latinoamericanas y caribeñas -- pobreza, marginalidad, minorías descontentas, problemas étnicos, falta de justicia social - son elementos medulares a considerar en el marco hemisférico y tienden a crear inseguridad y podrían derivar en inestabilidad. En la medida en que las tensiones provocadas por los problemas mencionados se prolonguen en el tiempo, se incrementan las probabilidades de que se generen nuevos conflictos. Desde los Estados Unidos, se reconocía que "la vasta mayoría de los latinoamericanos han experimentado poco o ningún mejoramiento en las condiciones de vida...los recientes problemas económicos han alimentado el desempleo, crimen y pobreza, minando el compromiso con el libre mercado y la liberalización económica"¹⁵. Surgen preocupaciones, entre algunos observadores¹⁶, en cuanto a que América Latina vuelva a recurrir a los gobiernos autoritarios¹⁷ y en este sentido, los ejemplos son Perú y mas recientemente Ecuador, donde finalmente se llegó a soluciones que tuvieran "alguna semejanza con la continuidad constitucional"¹⁸, desplazando en el tiempo una problemática cuyo nudo medular persiste y que no es solo atribuible a la falta de reformas económicas, sino a las características de las mismas. Desde la administración estadounidense, se planteaba que los militares latinoamericanos estaban conscientes de que la intervención militar abierta en conflictos internos ocasionaría condena y sanciones internacionales. Para los Estados Unidos, la dinámica latinoamericana y caribeña constituía una llamada de atención al reconocer que "la desigualdad del ingreso es mas grande en esta región mas que en ninguna otra"¹⁹. Al mismo tiempo, las crisis financieras²⁰ y la paulatina desaceleración de la economía global contribuían a crear inseguridad económica.

Pasan a primer plano conflictos que estaban sumergidos en el contexto bipolar: problemas étnicos²¹, 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: es

la tercera tuvo lugar en Cartagena de Indias, Colombia, entre el 29 de noviembre y el 3 de diciembre de 1998. La IV Ministerial de Defensa se realizó en Manaus, Brasil, en octubre del 2000.

¹⁵ Prepared Statement of J. Stapleton Roy Assistant Secretary of State for Intelligence and Research before the Senate Intelligence Committee. Subject: **Current and Projected National Security Threats to the US**, February 2, 2000.

¹⁶ A. Oppenheimer, Neutral' U.S. posture inviting dictatorships in Latin America, **The Miami Herald**, 13 enero, 2000, pg. A06

¹⁷ En este sentido, la perspectiva cuenta con una doble lectura: la primera, orientada a enfocar el autoritarismo como una variable para mejorar las condiciones económicas y reducir la criminalidad; y una segunda, no totalmente disociada de la primera, que la percibe como una amenaza a la democracia en el continente.

¹⁸ Prepared Statement of J. Stapleton Roy Assistant Secretary of State for Intelligence and Research before the Senate Intelligence Committee, op.cit.

¹⁹ Prepared Statement of Madeleine Albright Secretary of State Before The House International Relations Committee. Subject: **America and the World in the 21st. Century**, february 16, 2000.

²⁰ Para una perspectiva en este sentido, Martin Fledstein, A Self-Help Guide for Emerging Markets, **Foreign Affairs**, Vol. 78, No.2, March/April 1999, pg. 93-109.

²¹ En algunos casos, étnico – nacional: Ecuador, México, Guatemala

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 Juan²². En el caso de Colombia, la mediación de un grupo de países latinoamericanos y europeos se desarrolla con con características diferentes y extremadamente complejas y de mas largo plazo.

La política hemisférica de los Estados Unidos – con su secuencia de atención esporádica – y los diversos procesos de integración con sus respectivos impactos, generaban planteamientos en cuanto a un posible fraccionamiento del hemisferio en zonas diferenciadas. En esta lógica, "América del Norte crecerá económicamente y mantendrá la estabilidad política, construyendo en base al TLCAN y a la relación con México y a la paridad del TLCAN con América Central y El Caribe. Los países andinos pueden estancarse económicamente y deteriorarse políticamente. Los países del cono sur elegiran avanzar con la expansión y profundización del MERCOSUR"²³.

La agenda de seguridad está sesgada por convergencias y contradicciones entre Estados Unidos, como potencia hegemónica, y América Latina y el Caribe²⁴. Son comunes los temas de la droga y el narcotráfico, la corrupción, el terrorismo, la migración, los problemas del medio ambiente, 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 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. Desde el punto de vista estadounidense, los desastres naturales son calificados actualmente de "*soft threats*"²⁵. El tema de los desastres naturales es lo suficientemente universal como para unir a todo el continente, sobrepasando las preocupaciones en torno a posibles injerencias en los asuntos internos. Inciden también problemas de antigua data y aquellos derivados de la integración (fronteras, aduanas, etc) ²⁶. La reestructuración y homologación de sistemas judiciales, intercambio y articulación entre aparatos policiales y militares,

²² Costa Rica, Nicaragua Holding Talks to Resolve Navigational Dispute (OAS Secretary General Gaviria mediating negotiations) (470) By Eric Green, Washington File Staff Writer, 20 March 2000, Web site: usinfo.state.gov

²³ Andrés Oppenheimer , en Conferencia: **Latin America: Sustaining Economic and Political Reform, Council on Foreign Relations**, 18-19 de mayo 2000.

²⁴ Los conceptos de seguridad - en este nuevo entorno internacional caracterizado por la transición- estarán estrechamente ligados y vinculados a factores económicos y sociales. Con el argumento de la transnacionalización de los temas de seguridad se intenta desarrollar algunas políticas atentatorias a los legítimos intereses soberanos de los países, lo cual es un elemento creador de inseguridad

²⁵ En esta perspectiva se discutía la creación de un centro de entrenamiento en Panamá que comenzaría a operar en el 2001, orientado a la disminución de las afectaciones producto de los huracanes y otros desastres en la región La reunión se realizó en Florida International University y fue auspiciada por el Center for Disaster management and Humanitarian Assistance de esa universidad. Los asistentes incluyeron representantes de 16 naciones del Caribe, 6 de América Central, la Casa Blanca y la Federal Emergency Management Agency y expertos del Comando Sur. Ver: Martin Merzer, Talks Open to Create Center for Disaster Preparedness, **The Miami Herald**, Julio 25, 2000, Pg.B03.

²⁶ Con respecto a este último aspecto, ver: S. Flynn, Beyond Border Control, **Foreign Affairs**, November/December 2000, pg. 57-68.

intercambio de inteligencia, etc. en la perspectiva de enfrentar problemas que son de carácter transnacional – el crimen organizado y el narcotráfico y delitos conexos, entre otros - ha sido una parte importante de la cooperación impulsada en el marco intrahemisférico.

La Administración de G.W. Bush daba continuidad a la política hemisférica establecida, aunque los matices son fundamentales en este caso. El enfoque hacia la región se iniciaba con un discurso que parecía indicar la prioridad de América Latina en la política exterior²⁷. Sin embargo, el enfoque ha sido selectivo: México como país frontera y TLCAN; el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) como proyecto geo-comercial, y Colombia como problema de seguridad nacional. En el terreno multilateral, el avance en la reconstrucción del sistema interamericano (OEA, TIAR, JID, etc) seguía su curso matizado por contradicciones y convergencias en el seno del mismo. Es en este punto en que se produce el atentado terrorista al WTC/Pentágono.

La campaña anti-terrorista impulsada por los Estados Unidos parecía relegar a la región 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 – la agenda negativa- 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.

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 incrementan, “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 élites económicas y los reclamos de la población....requieren de la maestría política para construir y mantener las coaliciones necesarias y manejar estas tensiones y retos exitosamente, cuestión bastante escasa hoy”²⁸. La crisis de los partidos políticos, la falta de confianza en la democracia²⁹ 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

²⁷ Los nombramientos que ha no reflejaban un interés en América Latina. Era el caso de Otto Reich propuesto para la secretaria de asuntos interamericanos.

²⁸ 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.

²⁹ 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: Conference: **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.

consiguiente impacto en el hemisferio- que pueden desembocar en una espiral de inestabilidad³⁰.

Colombia, con un conflicto interno de casi medio siglo, ha pasado a ser problema de seguridad nacional para Estados Unidos. En el contexto de la sociedad colombiana convergen cuatro capas armadas: las fuerzas armadas, la guerrilla, los narcotraficantes y los paramilitares³¹. Cabe recordar que históricamente los movimientos armados tienen su origen en las milicias campesinas de auto defensa. El quinto elemento en este escenario son los asesores militares estadounidenses que, según todo parece indicar, habría que incluirlos en el análisis como "capa armada". La instrumentación del eje militar del Plan Colombia implicaba que los Estados Unidos, de hecho, estaba cumpliendo una función operacional³². La asistencia estadounidense durante la Administración Clinton estuvo condicionada por factores domésticos relacionados con el Ejecutivo y el Congreso³³ y también con las elecciones presidenciales. La administración demócrata solicitaba US\$1.27 mil millones en el 2000, para los dos años³⁴ siguientes, destinados a apoyar el Plan del Presidente Pastrana para "enfrentar el narcotráfico, restablecer la responsabilidad fiscal, y lograr un acuerdo de paz", con el tema derechos humanos como condicionante en lo que se refiere a asistencia militar. El Plan Colombia se transformaba en una de las principales prioridades para la Administración Clinton, y se articulaba también con el FMI, el Banco Mundial y el BID³⁵. Se trataba de un paquete de ayuda que ponía el acento en la dimensión militar, cuestión que provocaba reacciones cautelosas en Europa. Cabe señalar que el apoyo al proceso de paz en Colombia, por parte de la Unión Europea, se concretaba en E\$350 millones destinados al apoyo al proceso de paz, orientados a la detección de las causas de la guerra, la protección de los derechos humanos, y apoyo a las víctimas del conflicto, en la lógica de un "laboratorio de

³⁰ La caída del crecimiento de la región fue de un 2.3% en 1998 y 1999 fue un año recesivo, según CEPAL. Ver: Francisco Rojas Aravena, América Latina: ¿Vuelta a un ciclo de Inestabilidad?, en: **Mensaje**, Santiago de Chile, julio 2000. Pg.46-49. Las perspectivas para el crecimiento en el 2001, según CEPAL, es del 1%.

³¹ Alain Joxe, *Colombie: guerre a trois camps, processus de paix "en panne" et intervention américaine*, Cahiers d'études stratégiques No.26, Le débat Stratégique Euro-Américain 1998, CIRPES, pg. 125-158. Desde otra perspectiva: Rafael Pardo, Colombia's Two Front War, **Foreign Affairs** Vol. 79. No4, July-August 2000, pg. 64-73.

³² Antes de la aprobación del Plan Colombia, los vuelos de los DH7 que proporcionaban inteligencia al ejército colombiano y el aporte a instalaciones como la Central de Inteligencia de la Policía (CIP) en la Escuela de carabineros de Bogotá. Dichas instalaciones contaron con US\$2 millones aportados por la CIA y la DEA. Se orientan a "combatir la delincuencia" y "también la CIP desempeña un papel de trascendencia en el seguimiento de la actividad guerrillera, paramilitar y de todo tipo de grupos de delincuencia organizada". En este sentido, ver: **Cambio**, N° 317, julio 12-19, 1999 pg. 22.

³³ Ana Radelat, Senate's Lott stalls Colombia's \$1.3 billion emergency aid package, **The Miami Herald**, March 22, 2000, pg. A09; Elizabeth Becker, Lott Assures Colombian President on \$1.6 billion to Fight Drugs, **The New York Times**, 13 April 2000, pg. A12. Para la postura del gobierno: **Asst. Secretary Beers Testimony on Regional Security in Colombia**, (2720), 29 Febrero 2000 y **Beers Testimony on Situation in Colombia and Regional Security** (Says situation in Colombia is "critical"), (2660), 23 de Marzo 2000.

³⁴ Charles E. Whilhelm, Illicit Drugs Erode Foundations of Democracy, **The Miami Herald**, April 21, 2000 y Thomas "Mack" McLarty, Congress Must Delay No More on Colombia, **The Miami Herald**, April 21, 2000.

³⁵ Prepared Statement of Madeleine Albright Secretary of State Before The House International Relations Committee. Op.cit.

paz”³⁶. De acuerdo a una resolución del Parlamento Europeo de febrero 2001, el Plan Colombia contiene aspectos que son contrarios a las estrategias de cooperación y proyectos en que se compromete la Unión Europea.

América Latina, aunque dividida sobre el tema, tendía a inclinaban por la opción de la negociación. Un elemento a considerar es el volumen y las características de una progresiva asistencia militar que – a partir del levantamiento de la condicionalidad con respecto a los derechos humanos - puede incrementar y prolongar la guerra. La posibilidad de un desbalance estratégico regional con repercusiones difícilmente controlables, redundarían negativamente en la estabilidad hemisférica. El temor mas generalizado en el continente se relaciona con la posibilidad que el conflicto cobre una dimensión regional y se expanda a través de la multiplicidad de fronteras comunes en el área, con imprevisibles consecuencias para Brasil, Venezuela, Perú, Ecuador, y Panamá. De hecho el desplazamiento de población migrante, contrabando, traficantes de droga, etc., a través de las fronteras es un hecho. La administración Clinton intentaba, a partir de la gira de la Secretaria de Estado, M. Albright por algunos países de América Latina, recabar apoyo e intentar disipar las reservas de la región relacionadas con la política estadounidense hacia Colombia y también lograr el apoyo de Brasil - y su participación - en algunos escalones del Plan Colombia, cuestión que no tuvo éxito³⁷. El Canciller L. F. Lampreia declaraba que Brasil "no (tiene) el mismo grado de compromiso de Estados Unidos en el programa de combate al narcotráfico en Colombia" y apoyaba el proceso colombiano de paz y consolidación democrática "de acuerdo con la decisión de la Organización de Estados Americanos (OEA)". Por otra parte, desde algunos sectores³⁸ se planteaba que no había una propuesta de América Latina que contribuyese a la pacificación en el caso colombiano y la interrogante era si la región puede y/o debe asumir un papel a partir de los organismos multilaterales. América Latina, por su parte, alertaba contra la militarización implícita en el Plan Colombia y apoyaba mayoritariamente la solución negociada del conflicto. El creciente involucramiento estadounidense en el conflicto colombiano partía del argumento del combate al narcotráfico, pero su lógica subyacente se ubicaba en una neo-contrainsurgencia³⁹. La Administración de G.W. Bush agregaba la Iniciativa Regional Andina como puntal al Plan Colombia, solicitando US\$882.29 millones en el presupuesto del Departamento de Estado para el 2002. Se incluían en esta solicitud US\$731 millones para financiar el proyecto Iniciativa Andina Antidrogas⁴⁰. Las conversaciones de paz entre el gobierno y la guerrilla seguían un curso complejo en el que incidían la dinámica de la política interna colombiana, la política exterior estadounidense y su impacto en la política colombiana y hemisférica de los

³⁶ Ver: Un Laboratoire de paix européen dans le Magdalena medio? Un deuxième “au Sud du Pays”? en: **Le Debat Strategic** No. 56, CIRPES, Francia, Mai 2001.

³⁷ La visita de la Secretaria de Estado se produce dos semanas antes de la Cumbre Sudamericana que presidirá Brasil como paso para la integración comercial y política de la region en la perspectiva del ALCA. Ver: Visita de Albright reconoce liderazgo brasileño, IPS, 5 agosto 2000.

³⁸ Michael Shifter, Diálogo Interamericano.

³⁹ La guerra en Centroamérica, y específicamente El Salvador, eran un referente en este sentido, en lo que se refiere a “nivelar el campo de batalla”.

⁴⁰ Andean regional Initiative, A Policy Fated to Fail, Foreign Policy **INFOCUS**, Vol 6 No. 29, July 2001.

atentados terroristas ocurridos en Nueva York y Washington el 11 de septiembre y el contexto internacional. Como resultado de dichos atentados y la readecuación de la postura de los Estados Unidos en el plano de la seguridad y defensa, el Plan Colombia no solo se mantendrá sino que se reajustará acorde con la situación contingente y los intereses de los Estados Unidos en esta etapa. Por último, la cuestión está en si el conflicto en Colombia será utilizado para impulsar la redefinición de un esquema de seguridad hemisférica a partir de una acción en el terreno. El nudo medular y la interrogante con respecto a Colombia es la posibilidad de una intervención⁴¹ y sus modalidades - una intervención humanitaria en la lógica de OTAN⁴² o una invocación del TIAR ya que el enfrentamiento irregular ya se está produciendo y/o una intervención “militar-humanitaria” como en Afganistán - y en qué medida los avances de la negociación pudieran desplazar en el tiempo una escalada en la regionalización del conflicto.

El apoyo masivo a Hugo Chávez en Venezuela, resultaba de la alienación política y falta de esperanzas, el desgaste de partidos políticos tradicionales, la corrupción y la necesidad de cambio. La propuesta del Presidente Chávez rescataba el ideal Bolivariano combinado con una visión nacionalista del que no estan ausentes rasgos del más tradicional populismo militar latinoamericano, con rasgos geopolíticos y geoeconómicos. En este sentido, son relevantes, en lo interno, la idea de los ejes de equilibrio, el eje Apure-Orinoco y en lo externo, en una tendencia a una expansión de las alianzas y a retomar intereses que tradicionalmente estuvieron presentes en la proyección venezolana, como son las relaciones con Brasil y con el Caribe. El eje geopolítico se traduce, además, en el proyecto de Constitución para la V República, que “.....considera nulos los tratados, sentencias arbitrales o concesiones que puedan disminuir la integridad territorial”⁴³ y también en lo que se refiere a las riquezas naturales. En este sentido, cabe recordar la importancia del petróleo para Venezuela y la iniciativa del Presidente Chávez con respecto a OPEP, sus visitas a Iraq y Libia y, no menos importante, su rol como abastecedor de petróleo a los Estados Unidos. En un sentido amplio, “Venezuela se abre al mundo sin hacer excepciones”⁴⁴.

⁴¹ Preferimos una Tumba en Colombia... entrevista a Jorge Briceño, alias “Mono Jojoy”. (FARC) en **Cambio** No. 317, Julio 12-19, 1999, pg. 24-27

⁴² Ver: El Concepto Estratégico de la OTAN, **Fuerzas Armadas y Sociedad** Año 14, No.2, abril-junio 1999, Flacso, Chile.

⁴³ Situaciones fronterizas: Colombia: En 1891 fue firmado el laudo español al que siguió el tratado de aplicación de 1898 y otro laudo en 1922, lo que falta por establecer es la demarcación y la colocación de los hitos. Queda por definir la delimitación de las aguas marinas y submarinas. Guyana: Está pendiente una reclamación territorial de 159.500 km². La controversia surge a partir del Laudo de París de 1899. También falta delimitar las aguas marinas y submarinas. Brasil: En 1850 se limitaron las fronteras. Actualmente ambas naciones se dedican a demarcar y rectificar. República Dominicana: Firmado en 1979 y vigente desde 1982. Antillas Neerlandesas: firmado y vigente desde 1978. Puerto Rico: firmado desde 1978 y vigente en 1980. Guadalupe: firmado en 1980 y vigente en 1983. Trinidad y Tobago: firmado y vigente desde 1978 y vigente en 1990. Pendientes: Montserrat, Dominica, Santa Lucía, San Vicente, Grenada. Por otro lado, el Polo Patriótico propuso en su proyecto especificar además que el archipiélago de Los Monjes forman parte del territorio. Ver: “Laudos y Pactos que Lesionan Soberanía Serán Desconocidos”, **El Universal**, Caracas, Venezuela, 7 de agosto de 1999, pg. 1-2. Con respecto al Essequibo, ver: Canute James, UN Mediation Sought in Guyana Border Rift, **Financial Times**, 10 Octubre 1999.

⁴⁴ Ver: Globalización: La enfermedad del nuevo milenio, Entrevista con Hugo Chavez, Presidente de Venezuela, en: **Foreign Affairs** Vol. 1, No. 3, Otoño-Invierno 2001, pg. 3-28.

Presidente H. Chávez enfrentaba problemas en el terreno económico⁴⁵; el fraccionamiento de su base de apoyo en el terreno del Movimiento V República y de los militares que lo apoyaron en el intento de golpe de 1992⁴⁶. Los sucesivos triunfos electorales reafirmaban el mandato del presidente Chávez y aunque no lograba la mayoría absoluta en el legislativo, aseguraba la continuidad del proceso que acompañado de un crecimiento de la economía del 2.5% en la primera mitad del 2000 y el incremento de los precios del petróleo, beneficiaba al grueso de la población venezolana que vive en la pobreza⁴⁷. El proceso venezolano, se orienta a una reestructuración de la sociedad venezolana y/o en un nuevo contrato social. Mientras El Presidente Chavez mantenga el apoyo popular y la economía funcione, Estados Unidos no abandonará su política de observar la evolución del proceso muy de cerca⁴⁸. El petróleo es un tema medular en este contexto y Venezuela es uno de los principales abastecedores de los Estados Unidos en el hemisferio. A pesar de la airada reacción estadounidense frente a las declaraciones del presidente venezolano en su gira por algunos países miembros de OPEP, la tendencia general era a no crear roces insalvables. Un elemento favorable es la reciente evaluación del gobierno estadounidense en lo que se refiere a la positiva colaboración de Venezuela en la lucha antinarcóticos. Apartir del punto de inflexión resultante del atentado terrorista al WTC/Pentágono, Venezuela queda ubicada bajo “la mas rigurosa lupa” de la diplomacia estadounidense.

La administración de G.W. Bush ubicaba a Mexico en la primera línea de su discurso de política hemisférica. La problemática relacionada la relación bilateral con los Estados Unidos pasa por el TLCAN, y temas como la frontera, migración, drogas, narcotráfico y corrupción y el impacto de la desaceleración de la economía estadounidense en la economía mexicana⁴⁹. En el plano interno, gravita el conflicto no resuelto en Chiapas y el impacto de la contracción económica a nivel nacional.

El triunfo electoral de Vicente Fox⁵⁰, en un contexto donde los contrastes económicos y sociales son altamente polarizados, tuvo mucho de voto de castigo al PRI, cuestión que fue subrayada en la votación en Chiapas⁵¹. La dinámica que se iniciaba, en la cual ningún partido tenía la mayoría congresional⁵², se

⁴⁵ Pocos resultados concretos y una contracción de la economía del 7.2% en 1999.

⁴⁶ Para una perspectiva de esa etapa, ver: Heinz R. Sonntag/ Thaís Maingón, **Venezuela: 4-F 1992**, Editorial Nueva Sociedad 1992.

⁴⁷ Para un enfoque en este sentido: It's the Economy...Even in Oil and Rethoric Rich Venezuela, **The Miami Herald**, 22 de Agosto de 2000, pg. B06.

⁴⁸ Ver: Don Bohning, Venezuela at Crossroads, **The Miami Herald**, 14 Agosto 2000, pg.A05.

⁴⁹ Cabe recordar que temas centrales como migración, narcóticos y aplicación de la ley extraterritorialmente se tratan a través de la Comisión Binacional y del Grupo de Contacto de Alto Nivel donde se dirimen estos asuntos y también la forma de incrementar el desarrollo económico mutuo.

⁵⁰ Los resultados definitivos de los comicios realizados el 2 de julio del 2000, indicaban que Fox obtuvo el 42,5% de los votos, mientras que su principal oponente, Francisco Labastida, del Partido Revolucionario Institucional (PRI), recibió el 36,1% de los sufragios. **Monitor de Noticias Latinoamericanas**, 18 de julio de 2000, IRELA, Madrid.

⁵¹ Chiapas había sido bastión del PRI en las últimas siete décadas. Ver: E. Fullerton, Chiapas es otro clavo para el PRI, **El Nuevo Herald**, 23 de agosto 2000, Pg.A06.

⁵² Aun cuando carecerá de la mayoría absoluta, el PRI será la primera minoría del Congreso con 209 de los 500 escaños en la Cámara de Diputados, sólo uno más de los obtenidos por el PAN (208) y los 68 ganados

caracterizaba por la reestructuración de las alianzas, ya que sin una amplia coalición de centro derecha sería difícil que el nuevo presidente gobernase⁵³. El Presidente V. Fox mantenía la política económica sin cambios substanciales, e incluía algunas medidas de "ingeniería empresarial" y paliativos sociales y se realizaban reestructuraciones en lo que se refiere a seguridad interna, se creaba un ministerio de seguridad y justicia, que controlará a la policía federal y la acción judicial⁵⁴ así como también un Consejo Nacional de Seguridad. En el plano externo, se dinamizaba la proyección hacia centroamérica a través del Plan Puebla-Panamá, y se producía un acercamiento al Mercosur. En el plano multilateral, México tendía a jugar un rol mediador y a fortalecer su proyección en ONU. En lo que se refiere a Estados Unidos, se fortalecerá aún mas una relación que se hará cada vez mas estructural y las posturas del gobierno mexicano hacia América Latina y el Caribe tienden a ser cada vez mas convergentes con las estadounidenses. La propuesta del presidente V. Fox para la creación de una asociación similar a la Unión Europea entre los países que integran el TLCAN, básicamente orientada a lograr una dinámica migratoria y de flujo de fuerzas de trabajo similar a la europea, era recepcionada fría y evasivamente por parte de Estados Unidos y el primer ministro canadiense Jean Chretien, rechazaba la propuesta⁵⁵. Los términos en que se formulaba inicialmente el apoyo de Mexico a los Estados Unidos a partir de los atentados terroristas del WTC/Pentágono producía un intenso debate interno relacionado con los términos en que debía brindarse dicho apoyo y se subrayaba la exclusión de fuerzas militares⁵⁶. El Presidente V. Fox declaraba en ONU, en el marco de su visita a Estados Unidos, la disposición de México a "participar, colaborar y ayudar"⁵⁷ en un momento internacionalmente complejo y en el que México aspira a formar parte del Consejo de Seguridad de ONU. Los temas medulares de la agenda bilateral se relacionaban con la sensibilidad de la economía mexicana frente a la recesión económica estadounidense y el papel fundamental de México como país productor de petróleo.

En el contexto del Gran Caribe, Panamá sigue jugando un papel en el esquema de seguridad de los Estados Unidos. A pesar de que la propuesta para instalar un centro multinacional antidrogas en alguna de las bases revertidas no prosperó, a Estados Unidos le interesa mantener en el istmo una presencia temporal con el carácter de "fuerza visitante", por motivos de adiestramiento, maniobras y actividades conexas. Cabe destacar que un elemento fundamental subyacente en la solicitud del gobierno estadounidense para un acuerdo con

por el izquierdista Partido de la Revolución Democrática (PRD) y sus aliados. **Monitor de Noticias Latinoamericanas**, 18 de julio de 2000, IRELA, Madrid.

⁵³ Ver: Jorge C. Castañeda, A Historic Vote for Change, **Newsweek**, 17 de julio 2000. Pg. 15.

⁵⁴ Ver: Taking the Reins, **Newsweek**, 17 de Julio 2000, pg.12-14.

⁵⁵ La propuesta a los Estados Unidos se orienta específicamente a la creación de empleos al sur de la frontera, Ver: Tom Cohen, Canada rechaza la visión de Fox para Norteamérica, **El Nuevo Herald**, 23 de agosto 2000, pg. A02.

⁵⁶ La figura del Canciller J. Castañeda aparecía en el vortice de dicho debate.

⁵⁷ Declaraciones V. Fox en ONU, Nueva York, 5 de Octubre, 2001

Panamá que regule el status de dichas fuerzas en el istmo⁵⁸ es el la frontera con Colombia y el incremento de la presencia militar en la región.

En el Caribe - con sus economías pequeñas y abiertas - gravitan problemáticas derivadas de la inserción global y regional, la posibilidad de acceder a nichos y oportunidades a partir de los espacios reales, y las ansiedades generadas por la globalización⁵⁹. Convergen en el plano multilateral, CARICOM, CARIFORUM, los actores europeos en el marco de ACP y el reciente Acuerdo de Cotonou y la Asociación de Estados del Caribe (AEC), que inciden en el marco regional⁶⁰. La AEC combina una población de 220 millones y un PIB combinado de US\$ 600 mil millones, con un gran potencial y oportunidades de expansión del mercado; los vínculos comerciales y relaciones desarrolladas dentro de la AEC pueden ampliarse y servir a toda la región, especialmente a los pequeños estados de habla inglesa, sentando la base para relaciones comerciales con otros países y regiones⁶¹.

El banano es un problema sensible en el Caribe Oriental⁶². Como resultado del fin del trato preferencial que se le brindaba al producto en la Comunidad Europea por un lado y las presiones en la OMC para favorecer a la producción bananera de América Central, trae a primer plano la viabilidad económica como problema de seguridad nacional para las pequeñas islas. En la agenda de seguridad en el área caribeña, se destacan el tráfico ilícito de drogas y el lavado de dinero, el tráfico ilegal de armas ilegales, la corrupción, el transporte de desechos nucleares por el Mar Caribe, la actividad criminal transnacional, el incremento de la inmigración ilegal⁶³, los desastres naturales y el calentamiento global, cuestiones, todas, que requieren de un esfuerzo coordinado conjunto. La seguridad de los pequeños estados es uno de los temas medulares de la agenda del Caribe⁶⁴.

El Caribe enfrentaba los retos de las tensiones sociales derivadas de la depresión económica, alienación política, desempleo, violencia y problemas sociales. La alienación política y falta de esperanza son rasgos que se combinan con el desgaste de los partidos políticos y la necesidad de cambio. La migración es una consecuencia y se produce un incremento de la misma, aunque con ritmos desiguales en dependencia del país de que se trate, así en el año 2000 se estimaba que un cuarto de millón de jamaíquinos habían emigrado al Sur de la Florida. En el caso de Haití, a partir de los obstáculos del llamado "*nation building*",

⁵⁸ Ver: EU solicita a Panamá acuerdo de Fuerzas Visitantes, **El Nuevo Herald**, 26 de Julio de 2000.

⁵⁹ Moises Naím, op. cit.

⁶⁰ Sobre Cuba en este contexto, ver: Isabel Jaramillo Edwards, Cuba y el Multilateralismo en: **El Multilateralismo Latinoamericano**, Francisco Rojas Aravena, ED., Flacso-Chile, Nueva Sociedad, 2000; Jessica Byron, Square Dance Diplomacy: Cuba and Cariforum, the European Union and the United States, **European Review of Latin American and Caribbean Studies** 68, April 2000, pg. 23-45.

⁶¹ Ver: Entrevista a Norman Girvan, Secretario General de la AEC, Time to shift our trade west and south...we're coming amigos..., **Contact**, April 2000.

⁶² Con respecto al banano, ver: Adam Levy, The Banana Wars, en: **Hemisphere**, Vol. 9, No.2, Spring 2000, pg. 14-17. Como instancias subregionales se encuentran la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS) y el terreno de la seguridad, el Regional Security System (RSS).

⁶³ Haití, República Dominicana principalmente.

⁶⁴ Para un enfoque, ver: Cumbre de las Américas, Quebec, 2001, punto 4 y también es un punto de reflexión en OEA.

se evidenciaba, una vez mas, que el desarrollo es un elemento medular y por otro lado, la disfuncionalidad de las políticas aplicadas hasta ahora.

En lo que se al narcotráfico en el Caribe, el Shiprider Agreement era resultado de una perspectiva enfocada a la previsión por la parte estadounidense y también tenía que ver con la eventual compactación y redistribución de tareas de seguridad en la Cuenca del Caribe⁶⁵. En este sentido es relevante señalar que la lógica estadounidense en el terreno de seguridad, en general, se orienta, además de la cooperación, a la delegación de tareas y al reforzamiento de las fuerzas locales. Por parte del Caribe, el acuerdo es asumido puntualmente de acuerdo con la perspectiva específica e intereses y necesidades de cada uno de los países que lo integran. Los efectos desastrosos del Huracán Mitch en 1998 ubicaban a los desastres naturales en el primer plano de los problemas a enfrentar en la región. En este sentido, se creaba en la AEC el Comité especial de Desastres Naturales que realizaba su primera reunión en Puerto España, Trinidad, como resultado de la importancia del tema, que contaba con la participación de representantes de la Agencia para el Caribe de Respuesta ante Emergencias de Desastres (CDRA) y del Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central (CEPRENAC) y delegaciones invitadas de Colombia, Cuba, Francia y México. Se creaba un grupo técnico destinado a priorizar y analizar los puntos fuertes y débiles de cada país caribeño, así como también a identificar los proyectos que dichos países estaban desarrollando y también a identificar - con la ayuda del Fondo Especial de la AEC - las fuentes de financiamiento para desarrollar los proyectos incluidos dentro de las prioridades establecidas⁶⁶. Paralelamente, se planteaba la posibilidad de la creación de un centro de entrenamiento para el manejo de emergencias cuya ubicación podría ser Panamá. La propuesta parecía surgir a partir de un encuentro, en el que participaron 16 naciones del Caribe, 6 de América Central, la Casa Blanca y La Federal Emergency Management Agency y expertos del Comando Sur, auspiciado por el International Hurricane Center de Florida International University y el Center for Disaster Management and Humanitarian Assistance de la Universidad del Sur de la Florida. La iniciativa contaría con fondos del Banco Mundial⁶⁷ y el apoyo de la Casa Blanca. A comienzos de agosto, se realizaba en Miami un encuentro en esta misma dirección con presencia de funcionarios de la Casa Blanca y agencias del gobierno estadounidense, el Comando Sur y representantes de la Agencia para el Caribe de Respuesta ante Emergencias de Desastres (CDRA) y del Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central

⁶⁵ Se estarían produciendo drásticos recortes en el Servicio de Guardacostas Estados Unidos, a partir de “su falta de recursos económicos”. Esto resulta en el 10% de las operaciones de los barcos, aviones y lanchas de la dependencia federal. Se trata de barcos y aviones para detectar el tráfico de y aviones para cuidar las costas drogas y el contrabando de ilegales, principalmente. Hernando Ramírez, Menos barcos **El Nuevo Herald**, March 26, 2000, Pg.A01

⁶⁶ Ver: **Boletín de Información de la AEC**, Vol.4, No2. Marzo 2000. Homepage: www.acs-aec.org

⁶⁷ En junio funcionarios estadounidenses anunciaron la creación de un grupo federal y local que se asignaría a la Base Aérea de la Reserva de Homestead y destinada a dar asistencia aérea rápida a América Latina y el Caribe. Ver: Martin Merzer, Talks Open to Create Center for Disaster Preparedness, **The Miami Herald**, 25 de Julio 2000, pg. B03.

(CEPREDENAC)⁶⁸, que apuntaría a la concreción de una cooperación articulada en materia de desastres naturales en el área. La lógica de una amplia cooperación para el desarrollo debería caracterizar los esfuerzos de esta naturaleza, en la perspectiva de implementar medidas de seguridad orientadas a la prevención y a enfrentar una escala de problemas generados por este tipo de afectación al medio ambiente. En lo inmediato, el impacto de los mismos en América Central requiere de un esfuerzo multilateral.

En términos comerciales, el Caribe, a través de la ampliación de la Caribbean Basin Initiative (CBI), obtenía el acuerdo final de tratamiento preferencial similar a TLCAN⁶⁹. En el plano comercial esta iniciativa le proporcionaba al área preferencias adicionales a las ya obtenidas y por otro lado, requería que los países elegibles instrumentasen “estrictas y efectivas” salvaguardas aduanales para evitar que fueran usados como trampolín de terceros países (*transshipment*)⁷⁰. Cabe destacar que las leyes de Aduanas ya fueron enmendadas con el TLCAN, pero se hace necesaria una readecuación constante. Los países que quieran acogerse a los beneficios contenidos en esta ley deberán, no obstante, cumplir una serie de condiciones, entre ellas el respeto al medio ambiente, la protección de los derechos laborales, de la niñez y de los derechos humanos, la lucha contra el narcotráfico, la corrupción y la observancia de la Ley de Propiedad Intelectual. Al mismo tiempo, una serie de medidas que se inscriben en el marco de los temas vinculados a la seguridad (fronteras, aduanas, control antinarcóticos, etc)⁷¹.

La realidad demográfica de la interrelación entre el Gran Caribe y los Estados Unidos es significativa en términos de inmigración. El grueso de los inmigrantes provienen de México, la República Dominicana, Haití y Cuba. Los inmigrantes del Caribe y América Central proporcionan una fuente de ingreso significativa en divisas a sus países de origen por medio de las remesas, pero también aportan elementos que se insertan en la “agenda negativa” como es la criminalidad. Al mismo tiempo, la política y la cultura de los países de origen de los inmigrantes y la de los Estados Unidos están cada vez mas vinculadas⁷² y el peso de los inmigrantes hispanos es cada vez mas decisivo en el panorama electoral estadounidense⁷³.

Los temas que van cobrando inmediatez para los Estados Unidos en el hemisferio -y que son parte de la agenda global- en la perspectiva del incremento del comercio y eventualmente el Area de Libre Comercio para las Américas (ALCA) y que ya están presentes en el Gran Caribe son: contrabando, tráfico de narcóticos⁷⁴, tráfico de armas⁷⁵, seguridad marítima, seguridad de aeropuertos,

⁶⁸ Eric Green, **Regional Officials Meet on Coordinating Disaster Preparedness**, US, Central American, Caribbean officials discuss proposals, (620) 3 de agosto 2000, <http://unsinfo.state.gov>.

⁶⁹ Ver: Text: **Senate Committee Summary of Africa-Caribbean Trade Bill** (Senate passed bill 77-19) (2800) Following is the text of the Senate Finance Committee press release summarizing the Africa-Caribbean trade bill, which the Senate passed 77-19 May 11, 2000; **Clinton Signs Africa-Caribbean Trade Bill**, (Measure aims to expand two-way trade, encourage reform) (730) <http://usinfo.state.gov>

⁷⁰ (Title II)

⁷¹ Ver: S. Flynn, op. cit.

⁷² Abraham F. Lowenthal, op.cit. Pg. 17.

⁷³ En términos de votación, se destacan estados como California, Illinois, La Florida y New Jersey.

⁷⁴ Cuba cuenta con acuerdos bilaterales relacionados con el tráfico de drogas y hay interés de las agencias p

lavado de dinero, seguridad aduanas, falsificación de documentos, tráfico de inmigrantes⁷⁶, tráfico de desechos nucleares, desastres naturales y problemas relacionados con el medio ambiente, que en el Caribe son especialmente relevantes por ser un área donde el turismo tiene un peso específico en la economía y donde confluyen las rutas marítimas para el comercio. La falta de recursos, personal y tecnología en el caso del Caribe, dificulta el enfrentamiento de algunos de los retos y amenazas que se presentan en este ámbito de ahí que el enfoque multilateral es un imperativo. Cuestiones como el intercambio de inteligencia son una necesidad, así como el control policial de puertos, la necesidad de articulación entre aduanas, guardacosta, ejército y policía para enfrentar el problema de seguridad en cuanto al monitoreo de las exportaciones y del comercio. Cabe destacar que CARICOM ha fortalecido el intercambio de inteligencia con América Latina en esta dirección. Por último, para los Estados Unidos, el Caribe es una zona de transbordo, de tránsito, en la cual aspiraba a desarrollar y fortalecer una dinámica de cooperación, sin embargo, desde el Caribe se percibía que el grueso del esfuerzo en esta dirección es básicamente caribeño. La cooperación se construye y la aplicación de la lógica de "compartir la carga" en términos tan desiguales no contribuye a una cooperación efectiva y equilibrada en temas sensibles para todas las partes.

A partir del impacto de los atentados terroristas en el WTC y el Pentágono, los desplazamientos militares y logísticos de los EEUU incrementan la sensibilidad de la Cuenca del Caribe dado que convergen en ella las vías marítimas de comunicación (SLOCS), los corredores aéreos, las bases e instalaciones de los EEUU en el área (Puerto Rico, Islas Vírgenes-USA, Antigua, Centroamérica, etc.), las diversas instalaciones militares y nucleares en la costa este y sur de EEUU y los peligros que esto implica, entre otros. La situación bélica complica el escenario afectando las rutas del turismo - rubro básico de las economías caribeñas - a lo cual se agrega la amenaza de fuertes sanciones económicas a cualquier banco extranjero que no coopere con los investigadores estadounidenses, cuestión que afectará no solo a las islas de Gran Caimán, sino a toda el área que cuenta con gran número de bancos *offshore*. Tanto el turismo como la banca *off-shore* constituyen ejes fundamentales de las economías del Caribe⁷⁷. En el terreno de la seguridad, se planteaba que "la alternativa es hacer un llamado para combinar medidas adicionales de seguridad con una investigación cuidadosa y la detención de los responsables. Ello demanda la adherencia a los principios del derecho internacional y trabajar para alcanzar un genuino consenso internacional basado en el fortalecimiento del sistema de las Naciones Unidas. Requiere también prestarle una mayor atención a la acción de asegurar una resolución

ertinentes de Estados Unidos de establecer un acuerdo con la isla, con la cual existe una cooperación puntual sobre el tema. Otro aspecto a considerar con respecto a Cuba se relaciona con el lavado de dinero. Si consideramos la posibilidad del establecimiento de la relación de la banca estadounidense con la banca cubana, la posibilidad de nexos con el Caribbean Financial Action Task Force estaría presente.

⁷⁵ De diversas procedencias y principalmente de los Estados Unidos.

⁷⁶ La frontera con Canadá, frontera con México, Haití, República Dominicana, los inmigrantes asiáticos, entre otros, que buscan entrar a los Estados Unidos a través de diferentes rutas y puntos fronterizos.

⁷⁷ Ver: Norman Girvan, Secretario General de la Asociación de Estados del Caribe, TERRORISMO, TURISMO Y COMERCIO, Esta Semana en el Gran Caribe, 20 de septiembre del 2001 en: www.acs-aec.org

política a problemas presentes desde hace mucho tiempo en el escenario de conflictos a nivel mundial. La región debe considerar cuidadosamente qué tipo de acercamiento a esta problemática es el que mejor se adecua a sus intereses para lograr un ambiente internacional donde reinen la seguridad y la paz”⁷⁸. Cuba, por su parte, invocaba la necesidad de la paz y de la cooperación internacional y la reintegración de las funciones de ONU en lo que refiere a ambas y subrayaba que no apoyaba ni el terrorismo ni la guerra⁷⁹.

El Paisaje Multilateral

Un enfoque desde el ángulo del globalismo, la multidimensionalidad, el incremento de la interdependencia y la forma en que sucesos en un área geográfica pueden influenciar a otra, incluye considerar los ejes multilaterales. En este sentido son relevantes el Sistema Interamericano y su rearticulación, la Cumbre de las Américas (1994) en lo que se refiere al proceso de cumbres derivadas del mismo, como proceso paralelo. Un elemento ineludible a considerar como referente medular es la hegemonía de los Estados Unidos y la asimetría básica a partir de la cual se intenta conformar un nuevo sistema de seguridad. También son relevantes la diplomacia preventiva⁸⁰, la cooperación en temas de interés mutuo, el paradigma sentado en los Balcanes -especialmente en Kosovo- y las intervenciones humanitarias. A partir de los atentados terroristas en Nueva York y Washington, se agrega el impacto de una doble amenaza en el plano internacional: el terrorismo y los efectos de la reacción de los Estados Unidos.

La reformulación paulatina del Sistema Interamericano (OEA, JID, TIAR, etc.) iniciada en la última década, en la cual el enfoque giraba desde la defensa colectiva a la seguridad colectiva. El desgaste de las instancias asociadas al sistema requería de la revisión de las mismas y su substitución y es a partir del debate que se suceden diversas iniciativas que daran origen a nuevas instancias dentro del sistema, como CICAD y MEM en relación con drogas y narcotráfico y la Comisión de Seguridad Hemisférica que deberá brindar una nueva definición de seguridad. Se daban algunos pasos en este sentido, aunque no exentos de contradicciones con los Estados Unidos, fundamentalmente derivadas de la asimetría que caracteriza las relaciones intrahemisféricas.

El tema de la seguridad humana, propuesto e impulsado por Canadá⁸¹, tenía su espacio en el sistema interamericano⁸² y se incluía la Seguridad Humana en las Américas y la Reestructuración del Sistema Interamericano a la luz de las

⁷⁸ Norman Girvan, op. cit.

⁷⁹ Fidel Castro, Discurso en la Tribuna Abierta celebrada en Ciego de Avila, 29 septiembre 2001, en **Tribuna**, La Habana, 30 de septiembre 2001, pg. 5. También Discurso de Bruno Rodríguez, Embajador de Cuba en ONU.

⁸⁰ Ver: Isabel Jaramillo Edwards, Los Estados Unidos y las Naciones Unidas en los 90, **Temas** No. 18-19, julio, diciembre de 1999, pg.57-67.

⁸¹ Ver: Paul Heinbecker, Assistant Deputy Minister Global and Security Policy, DFAIT, en: **Canadian Military Journal**, Vol. 1, No. 1, Spring 2000, pg11-16. Para antecedentes del la concepción de seguridad humana: Astri Suhrke, Human Security and the Interests of States, **Security Dialogue**, Vol. 30 (3), PRIO, 1999, . pg. 265-276.

⁸² El tema fue incluido en el trigésimo período ordinario de sesiones de la Asamblea General de OEA, realizada en Windsor, Canadá, del 4 al 6 de junio del 2000.

Cumbres de las Américas y el Fortalecimiento y Modernización de la OEA, como temas del diálogo de jefes de delegación, que tenía lugar durante la reunión. Cabe considerar que el tema de la seguridad humana, como concepto emergente, despertaba reacciones encontradas desde Estados Unidos, que lo considera una forma de fortalecer la postura canadiense, y algunos países que perciben que se trata de un enfoque no del todo desarrollado y de compleja aplicación en el mundo subdesarrollado, donde se percibía podría articularse utilitariamente a la lógica de los postulados doctrinales asociados a la injerencia humanitaria en detrimento de la promoción de la cooperación multilateral. A pesar de las divergencias en los enfoques del tema la "seguridad humana" era un tema relevante en la III Cumbre de las Américas, celebrada en Quebec en abril del 2001. La lectura del concepto por parte de los delegados de Estados Unidos incluye: (a) la necesidad de fortalecer la seguridad hemisférica regional a través de la prevención y adecuada resolución de conflictos; (b) la necesidad de prevenir y actuar adecuadamente ante castastrofes naturales; c) el fortalecimiento de la democracia considerando la consolidación del estado de derecho, los derechos humanos y el mejoramiento de la calidad de vida de las personas; d) el combate a las drogas, el crimen organizado y la corrupción; e) la incorporación de la noción de "responsabilidad social" en las prácticas que de las empresas que operan en las Américas. De acuerdo con Estados Unidos la sociedad civil organizada tiene un rol central en la construcción de esta noción de seguridad humana tal como se demostró en la aprobación por parte de OEA de la estrategia interamericana para la promoción de la participación ciudadana en temas de desarrollo sostenido⁸³.

La dinámica renovadora, cobraba un nuevo impulso a partir de la III Cumbre de las Américas realizada en Quebec, Canadá, donde la seguridad hemisférica tenía un espacio relativamente relevante⁸⁴. En este terreno, el Plan de Acción reconocía a la democracia como esencial para la paz, así como también la subordinación de las fuerzas armadas y de seguridad a las autoridades legalmente constituidas. En la perspectiva del fortalecimiento de la confianza mutua, se planteaba realizar una Conferencia Especial sobre Seguridad en el 2004, para lo cual la Comisión de Seguridad concluiría la revisión de todos los temas relacionados con los enfoques de la seguridad internacional en el hemisferio, tal como habían sido definidas en la Cumbre de Santiago. Se planteaba la continuación priorizada de actividades de prevención de conflictos y la solución pacífica de disputas; las respuestas a preocupaciones de seguridad y defensa tradicionales y no tradicionales; el apoyo a medidas para mejorar la seguridad humana; apoyar los esfuerzos de las pequeñas islas estados en desarrollo en cuanto a su seguridad y reconocer que la seguridad es multidimensional e incluye componentes políticos, económicos sociales y naturales, y que las pequeñas islas estados han concluido que entre las amenazas a su seguridad están la vulnerabilidad económica particularmente relacionada con el comercio, la susceptibilidad a los desastres naturales y el

⁸³ Kenneth McKay, 5 de junio 2000, en: Informe Mensual Estados Unidos América Latina, junio 2000, Flacso Chile.

⁸⁴ Ver: **Plan of Action**, Third Summit of the Americas, Quebec City, Canada, April 20-22, 2001, No. 4. Hemispheric Security.

transporte de desechos nucleares y nuevas amenazas a la salud incluyendo el HIV/SIDA y el incremento de los niveles de pobreza, además del tráfico de drogas, armas ilegales, aumento de los niveles de corrupción, y vulnerabilidad medio ambiental. Se invocó el apoyo a la Conferencia de ONU sobre el Tráfico Ilícito de Armas pequeñas y Armas Livianas en todos sus Aspecto que se realizaba en Julio del 2001 y llamaba a una reunion de expertos - que anteciediera a la Conferencia especial de Seguridad- para dar seguimiento a las conferencias de Santiago y San Salvador sobre medidas de confianza mutua. Se estableció romover apoyo financiero al Fondo Para la Paz de OEA para la Solución Pacífica de Disputas Territoriales y apoyar el trabajo para la V Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas⁸⁵ que tendrá lugar en Chile. En lo que se refiere al terrorismo, se acordó apoyar el trabajo iniciato por el Comité Interamericano sobre Terrorismo (CICTE) establecido a partir del Compromiso de Mar del Plata de 1998 e impulsar la cooperación hemisférica en la prevención, combate y eliminación de todas las formas de terrorismo, considerando la aprobación del Estatuto y Plan de Trabajo de CICTE. Por ultimo, se planteo considerar la firma y ratificación o acceso – cuanto antes y de acuerdo al caso – a aquellos acuerdos internacionales relacionados con la lucha contra el terrorismo de acuerdo con sus respectivas legislaciones entre otros⁸⁶.

La aprobación de la Carta Democrática, en Lima en septiembre 2001, se realizaba teniendo como telón de fondo un prolongado debate en el contexto interamericano y el impacto de los atentados terroristas en los Estados Unidos. El apoyo brindado por la región a los Estados Unidos - en un primer momento - se matizaba y articulaba 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 invocación del TIAR - propuesta de Brasil y luego apoyada por México, que semanas antes había planteado retirarse del mismo en un plazo de tres meses - y por ende su supervivencia, era una medida pragmática, en la lógica de que más vale lo viejo conocido que lo nuevo por conocer, en una coyuntura extremadamente fluida y sensible. El debate hemisférico y la redefinición en el marco del Sistema Interamericano sobre temas de seguridad seguía estando desplazado para el 2004.

América Latina temía, a partir del legado de desconfianza entre América Latina y 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, especialmente las negociaciones de ALCA, se desplazaran en el tiempo, sobre todo si consideramos que el Congreso estadounidense concentrará su atención en los temas generados a partir de los atentados. Sin embargo, cabe señalar que Estados Unidos hacía algunos movimientos tranquilizadores con respecto a Brasil y Argentina.

⁸⁵ La Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas no es un órgano resolutivo, sino que se instaura como órgano de consulta informal permanente en el área de la seguridad de los países del hemisferio, que ha contribuido a crear un marco de intercambio y debate en torno a temas de interés común, al mismo tiempo que retroalimenta las iniciativas en cuanto a la reformulación del sistema interamericano.

⁸⁶ **Plan of Action**, op. cit.

La tendencia en América Latina es la de fortalecer las iniciativas integradoras, la solidaridad continental, la diplomacia, el intercambio y la cooperación y las medidas de confianza en la perspectiva de crear un clima favorable a la reducción de tensiones en un continente que aspira a eliminar los factores que generan inseguridad y favorecer la integración en términos del interés común. Sin embargo, la inestabilidad latente en el continente, como producto de tensiones en el terreno económico, político y social, podría afectar considerablemente esta tendencia en detrimento del desarrollo de una cooperación en el largo plazo. Asimismo, la inseguridad generada a partir del impacto tanto de los atentados terroristas en los Estados Unidos como la reacción estadounidense, hacían necesario el fortalecimiento del entorno multilateral.

Reflexiones Puntuales

- La línea gruesa de la política de EEUU hacia el hemisferio occidental fue delinada durante los dos períodos de la Administración del presidente W. Clinton y contó con dos ejes centrales: el mercado y la democracia y el desarrollo de la cooperación intrahemisférica. Desde el punto de vista de la seguridad primó un enfoque que combina la lógica de las esferas de influencia con la articulación geoeconómica global. El ejercicio de la política exterior combinó un ejercicio bilateral *ad-hoc* y elementos del multilateralismo en el marco del pragmatismo y la flexibilidad en el manejo de crisis⁸⁷. En el terreno de la seguridad - en el caso de América Latina- el Plan Colombia, la dinámica de la Cumbre de las Américas (ALCA, Ministeriales de Defensa, etc), y la reformulación del Sistema Interamericano, marcan un hito.
- En lo que se refiere a la agenda de seguridad, sesgada por convergencias y contradicciones entre Estados Unidos y América Latina y el Caribe, los temas son: drogas y narcotráfico, tráfico de armas pequeñas, corrupción, terrorismo, los problemas del medio ambiente y los desastres naturales, 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 han relacionado con el papel y la modernización de las fuerzas 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 y aquellos derivados de la integración (fronteras, aduanas, etc.). La reestructuración y homologación de sistemas judiciales, intercambio y articulación entre aparatos policiales y militares, intercambio de inteligencia, etc. en la perspectiva de enfrentar problemas que son de carácter transnacional ha sido una parte importante de la cooperación intrahemisférica establecida e impulsada por las sucesivas administraciones estadounidenses en la última década.
- El contexto global actual que generaba nuevas oportunidades para la cooperación bilateral y multilateral en el terreno económico, político, social y

⁸⁷ Ver: El Hemisferio Occidental, **Strategic Assessment 1995**, US Security Challenges in Transition, INSS, NDU 1995, pg. 83-96

militar y también nuevas amenazas y nuevos retos derivados de la globalización y de la inserción en el marco internacional.

- La velocidad de retroalimentación entre Estados Unidos y América Latina - cuestión que durante décadas no sucedió- y que solo se hicieron evidentes en los últimos veinticinco años del s.XX, incrementaba en algunos sectores la capacidad de comprensión sobre la región. Así, la política exterior estadounidense integraba, en los noventa, temas originados desde la agenda latinoamericana: es el caso del tema de la “seguridad cooperativa”.
- Estados Unidos propone, a mediados de la década de los 90, que la cooperación sea el eje de su política hemisférica. El reconocimiento de la necesidad de cooperación está acompañado de obstáculos. En el caso de Estados Unidos y América Latina y el Caribe un elemento fundamental es enfrentar con realismo un legado de desconfianza y fragmentación del s. XIX y XX y fortalecer la confianza en la perspectiva de la estabilidad del continente. En este sentido, cabe considerar los encuentros y desencuentros –entre Estados Unidos, América Latina y el Caribe - en el marco del debate en torno a las definiciones de seguridad en un contexto asimétrico como es el contexto interamericano.
- La dinámicas de integración regional – y los procesos de apertura de fronteras comerciales - impulsan la coordinación y cooperación en el terreno de la seguridad. Inciden los retos que se derivan de la eliminación de barreras comerciales (TLCAN, ALCA, MERCOSUR, CARICOM, AEC, entre otros) en cuanto a controles de fronteras, la función de las aduanas, las transacciones comerciales y el lavado de dinero y el incremento de la interrelación e interdependencia en el nivel económico y financiero, entre otros. Inciden también el tránsito de fuerza de trabajo y migrantes.
- En el hemisferio, la cooperación, la protección de los mares, del espacio, de los recursos, le otorgan al concepto de vecindad una perspectiva amplia. Los intereses comunes en torno a la protección medioambiental y las necesidades compartidas de acceder al desarrollo tecnológico así como la voluntad política de complementarse transforma el concepto de vecindad en una interrelación mas compleja⁸⁸.
- El Gran Caribe sigue siendo el área a la cual Estados Unidos presta mas atención. En el caso de la subregión caribeña, desde algunos ángulos se plantea que la cooperación en el contexto del CARICOM debería cambiar y se reiteran preocupaciones en torno a la seguridad de los pequeños estados insulares, básicamente relacionada con la viabilidad económica, cuestión que incide en un incremento de la violencia como resultado de las tensiones económicas y sociales e inseguridad.⁸⁹
- En el terreno de las diferencias en cuanto a los temas de seguridad se destacan las relacionadas con los roles y funciones de las fuerzas armadas y su compromiso directo en el combate al narcotráfico, al terrorismo o al crimen organizado⁹⁰. El papel básico de las fuerzas armadas sigue siendo la defensa

⁸⁸ Francisco Rojas Aravena, Director, Flacso, Chile, ha desarrollado el tema de la vecindad.

⁸⁹ Fuera de otros factores, como la influencia de los medios. Ver: Mayra Buvinic and Andrew R. Morrison, Living in a More Violent World, **Foreign Policy**, Spring 2000, pg. 58-73.

⁹⁰ Es el caso de Brasil

del territorio y de la soberanía nacional. Por otra parte, la diferenciación entre las legítimas necesidades de defensa - y por tanto de modernización de las fuerzas armadas- y una carrera armamentista, es fundamental en la perspectiva de la seguridad y la paz en el hemisferio, así como también la consideración de aspectos relacionados con el control y la limitación de armamento.

- La tendencia en América Latina sería la de fortalecer las iniciativas de integrativas, la solidaridad continental, la diplomacia, el intercambio y la cooperación y las medidas de confianza en la perspectiva de crear un clima favorable a la reducción de tensiones en un continente que aspira a eliminar los factores que generan inseguridad y favorecer la integración en términos de sus propios intereses. Un factor central en la perspectiva de desarrollar la cooperación es la voluntad política. Esto requiere de consenso, convergencia de intereses y flexibilidad de todas las partes. Sin embargo, la inestabilidad latente en el continente podría afectar considerablemente esta tendencia en detrimento del desarrollo de una cooperación en el largo plazo.
- La Administración de GW Bush, daba continuidad a la política hemisférica establecida con matices fundamentales y un enfoque selectivo. ; . en este caso. El enfoque hacia la region se iniciaba con un discurso y algunas acciones que parecían indicar la prioridad de América Latina en la política exterior. El enfoque ha sido selectivo, en el que se destacaba TLCAN y ALCA como proyecto geo-comercial y Colombia como problema de seguridad nacional.
- El atentado al WTC/Pentágono marca un punto de inflexión decisivo 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
- Para Estados Unidos se trata de una guerra irregular prolongada⁹¹, definición que requiere a su vez un cambio en la percepción de amenaza, que ya se está produciendo y va desde lo global a lo individual⁹², y un cambio en la definición del enemigo. A su vez, la lógica de la guerra irregular prolongada requiere de un replanteo de las tareas y enfoque de las agencias de inteligencia y fuerzas especiales. En este sentido, los debates internos y reestructuración de dichas agencias en la post guerra fría y la reciente demostración de que la tecnología no lo hace inexpugnable desembocará en una reorientación hacia las operaciones encubiertas (*covert operations*) con el consecuente acento en la inteligencia humana (*humint*).
- 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 será el terrorismo al cual se articulará con el narcotráfico, tráfico de armas, fronteras, y otros temas de la agenda. En este contexto, algunos países van a caer en el área gris, en el “terreno de nadie”.

⁹¹ Ver pronunciamientos de la Administración de GW Bush, 27 Septiembre 2001

⁹² En el plano individual y en el plano económico, ver impacto de atentados en la industria turística, por ejemplo.

- EEUU articulará el apoyo en el hemisferio caso a caso, de acuerdo a las capacidades y posibilidades de cada uno, en la “guerra irregular prolongada” contra el terrorismo. Habría que ver que le toca a cada uno en la redistribución de tareas en el continente.
- América Latina teme, a partir del legado de desconfianza entre América Latina y EEUU, 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, especialmente las negociaciones de ALCA, pasen a un segundo plano, sobre todo si consideramos que el Congreso estadounidense concentrará su atención en los temas generados a partir del atentado.
- 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 posible incremento en gasto militar y desplazamiento de los temas vinculados a la economía y el desarrollo. El impacto afectará al comercio, migración, economía y fronteras⁹³.
- Se mantendrá el Plan Colombia con los ajustes y acentuaciones adecuadas a la situación contingente.

La Habana, 10 de octubre de 2001

⁹³ La Cuenca del Caribe cobra especial relevancia así como los países de Mercosur y la llamada Triple Frontera.