
Prólogo: Seguridad en el Caribe, América Central y Norteamérica

JOSEPH S. TULCHIN
SENIOR SCHOLAR

WOODROW WILSON INTERNATIONAL CENTER FOR SCHOLARS

Hasta el fin de la Guerra Fría, la seguridad en el hemisferio occidental se sostuvo en las variables políticas y geopolíticas de cada país, y los gobiernos definían su propia seguridad sin considerar a otras naciones. El diseño de la seguridad hemisférica durante el siglo XX, lo logró imponer Estados Unidos con base en las amenazas a su propia seguridad, y las respuestas a esas amenazas también las pudo modelar. Sin excepción, las naciones latinoamericanas concibieron su propia seguridad con amenazas regionales, centradas en los potenciales peligros que venían de sus vecinos. Las doctrinas estratégicas y los escenarios de conflicto se centaban en como uno o más vecinos, por razones históricas o económicas, fueron considerados como las causas principales de las tensiones entre los países. En aquellos momentos, cuando Estados Unidos consideró al continente entero bajo ataque, como en las dos guerras mundiales y durante la Guerra Fría, se buscó obtener la cooperación de las naciones de la región para desarrollar esfuerzos de cooperación que pusieron de lado los conceptos tradicionales de amenaza. Durante la Guerra Fría fue la *doctrina de seguridad nacional* para contener la *amenaza comunista* la que fortaleció a las fuerzas armadas para enfrentar este desafío *interno* y se dejó la contención de las amenazas externas en manos de Estados Unidos, o a los esfuerzos encabezados por la potencia.

El entendimiento de la seguridad cambió radicalmente con el fin de la Guerra Fría y comenzó a ponerse atención a la construcción de una comunidad internacional. Las naciones latinoamericanas, ahora casi todas con gobiernos electos democráticamente por vez primera en la historia, fueron llamadas a jugar un papel sustantivo en ésta comunidad y a concebir su seguridad en términos de su participación en ella. De hecho, la mayoría de

Prólogo

los países de la región dejaron de lado sus nociones tradicionales de amenazas y comenzaron a considerar la cooperación subregional en vez de las tensiones históricas existentes. Otro factor en este cambio fue la aparición de nuevas amenazas definidas como *intermésticas*, locales e internacionales al mismo tiempo, y aparece la idea de que estas no pueden enfrentarse de forma efectiva sólo con esfuerzos nacionales, pues son amenazas internacionales y se impone la colaboración como respuesta.

Ciertamente, la diversidad existente entre los diferentes países del hemisferio hace la diferencia para que exista una sola definición común de amenaza. En términos diplomáticos, la dificultad para superar diferencias entre naciones amigas y la buena voluntad de unas hacia otras llevó a buscar consensos a través de las llamadas Cumbres. Ello fue muy relevante especialmente desde la primera conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, que se celebró en Williamsburgh, Virginia, en 1995.

Durante más de una década, en el Programa Latinoamericano del Woodrow Wilson International Center for Scholars, se desarrollaron diversos proyectos de investigación que estudiaron las perspectivas para la paz y seguridad del hemisferio y los mecanismos para fortalecer estas nacientes comunidades de seguridad. En el libro *El Rompecabezas. Conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI*, Raul Benítez Manaut, propuso una elaboración intelectual del estudio de la seguridad basado en los diferentes *niveles*, para entender la naturaleza de la seguridad hemisférica en la actualidad. Esta definición analítica ayuda al entendimiento de la formulación de políticas en respuesta a las nuevas amenazas a la seguridad de forma cooperativa y en consonancia con una comunidad.

Comenzando con la noción de que las más serias amenazas a la seguridad de la región son intermésticas, y que algunas incluso provienen de regiones externas al hemisferio, estas son impulsadas por actores no-estatales. Por ello, Benítez sugiere que el entendimiento de la seguridad debe ser abordado desde aquellas que son internas, luego las sub-regionales, las regionales, las hemisféricas y finalmente las globales. Se propone que se debe analizar cada amenaza –el crimen, la violencia, el tráfico ilegal de drogas, el lavado de dinero, la inmigración ilegal y el tráfico de personas, los desastres naturales, las pandemias, entre otras– en términos de sus orígenes, su natu-

Prólogo

raleza, y la efectividad de la acción en cada nivel para diseñar respuestas apropiadas. Con este esquema es claro que, por ejemplo, la migración ilegal no puede tratarse de forma unilateral o sólo a nivel nacional, no importa lo mucho que se desarrollen preocupaciones sobre la amenaza en cada frontera nacional. Por ejemplo, el crimen en San Salvador dirigido por pandillas fundadas desde Los Angeles, no puede tratarse como un problema estrictamente local o nacional.

Los tres volúmenes que conforman esta serie sobre los desafíos de seguridad en el Caribe, América Central y Norteamérica son una extensión del trabajo realizado en el Programa Latinoamericano de Wilson Center. Los tres son publicados en un trabajo de colaboración con la Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo de El Salvador y son continuación de publicaciones anteriores sobre América del Sur. Tomados en conjunto, son un esfuerzo de entendimiento de la seguridad en los niveles sugeridos por Benítez desde una perspectiva regional. En los volúmenes se asume que el grupo de pequeños Estados-nación agrupados en regiones o subregiones, pueden maximizar sus potencialidades por su historia común, geografía y etnicidad, así como las amenazas que también son compartidas.

Observando la seguridad a través del prisma de la región, nos lleva a considerar un número importante de aspectos. En América Central y en Sudamérica se da un énfasis importante en la reforma del sector seguridad, pero éste asunto no se ve como prioritario en el Caribe y América del Norte. Lo que tienen en común los pequeños Estados de Centroamérica con sus vecinos más grandes y poderosos de América del Sur es que comparten experiencias recientes de haber tenido gobiernos autoritarios y semidemocráticos, donde las fuerzas armadas tuvieron un rol central en la represión de la ciudadanía. Pero esto es insuficiente para enfrentar efectivamente al crimen, especialmente el organizado, donde la población y las fuerzas de mantenimiento de la ley y el orden –policía y fuerzas armadas no tienen relaciones de confianza y respeto mutuo. En su capítulo sobre México, en el volumen sobre América del Norte, Benítez sugiere que la reforma del sector seguridad es vital para México para jugar un rol positivo en la emergente comunidad de América del Norte. Un caso similar se da en República Dominicana, donde Lilian Bobea en el volumen sobre el

Prólogo

Caribe, apunta que este país no ha tenido una reforma profunda de la organización gubernamental de la seguridad y la defensa, que sería muy importante para enfrentar con éxito a las nuevas amenazas. En el volumen sobre América Central, Ricardo Córdova y Orlando Pérez sostienen que las reformas implementadas en los años noventa vinculadas a la firma de los procesos de paz en Nicaragua, El Salvador y Guatemala, están siendo rápidamente rebasadas por las nuevas amenazas, y se da un alarmante incremento de la inseguridad ciudadana en casi todos los países del istmo.

Otro asunto crítico, derivado del lento proceso de construcción de comunidades regionales y subregionales de seguridad, es la colaboración económica, que ha tenido un efecto positivo en la implementación de medidas de confianza mutua, y también ha contribuido en el hemisferio al deseo de las naciones para discutir con seriedad la implementación de políticas comunes para enfrentar problemas que se comparten. El avance más notable es la creación del Mercosur y la consecuente eliminación de las viejas hipótesis de conflicto que prevalecían entre las naciones del Cono Sur y Brasil. Por ejemplo, el Mercosur ha logrado servir para superar las tensiones geopolíticas que han aparecido entre Venezuela y el resto de la región, inhibiendo el factor Hugo Chávez y sus ambiciones geoestratégicas.

En el mismo tenor, la fuerza del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) ha hecho posible hablar de la posible construcción de una Comunidad Norteamericana de Seguridad, donde la exitosa reforma del sector de seguridad en Canadá, así como el importante papel de las fuerzas armadas canadienses en el mundo, podría servir como un modelo de acción para los mexicanos. El TLCAN es en sí interméstico en aspectos muy importantes como la migración y el tráfico de drogas, y las políticas para hacerle frente a estos problemas son crecientemente comunes.

Igualmente, el Caribe comparte un número importante de amenazas a la seguridad con América Central, como por ejemplo el tráfico de drogas o la migración, donde su esencia es interméstica y en donde se envuelve y es inevitable la relación de cooperación con Estados Unidos. En esto son importantes las consideraciones sobre el tamaño de los países y las experiencias históricas compartidas. Sin embargo, en el entendimiento de las amenazas a la seguridad y la forma de responder a ellas, el Caribe es muy

Prólogo

diferente a América Central por su experiencia reciente de haber estado ligado a potencias europeas, y también por el gran desarrollo de instituciones multilaterales y la evolución de medidas de cooperación común. Incluso, no sería exagerado decir que el Caribe representa un ejemplo exitoso de cómo podría ser la construcción de una comunidad hemisférica de seguridad.

Por supuesto, Cuba es la excepción cuando se generaliza sobre experiencias regionales, pues poco ha cambiado en la isla en materia de seguridad desde el fin de la Guerra Fría. Las fuerzas armadas cubanas continúan teniendo como misión principal proteger a la patria de una invasión de Estados Unidos. Sin embargo, en privado, altos oficiales de las fuerzas armadas reconocen que esta variable está casi superada. Sin embargo, las fuerzas armadas cubanas son las únicas del hemisferio que han tenido experiencias de combate fuera del continente en los últimos 50 años. No obstante, Cuba es tratada como un Estado paria, lo cual hace difícil que sus fuerzas armadas puedan ofrecer una importante contribución a las operaciones de mantenimiento de paz de la ONU fuera del hemisferio.

Con la nueva administración en Washington, podemos esperar algún progreso en los próximos años para terminar con el embargo y poder tener relaciones entre Estados Unidos y Cuba en condiciones de normalidad. Sin embargo, por el momento, la administración Obama ha sido cautelosa, pues obviamente Cuba no es la prioridad de su política, aunque hay algunas señales que pueden ayudar a desarrollar medidas de confianza mutua. Cuba trabaja muy de cerca con la Guardia Costera de Estados Unidos para prevenir la inmigración no deseada de alta mar. También hay estrecha cooperación con la DEA para monitorear el tráfico de drogas en los mares que rodean la isla. Todo esto se da extraoficialmente y sin fanfarrias, pero es una importante cooperación en seguridad.

También en el Caribe hay dos Estados fracasados, Haití y Surinam, que sugieren la posibilidad de que existen espacios sin gobierno, significando esto una gran ansiedad para Estados Unidos por las preocupaciones de que aparezcan o se desarrollen grupos terroristas. Surinam parece estable y no representa por el momento amenaza, excepto para sí mismo. Por otra parte, Haití fue fácilmente penetrado y sirvió a los intereses del cri-

Prólogo

men organizado internacional por las sucesivas crisis de su gobierno, razón por la cual la ONU, el sistema de seguridad regional del Caribe y la OEA han actuado para atemperar el caos. Hoy la Minustah desarrolla grandes esfuerzos de mantenimiento de la paz junto con el nuevo gobierno haitiano, que lucha para construir su propia legitimidad y para lograr reformar la policía, lo que poco a poco está creando bases para lograr una tranquilidad interna.

El terremoto de Haití en enero de 2010 golpeó a la población de forma inusitada (300 mil muertos), así como afectó a la Minustah y al propio gobierno. Esta catástrofe natural es un gran desafío a la cooperación.

Estos tres volúmenes son una importante contribución a las discusiones sobre seguridad en el hemisferio. Junto a productos de investigación sobre América del Sur previamente publicados, podemos empezar a apreciar cómo la colaboración regional puede ayudar a hacer los países más seguros. La cooperación también ayuda a hacer menos estresantes las relaciones bilaterales de seguridad entre los países y con Estados Unidos, y lo más importante en el largo plazo, incrementa el éxito de la construcción de medidas de confianza en el nivel regional para hacer un hemisferio seguro sin los fantasmas de las intervenciones de Estados Unidos.