

La cuenca del Caribe, como un complejo de seguridad regional

Diego Cardona C.

La cuenca del Caribe, como un complejo de seguridad regional

Documento de investigación N° 10

Diego Cardona C.

CARDONA C., Diego

La cuenca del caribe, como un complejo de seguridad regional
/ Diego Cardona C.— Bogotá: Centro Editorial Universidad del Rosa-
rio, 2006.

58 p.— (Ciencia Política. Serie Documentos, Borradores de In-
vestigación; 10)

ISSN: 1692-8113

Incluye bibliografía.

Colombia – Política exterior / Seguridad nacional / Colombia – Rela-
ciones internacionales / Seguridad internacional / I. Título / II. Serie.

La cuenca del Caribe, como un complejo de seguridad regional

Diego Cardona C.
Facultades de Ciencia Política y Gobierno
y de Relaciones Internacionales

**UNIVERSIDAD DEL ROSARIO
CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS E INTERNACIONALES
LÍNEA DE INVESTIGACIÓN SOBRE SEGURIDAD REGIONAL E INTERNACIONAL
PROYECTO SOBRE NUEVAS NOCIONES DE SEGURIDAD INTERNACIONAL
CENTRO EDITORIAL UNIVERSIDAD DEL ROSARIO**

Bogotá, D.C. 200'5

© Diego Cardona C.

© Centro Editorial Universidad del Rosario

ISSN: 1692-8113

* Las opiniones de los artículos sólo comprometen a los autores y en ningún caso a la Universidad del Rosario. No se permite la reproducción total ni parcial sin la autorización de los autores.

Todos los derechos reservados

Primera edición: diciembre de 2005

Impresión: Cargraphics

Impreso y hecho en Colombia-Printed and made in Colombia

LA CUENCA DEL CARIBE, COMO UN COMPLEJO DE SEGURIDAD REGIONAL

Ante todo, debe efectuarse una precisión metodológica en un doble sentido: en primer lugar, sobre la noción del Gran Caribe o de cuenca del Caribe, y, en segundo término, en referencia al nivel de análisis que utilizamos.

Los países europeos tienen sobre el continente americano una visión que coincide, en buena medida, con la que poseemos en América Latina. Estaríamos hablando de que el continente americano puede ser estudiado por países y grupos de países, al tomar en cuenta a varios actores más o menos definidos: en primer lugar, tenemos a Canadá, con su carácter específico, y a Estados Unidos, también tratado de manera autónoma. México constituye también, en esta visión, un capítulo aparte; luego estaría América Central, con sus particularidades, pese a tratarse de varios países, y con sus propios mecanismos de diálogo con la Unión Europea; el Caribe insular, por supuesto, tiene también un carácter distinguible. Y en Sudamérica, los países andinos y los del Mercado Común del Sur (Mercosur) constituirían dos unidades específicas y se-

* Profesor titular, Relaciones Internacionales, Universidad del Rosario. El presente documento constituye un avance de los principales temas de reflexión abordados dentro del marco de una investigación sobre las nuevas nociones de seguridad y su aplicación en el análisis del Gran Caribe, la cual se ha venido desarrollando desde finales de 2003, en su parte conceptual en el Centro de Estudios Políticos e Internacionales (CEPI) de la Universidad del Rosario, y durante seis meses, entre septiembre de 2004 y marzo de 2005, en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM).

Los resultados generales de toda la investigación aparecerán editados en un libro que saldrá impreso a mediados de 2006. El presente documento de trabajo tiene por objeto poner en discusión algunos de los temas abordados, y poder así afinar las conclusiones finales que serán consignadas en la publicación final.

El autor desea agradecer a Ivonne Duarte y Rocío Pachón de la Universidad del Rosario de Bogotá y a María Murguía del ITAM de México. Las tres, siendo en su oportunidad estudiantes de pregrado de Relaciones y Estudios Internacionales, respectivamente, se desempeñaron por periodos cortos como asistentes de investigación en diversos momentos del desarrollo de este proyecto. Su labor en la consecución de información básica y puntual ha sido valiosa para el desarrollo del mismo.

paradas, así como Chile. Así, en la perspectiva Europea, nuestro continente tendría ocho unidades de análisis geográfico.

Por el contrario, la visión estadounidense del continente tiende, en años recientes, a simplificar el número de actores; primero, se consideraba que cada uno de los países constituía un actor aparte con el cual se establecían diálogos políticos y negociaciones económicas. Luego, se ha tendido a clasificar el continente en partes: ante todo, los países del Tratado de Libre Comercio de Norte América (NAFTA, por sus siglas en inglés) para incluir allí a Canadá y México; luego, el Gran Caribe o la cuenca del Caribe, al cual pertenecerían parcialmente los EE. UU. y México, más Centroamérica y el Caribe insular; y en tiempos recientes, el norte de Colombia y Venezuela, y, finalmente, los países andinos y los países del sur. Estaríamos hablando, así, de una tendencia a reducir la visión del continente a cuatro unidades, pero lo más significativo es que el Caribe se consideraría en su conjunto como una unidad de análisis específica.

Lo que se trata de explorar en este escrito es justamente si esa noción de Gran Caribe o cuenca del Caribe, en un sentido amplio, puede constituir un *complejo de seguridad*, en los términos enunciados por Buzan y Waever.

En segundo lugar, es necesario precisar el nivel de análisis que tomaremos como punto de partida central en estas consideraciones.

Los niveles de análisis: símil con la política exterior

Lo primero que debemos preguntarnos sobre este tema es si puede estudiarse lo regional sin estudiar los ámbitos subregionales y nacionales, que a fin de cuentas son sus componentes. Las preguntas a formular aquí serían, entonces: ¿puede entenderse el Gran Caribe, sin comprender ámbitos subregionales como *seguridad andina*, seguridad centroamericana, seguridad caribeña, estrategia de seguridad de EE. UU. y nociones y estrategias de seguridad en México? ¿Puede entenderse sin examinar características particulares como las existentes en Colombia y Venezuela?

Si el asunto fuera referido a la vida política internacional, y tomara como unidades de análisis a cada uno de los países o unidades que conforman la cuenca del Caribe y en relación con la misma, estaríamos hablando de un énfasis en su política exterior; para el caso de la seguridad, nos referiríamos obviamente a su seguridad nacional. Si por el contrario, el énfasis de este estudio fuera el global, hablaríamos, entonces,

de la política mundial, y para el caso de la seguridad, tendríamos que hacer referencia a la seguridad internacional, como punto de partida.

Ahora bien, este estudio se mueve en el terreno de lo macrorregional, es decir, a medio camino entre lo nacional y lo global; en esas condiciones, y tratándose del tema de la seguridad, el punto de partida es el de la seguridad regional. No se trata, pues, y salvo por excepción, de la sumatoria de las seguridades nacionales de cada uno de los países.

El punto de partida será el del ámbito regional de las relaciones internacionales, y el interés particular será el de la seguridad regional; aun si en buena medida se examinan las visiones particulares de algunos países del área, ello se hace teniendo en cuenta su visión del conjunto regional y la de su propio país en ese conjunto. Sin embargo, no se pretende desconocer que las seguridades nacionales continúan existiendo, pese a que el punto de mira sea el de la seguridad regional.

De acuerdo con lo enunciado, y para una mejor comprensión, podríamos sintetizar el problema del énfasis en relación con la unidad de análisis respectiva, a la luz de la Tabla 1.

Tabla 1. Los énfasis según el ámbito de análisis en relaciones internacionales y seguridad

Ámbito	Énfasis en seguridad	Énfasis en proceso decisional
<i>Global</i>	Seguridad internacional	Política mundial
<i>Regional</i>	Comunidades regionales de seguridad Complejos regionales de seguridad	Integración regional
<i>Nacional</i>	Seguridad nacional	Política exterior

Fuente: elaboración propia.

El Gran Caribe a la luz de Buzan y Waever

Otra aclaración metodológica fundamental debe partir de las nociones ampliadas sobre la seguridad, lo cual es perceptible no sólo en el mundo académico, sino, también, en algunos consensos multilaterales de importancia, tales como la *declaración* producto de la Conferencia de

Seguridad Hemisférica de México, en el año 2003. De acuerdo con esas nuevas concepciones, la seguridad se concebiría:

- a. Ampliada más allá de los Estados, hacia lo regional y lo global. O bien, ampliada hacia unidades particulares, de naturaleza societal e individual. Entran aquí en consideración las nociones de seguridad societal y seguridad humana, en ocasiones, incluso, al margen o aún contra los dictados de los gobiernos de algunos de los países.
- b. Ampliada, igualmente, en sentido horizontal, desde la introducción de consideraciones sobre la seguridad económica (y no sólo el rol de la economía en la seguridad como sucedía con el realismo tradicional), o con la seguridad ambiental o la alimentaria.
- c. Más variada en su formulación, pues ya no se trata sólo de la respuesta a las amenazas (formulación negativa), sino, también, de los elementos positivos o proactivos que es necesario llenar para que se dé una situación de seguridad, o para que sea percibida como tal por los actores dentro y fuera de los países. En esta dirección, existen formulaciones positivas y no sólo reactivas del tema de la seguridad.
- d. Con un carácter inclusivo, comprendiendo otros temas o disciplinas en su postulación y conformación, más allá de los alineamientos automáticos con la defensa, lo que era la tendencia predominante en los análisis de hace algunas décadas; se ha entendido en las últimas décadas que la seguridad incluye otros importantes elementos, y que no tiene una *agenda* única y unívoca.

Por otra parte, y esto es válido cuando estudiamos al continente americano o al mundo en desarrollo (tanto como otros continentes y el mundo desarrollado), hemos de introducir una importante consideración: un tema o conjunto de temas, puede(n) ser considerado(s) en un momento dado como un problema de seguridad, por una de tres vías:

- a. La objetiva: cuando el problema lo es realmente, sin duda alguna, y no depende de las circunstancias subjetivas: los cataclismos naturales ofrecen un buen ejemplo de este tipo de peligro o amenaza: son objetivos, no dependen de la posición subjetiva de los actores.
- b. La subjetiva: cuando los actores imaginan (con o sin razón) que la actuación exterior, o la simple existencia del *otro* y sus intenciones, constituyen una amenaza real o potencial para su propia seguridad. Esta forma puede corresponder a la realidad o puede ser fruto de las visiones del mundo, las convicciones, los prejuicios, las enemistades históricas o las condiciones geográficas, y las posiciones ideológicas.

- c. La intersubjetiva: cuando la configuración de la amenaza es el producto de una relación específica entre el propio y el extraño, el yo y el otro, el sujeto y el entorno. Por otra parte, se aplica con sus plenas consecuencias, cuando los sujetos de la seguridad (el grupo social dado, por ejemplo) se encuentran acordes con la visión y la identificación de las amenazas, así como el tratamiento que debe otorgársele a las mismas; en este caso, los dirigentes habrán logrado que su población comparta el punto de vista del Estado o del gobierno.

Las tres formas que puede asumir el proceso de identificación de las carencias y tareas de la seguridad es lo que algunos expertos en el tema denominan, en indigesto lenguaje, como la *securitización* objetiva, subjetiva e intersubjetiva. Dicho en términos más simples, la importancia crucial de esta distinción es justamente el hecho de que las amenazas pueden ser objetivamente tales, o ideadas o concebidas así por los *sujetos* de la seguridad, o en un sentido más elaborado, también pueden ajustarse y reificarse mediante la interacción social y política, vale decir la actividad intersubjetiva. Las diferencias geográficas, históricas, culturales y, en general, de civilizaciones pueden hacer que lo que es visto por unos como una amenaza, sea para otros un asunto legítimo y *justo*, o constituya sólo un motivo de preocupación. Este problema ha sido particularmente notorio en las diferencias de percepción entre los caribeños insulares y los centroamericanos, o los sudamericanos, acerca de los grandes temas de la seguridad mundial y regional.

No partimos, pues, de la seguridad nacional, sino de la regional; por otra parte, no existe una sola noción de seguridad aplicable al mismo caso; el Gran Caribe o la cuenca del Caribe responde a una visión del mundo diferente a la tradicional de Europa, por ejemplo; y, finalmente, las amenazas no son siempre sólo objetivas o sólo subjetivas. Hasta este momento, tenemos elementos metodológicos no tradicionales para el estudio de la seguridad en el Gran Caribe.

Ahora bien, para continuar con los aportes y limitaciones de Buzan y Waever para el caso que nos ocupa, hemos de establecer que en el Caribe no es lo mismo hablar de *acuerdos de seguridad*, de *comunidades de seguridad*, o de uno o varios complejos de seguridad regional. Ante todo, los *acuerdos de seguridad* pueden ser bilaterales o multilaterales, regionales, subregionales o globales, y pueden versar sobre temas muy específicos (el desarme, las medidas de confianza, los movimientos de tropas, el régimen de compras de las Fuerzas Armadas, entre otras múltiples medidas).

Por el contrario, la *comunidad de seguridad* hace relación a una agrupación de seguridad con el mismo propósito y alcances, casi siempre comunes, por lo menos en la estructura inicial (que en ocasiones suele ser la más ambiciosa). En esa dirección, existe una comunidad de seguridad en la Unión Europea, o en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), o existía en el Pacto de Varsovia; pero también en Centroamérica, o entre los países del Caribe insular anglófono, y entre los países de Mercosur o los de la Comunidad Andina.

Finalmente, los complejos de seguridad constituyen entidades de otro orden.

Para que, de acuerdo con Buzan y Waever, podamos hablar de un complejo de seguridad es necesario que se den, por lo menos, cinco condiciones:

- a. Que se trate de un conjunto de unidades, en este caso fundamentalmente estatales. Ese conjunto debe ser por su naturaleza mayor a la relación puramente bilateral.
- b. Que ese conjunto sea regional, con continuidad geográfica.
- c. Que existan procesos comunes de visión sobre la seguridad y las amenazas (en el fondo, que existan procesos de securización comunes y, al mismo tiempo, compatibles).
- d. Que eventualmente tenga también identidad de puntos de vista sobre las condiciones y aspectos que permiten dejar de considerar un tema como un problema de seguridad (es decir, que existan procesos grupales de *desegurización*).
- e. Que los problemas de seguridad de todas las unidades (todos los países para el caso), se encuentren entrelazados, de tal manera que dichos asuntos no pueden ser razonablemente analizados o resueltos, unos aparte de los otros.

En esta concepción, la seguridad de cada uno depende de la seguridad de todos. Sin embargo, debemos distinguir esta concepción de la llamada seguridad cooperativa, en la cual los países deciden cooperar entre sí para evitar los costos de la confrontación. Al hacerlo, actúan en la dirección de la seguridad colaborativa (la cual implica el reconocimiento de las ventajas que trae la cooperación en materia de seguridad); así, la actitud colaborativa es diferente a la seguridad cooperativa, que tiene una connotación muy precisa, y es también diferente a la noción de *complejo de seguridad*.

En efecto, en la llamada *seguridad cooperativa* se pueden implementar medidas de seguridad unilaterales, bilaterales o multilaterales, y ello se

produce en lo fundamental para evitar la desconfianza y la agresión. Se coopera, pues, como un mecanismo sustituto del conflicto. Mientras tanto, en la *comunidad de seguridad* se trata de una interacción estatal en la que priman la confianza y la cooperación, por encima de la política de la fuerza. Como se ha indicado, se coopera porque, por este medio, se garantizan todas las ventajas incrementales de la cooperación.

Uno de los puntos de reflexión, pues, para la continuación de esta investigación, es saber si en el Gran Caribe existe seguridad cooperativa, o si se trata de seguridad colaborativa en un sentido más horizontal, o si, por el contrario, puede llegar a hablarse de una comunidad de seguridad. En un sentido más amplio, podemos preguntarnos si es posible ubicar allí un *complejo de seguridad*.

Lo único claro, en principio, es que puede constatarse la existencia de múltiples acuerdos de seguridad en la región (ver Tabla 2).

Tabla 2. Formas que puede asumir la seguridad regional

Tipo de seguridad o conjunto regional	Tipo de actuación
Seguridad cooperativa	Los países cooperan para evitar el conflicto.
Seguridad colaborativa	Los países cooperan porque descubren las bondades positivas de la cooperación.
Comunidades de seguridad	Los países se identifican con principios, tareas y propósitos, y actúan en esa dirección.
Complejos de seguridad	Países con continuidad geográfica, y con identidad en su visión securizadora o <i>dessecurizadora</i> actúan con la conciencia de que su propia seguridad está inextricablemente unida a la de los demás.

Fuente: elaboración propia.

La visión geográfica de Buzan-Waever

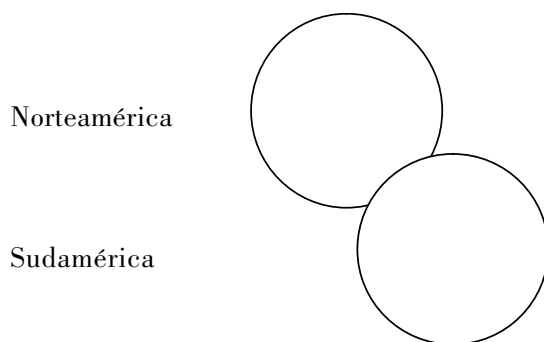
El mas reciente libro publicado por Buzan y Waever, *Regions and Powers* (Cambridge University Press, 2004), contiene una aproximación regional comparativa, con pretensiones explicativas a escala global, o por lo menos con la idea de desarrollar un modelo de análisis útil para el

estudio de la seguridad en una perspectiva diferente. Sin embargo, como se verá más adelante, la tentativa incurre en simplificaciones un tanto extremas. Para el caso del continente americano, se establece una división tajante entre lo que podrían considerarse como los dos *complejos de seguridad* del continente: uno, el Norte, situado geográficamente al norte de la línea divisoria entre Colombia y Panamá; el otro sería el de Sudamérica, y comprendería a los países de dicha parte del continente americano. El modelo dividiría, pues, al continente americano en esas dos porciones.

En ese sentido, el Gran Caribe queda en lo fundamental, incluido en el complejo de seguridad de Norteamérica, excluyendo de sus consideraciones a la costa Caribe de Colombia y Venezuela. Ya veremos que la tendencia, cuando se estudia en detalle el continente americano, es otra, más integrativa y más compleja.

De momento, en la Figura 1, el modelo de Buzan y Waever sería de la siguiente manera:

Figura 1. Modelo de Buzan y Waever



Fuente: elaboración propia.

La visión de la seguridad regional desde las diversas unidades de la cuenca del Caribe

Es muy importante recalcar el hecho de que no existe una sola visión sobre las relaciones entre la seguridad regional de la cuenca del Caribe y la de cada una de las unidades que la componen. Veamos en detalle cómo tales visiones pueden ser disímiles y en qué puntos son convergentes, o por lo menos coincidentes.

Estados Unidos

Cuando hacemos referencia a los EE. UU., intentamos generalizar por encima de los diversos puntos de vista que pueden existir, si se trata de los partidos, o la visión particular del Ejecutivo, o los énfasis divergentes de cada una de las agencias involucradas en las relaciones con el exterior y en particular con el continente americano. También sabemos que las visiones sobre el exterior pueden ser diferentes, de acuerdo con las coyunturas históricas, o la influencia de grupos de presión o interés dentro del país. Pero existen, algunos aspectos más o menos permanentes en la visión que se tiene del mundo occidental desde los EE. UU., de la misma manera que existen visiones hegemónicas expresadas en los puntos de vista del gobierno en curso. A esas visiones haremos referencia.

Su visión de la región

En general, desde los EE. UU. de nuestros días, la región es vista no como una agrupación de países a ser tratados individualmente (como era en el pasado), sino como un corpus geográfico identificable con lo que podríamos llamar el *tercer círculo* de la seguridad del país. Es sabido que el *primero* está conformado por el territorio continental de los EE. UU., más Alaska y Hawai. El *segundo círculo*, incorpora a México y Canadá; en la época contemporánea lo ha hecho hasta tal punto que se les ha incluido en la *homeland security* de los EE. UU., lo cual es bastante diciente.

El tercer círculo es justamente el del Gran Caribe o cuenca del Caribe, tradicionalmente concebido en términos defensivos. Esta área geográfica ha sido considerada de gran importancia, desde los escritos precursores del almirante Mahan en el siglo XIX. Para él y sus sucesores en el campo de los estudios estratégicos, el Caribe es a los Estados Unidos lo que pudo haber sido el Mediterráneo oriental y el Egeo para los venecianos; o lo que fue el Mediterráneo occidental para los romanos; o lo que más tarde sería el mar del Norte y la región norte del Atlántico, o el mismo Mediterráneo para el imperio inglés. Es decir, se trata del *mare nostrum*, tratado como un territorio externo y contiguo, pero como un mar que corresponde defender al país respectivo. Si a ello sumamos la visión de los Estados Unidos como *potencia marítima*, es clara la importancia crucial del Caribe como el área de influencia marítima por excelencia del país.

En esa dirección, el Gran Caribe se concibió primero (siglo XIX) como un área marítima a la cual era necesario defender y desde la cual se podría ejercer la defensa frente a agresiones externas provenientes even-

tualmente de Europa. Luego, fue visto como un mar rodeado de tierras en las cuales debían existir gobiernos amigos, o por lo menos no hostiles. Más adelante, se comprendió que toda el área podía girar geopolíticamente cerca de los destinos de los EE. UU., de una manera más orgánica a la que sería posible con Sudamérica.

En ese sentido general, Centroamérica y el Caribe insular, tan diferentes en otras visiones, tendrían elementos muy importantes en común. La permanencia del régimen cubano, y su inclusión en la agenda de la Guerra Fría, se mezclaron en el imaginario estadounidense con los conflictos centroamericanos de los ochenta, con lo que reafirmaron la idea de que Centroamérica y la región insular constituían parte integrante de un mismo componente geoestratégico. Curiosamente, el hecho de que la casi totalidad de las intervenciones de los EE. UU. en el mundo se hubieran dado hasta los ochenta, en dicha región, no hacía más que confirmar esta visión.

Más al sur, Colombia y Venezuela, considerados durante mucho tiempo como dos democracias ejemplares, parecían estar fuera del área de las preocupaciones estratégicas de los EE. UU. Se había estado cerca de algunos de sus gobiernos, pero los dos países estaban lejos de ser considerados en el mismo componente estratégico del Caribe. El hecho de que Colombia no haya tenido real vocación hacia el Caribe, y que Venezuela la haya ejercido con muchas restricciones, también contribuían a verlos como dos unidades diferentes, fuera de la gran cuenca. Se les veía como pertenecientes, ante todo, a los países andinos, y como parte de las democracias latinoamericanas, que, en su momento, fueron escasas en la región.

Sin embargo, los acontecimientos de la última década están llevando, por vías distintas, a que estos dos países hayan adquirido una connotación muy particular para la administración estadounidense. Por una parte, el conflicto colombiano, que se encuentra ahora en mayor control gubernamental que durante las dos décadas anteriores, ha mostrado, sin embargo, que la fuente por excelencia de la financiación de los violentos proviene de la exportación de drogas ilícitas, precisamente hacia los EE. UU. (vía México y en general la Cuenca del Caribe, pero también en la vecina región del Pacífico), con lo cual EE. UU. ha vinculado profundamente el proceso colombiano con lo que denominan la *amenaza número dos* a la seguridad nacional (después del terrorismo).

Lo que antes se consideraba como un tema puramente andino, un poco lejano, se ha venido convirtiendo, por la vía de las conexiones del transporte de las drogas y por la referencia al conflicto interno, semejante al de hace dos décadas en El Salvador o Guatemala, en un asunto

cercano y que toca fibras sensibles en los EE. UU. Por esa razón, Colombia se ha convertido en un país que, geoestratégicamente, se incluye más y más en las provisiones para el Caribe.

En cuanto a Venezuela, la visión que existe de su gobierno en los sectores hegemónicos de los EE. UU. es la de una réplica del sistema cubano, sólo que con la novedad de disponer de los recursos petroleros y los fondos económicos que nunca tuvo el gobierno de Fidel Castro. Por la mezcla entre la economía y la ideología, Venezuela está siendo también incluido en las preocupaciones caribeñas del gobierno de los EE. UU., todo ello pese a que la vocación venezolana de los últimos años (quizá desde el gobierno Caldera a mediados de los noventa) se dirige básicamente hacia Sudamérica, no hacia el Caribe.

Así las cosas, la visión sobre Colombia es la de la búsqueda incremental de una asociación preferencial con EE. UU. como lo hace Centroamérica o México, sin que tenga la enorme ventaja de la vecindad, pero con más posibilidades de diversificación productiva y un potencial mucho mayor que América Central. En cuanto a la visión de Venezuela, es más hacia la construcción de Sudamérica. Pero desde los EE. UU., se ve a los dos países como el extremo sur del *rimland* del Caribe.

Sin embargo, Colombia y Venezuela tenían en el Caribe, un rango aparte, donde no existieron tradicionalmente intervenciones directas como en Centroamérica y las regiones insulares. En su momento, los dos países fueron la punta de lanza de la acusación a Cuba que terminó con la suspensión de dicho país en el seno de la Organización de Estados Americanos (OEA); Siempre fueron dos democracias cercanas a los EE. UU., y se concebía que debieran tener las mejores relaciones entre ellas, para garantizar la estabilidad del *rimland sur*. Pero dicha visión tiende a cambiar con las tendencias de la última década.

Como se ha visto, la región en su conjunto tiene la más alta importancia estratégica para los EE. UU., pero se trata de una estrategia defensiva expresada en el dominio marítimo, en las alianzas de protección frente a eventuales adversarios externos (incluyendo las maniobras *Unitas* del Caribe), en el control del Canal de Panamá, primero directamente, y luego de la reversión, por la importancia estratégica adjudicada al mismo, hasta el punto de incluirlo en el ámbito de la aplicación de la *homeland security*.

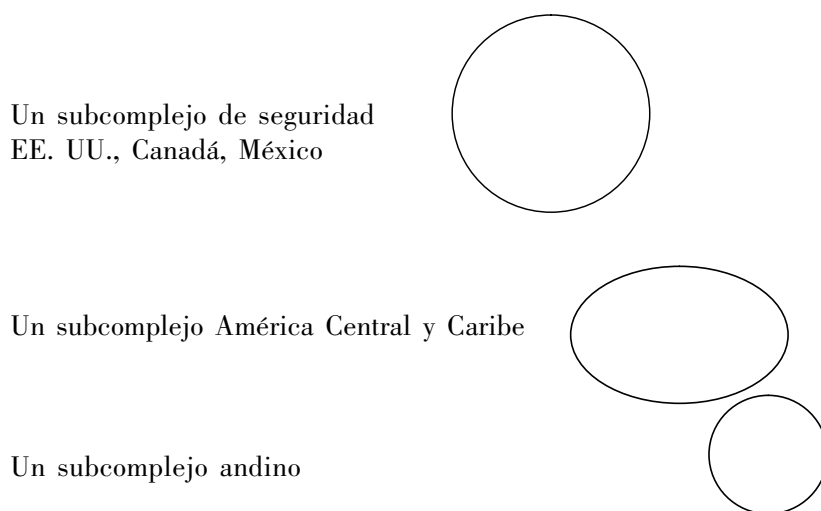
También la defensa frente a la actividad de las drogas ha ocupado buena parte del tiempo y de las preocupaciones del poder ejecutivo y los legisladores de los EE. UU. en las últimas dos décadas. La región, en suma, es vista como un área de influencia estadounidense por excelencia. No se muestran dispuestos a compartirla en ninguna forma con po-

tencias extranjeras. El caso cubano, en esta perspectiva, ha constituido un trauma importante en la historia contemporánea de la geoestrategia estadounidense, o por lo menos lo fue hasta comienzos de los años noventa. En este momento constituye para ellos un problema marginal, comparativamente a la extraordinaria importancia de las décadas anteriores.

Desde Buzan y Waever, podríamos decir que para los estadounidenses, el Gran Caribe es un *complejo de seguridad*. Dentro del mismo se podrían identificar unidades menores (Centroamérica, Caribe insular, Commonwealth Caribbean, Colombia y Venezuela, México, Estados Unidos). En este tema, tenemos dos posiciones claramente distinguibles: para unos, se trata sin duda de complejos de seguridad con todas sus características como las hemos definido arriba. Ello llevaría a hablar de múltiples complejos de seguridad en esta región del continente. Para la visión estadounidense, se trataría de unidades menores que se sitúan dentro de una consideración estratégica más general e integrada; por ello, serían subcomplejos de un complejo mayor (el Gran Caribe), y no complejos de seguridad en sí mismos. Es la visión que comparten Buzan y Waever; pero, no olvidemos que se trata, en este punto, de la visión particular de un país sobre el tema (los EE. UU.).

La visión del Gran Caribe desde los EE. UU., se podría sintetizar en la Figura 2.

Figura 2. Visión desde los EE. UU. del Gran Caribe



Fuente: elaboración propia.

Su visión de la seguridad regional

El Caribe constituye hoy día la *tercera frontera* de los EE. UU. (después de la canadiense y la mexicana), y como se ha dicho, se ha convertido también en el *tercer círculo* de su seguridad (después del territorio continental y del territorio NAFTA). En ese espacio, se trata de garantizar la estabilidad, frente a amenazas directas o indirectas contra la integridad territorial o sus habitantes. Se busca, ante todo, la protección estratégica y luego la de sus intereses en la región. Se procura un manejo apropiado del equilibrio frente a los países latinoamericanos.

Ahora bien, desde los EE. UU. se concibe que en la región existen:

- Un país enemigo (Cuba).
- Un país problema (Haití).
- Un gobierno adversario (Venezuela).
- Un socio preferencial (México).
- Un aliado preferencial (Colombia).
- Países amigos en los temas de seguridad (algunos centroamericanos).

Todo ello sólo da mayor complejidad al problema, si pensamos que, en el fondo, EE. UU. quiere ejercer en la región una especie de seguridad nacional extendida, acompañada de una seguridad societal defensiva.

Por otra parte, sería conveniente enumerar los factores que hacen que los demás países de la región sean, en un momento dado, importantes para los EE. UU. En el caso de México, lo es por la necesidad de garantizar la estabilidad al sur del territorio continental de los Estados Unidos. También lo es como eventual proveedor de energía si se dan condiciones de escasez mundial; en la economía, México ya es un país crucial para las exportaciones y las importaciones de los EE. UU. Finalmente, se trata de un aliado político de importancia, luego de los cambios graduales en su política exterior a partir de la década de los noventa. La seguridad compartida es ahora esencial para los EE. UU.; por otra parte, no existen ya las diferencias de los ochenta, cuando México planteaba sobre Centroamérica, posiciones muy diversas y en ocasiones en contra de las asumidas por el gobierno de los EE. UU. de ese entonces.

En cuanto a América Central y el Caribe, son importantes por ser la región circunvecina al *mare nostrum*; la importancia comercial o económica en un sentido más amplio es menor frente a las consideraciones estratégicas. Una importancia secundaria deriva de la provisión de materias primas y, en especial, productos agrícolas.

En cuanto a Colombia, puede ser importante por la necesidad de garantizar la estabilidad regional en el *rimland sur* del Gran Caribe. Tam-

bién lo es por los problemas derivados del tráfico de drogas; pero no puede desconocerse la importancia creciente en materia petrolera y energética en general, así como la derivada de la vecindad con Venezuela y el ser un corredor hacia el Brasil y, en general, hacia la Amazonía.

En lo que se refiere a Venezuela, su importancia estratégica es indudable por dos razones: la primera, de naturaleza estructural y de largo plazo, se relaciona con sus importantes existencias de petróleo; la segunda, más coyuntural, tiene que ver con su actual sistema político y las orientaciones internas e internacionales de su gobierno; en esa dirección, se percibe, desde EE. UU., un potencial problema para la estabilidad regional y la democracia en el continente. Veremos más adelante que la visión desde Venezuela es distinta. La cercanía política y estratégica al Brasil es vista probablemente con preocupación en Washington. Sin embargo, debe dejarse en claro que la política exterior brasileña y las asociaciones con sus vecinos no son vistas como un factor de seguridad en las diversas instancias de los EE. UU.; constituyen, más bien, un factor de competencia en el continente americano.

Su rol en la seguridad de la región

EE. UU. se considera a sí mismo como definitorio en el Gran Caribe, con presencia histórica en lo económico, político y militar. Ha creado tradicionalmente una importante red de gobiernos amigos; en la época de la Guerra Fría, la amistad y cercanía era más importante que el tipo de gobierno; muchos sistemas políticos autoritarios y dictaduras aberrantes fueron, así, apoyados a condición de mantener a sus países dentro de la alianza occidental. Era como si el fin justificara los medios. No existía, como en la actualidad, una idea sólida sobre la importancia crucial de la sostenibilidad de los valores democráticos en el mediano y largo plazo.

Tradicionalmente, se ha visto con malos ojos la presencia de gobiernos extranjeros en la región. Ello, desde la Doctrina Monroe (que era defensiva en sus comienzos); sólo ha habido dos importantes excepciones, con los casos de Guatemala y El Salvador, en los cuales los gobiernos europeos ejercieron presión sobre los grupos de izquierda para que los mismos aceptaran salidas negociadas (mientras tanto, el gobierno de los EE. UU. presionaba de alguna manera a los grupos de derecha, y simultáneamente apoyaba acciones militares de importancia).

La tradicional *relación especial* con el Reino Unido, aplicable particularmente a la relación transatlántica, ha permitido una relación de simbiosis muy particular con los países miembros de la Commonwealth en el Caribe. Existe por esta vía un “amarre” indirecto con la OTAN, pese a que su ámbito de aplicación geográfica sigue siendo de preferencia el Norte del Trópico de Cáncer (23,3 grados Norte).

No es claro que los EE. UU. consideren que la seguridad mundial deba depender de las decisiones del Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas (ONU); en la misma medida, tampoco es claro que considere que la seguridad en el hemisferio occidental pueda depender exclusivamente de la OEA o incluso del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR). En efecto, siempre que lo ha considerado necesario, el país ha emprendido intervenciones unilaterales o con pequeños grupos de países; han existido, sin embargo, algunas intervenciones multilaterales en el marco de la OEA (Haití, República Dominicana); o en el marco de la ONU (Haití).

En otras ocasiones, no se utilizaron los mecanismos de la OEA o la ONU, por desconfianza de algunos de los involucrados (Contadora, o el mecanismo de arreglos directos en cualquier diferencia vital entre Colombia y Venezuela). Otras veces, puede constatarse la actuación con porciones del complejo de seguridad del Gran Caribe, como en Granada, con la comunidad de seguridad del Caribe, pero no en el marco de la OEA. Ninguno de los tres países de gran magnitud de la región (México, Colombia y Venezuela) estuvo comprendido en dicha intervención, o en la de Panamá, cuando se produjo la destitución y apresamiento del general Noriega.

México

La seguridad mexicana constituye un capítulo aparte en los estudios y nociones sobre la seguridad en América Latina y el Caribe, dada su evolución desde una concepción tradicional opuesta a la de la seguridad nacional de los Estados Unidos, y basada en su geografía y su historia. Luego, se ha pasado a una visión más centrada y menos defensiva, en la cual las nociones de seguridad ciudadana se han ido abriendo espacios. La seguridad económica, la ambiental y la social no han sido ajenas a la visión mexicana sobre el tema; por otra parte, hasta hace un lustro, la política exterior del país hacía énfasis en los aspectos institucionales internacionales de la seguridad, con lo cual México se había convertido en líder en las discusiones sobre las nuevas nociones de seguridad y sus relaciones con los temas sociales. Su visión de la región centroamericana y del Caribe es también diferente a la de EE. UU., como veremos.

Su visión de la región

Tradicionalmente, la política exterior mexicana tendía a preservar a toda costa la *soberanía* frente a EE. UU. Incluso, dicha política externa se había convertido en el instrumento más importante de la seguridad nacional frente al exterior.

Desde México siempre se pensó que Centroamérica debía ser estable, pero se veían con simpatía sus movimientos sociales, e, incluso, algunos grupos políticos de izquierda. No se trataba sólo de algún rango de identidad con los mismos, en la medida en que la revolución mexicana era la razón de ser de muchas instituciones del Estado hasta finales del siglo XX. También se trataba de aplicar un juego clásico de balanza de poder con EE. UU. en la región. Pero esta pretensión, salvo el caso cubano, se concentró en Centroamérica, no así en el Caribe. La verdad es que México difícilmente cuenta con posibilidades reales para contrarrestar el poderío de los EE. UU. en Centroamérica, pero siempre ha intentado ejercer algún liderazgo en la zona, mediante acciones de cooperación, y hoy mediante las inversiones y el comercio.

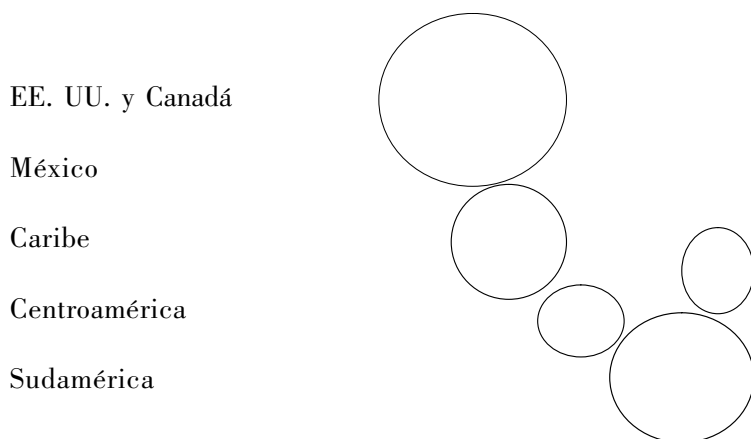
El Plan Puebla-Panamá constituye, sin duda, la más reciente expresión estratégica de México en la región, si bien su aproximación es más cercana a la creación de consensos de importancia, para beneficio mutuo. Por el contrario, la política hacia el Caribe ha sido, en general, errática y poco sostenida; tiene allí la competencia no sólo de EE. UU., sino, también, de Canadá, y de los países europeos, además de la que Venezuela ha propiciado, por su propia vocación hacia el Caribe. Como quiera que sea, México es el país latinoamericano con mayor influencia en América Central.

El Caribe insular ha sido visto como algo lejano; la situación cubana ha sido siempre seguida de cerca, pero por razones políticas y porque, geográficamente, Cuba tiene la llave del Golfo de México, que este país comparte con Estados Unidos. Al estar en dicha región la gran riqueza petrolera mexicana y buena parte de su mayor activo turístico, es apenas comprensible que México haya intentado tener buenas relaciones con Cuba, en la medida de lo posible. El deterioro temporal reciente ha sido más una excepción y responde a algunos cambios en la política exterior de México, que seguramente se centrará en otra dirección, después del presidente Fox.

Por otra parte, es notable que un país como México, con dos costas muy extensas, no haya evidenciado hasta el momento la menor vocación marítima en la práctica. Sólo podemos registrar alguna actividad costera. Definitivamente, México no es un país con la vocación marítima y menos aún de poder marítimo de los EE. UU. Por ello, su visión del Caribe es muy diferente a la imperante en la gran potencia del Norte. Por una parte, ven a Centroamérica como una unidad específica, más vinculada a México; al Caribe insular como algo lejano; a Colombia y Venezuela como parte integrante de Sudamérica (pese a Contadora y mecanismos como el Grupo de los Tres [G-3], que han compartido con estos dos paí-

ses). Incluso en esa dirección, es fácil apreciar un menor peso de la actividad mexicana en la Asociación de Estados del Caribe y en el G-3, en las últimas administraciones (ver Figura 3).

Figura 3. Visión mexicana de la cuenca del Caribe



Fuente: elaboración propia.

Su visión de la seguridad regional y las áreas de influencia

Desde México, tradicionalmente se ha tenido una visión normativa de la seguridad de la región, con características propias del llamado neoliberalismo institucional, de acuerdo con el cual para que el país y la región estén seguros, debe existir una fuerte institucionalidad internacional y un respeto profundo por las organizaciones y las normas multilaterales. La seguridad de todos y la fuerte institucionalidad se convierten así en el referente para la seguridad regional y la propia.

Incluso los temas de la seguridad nacional se introdujeron muy tardíamente en México, y sólo con los problemas existentes con Guatemala, en los años ochenta. Luego, dicha visión se ha profundizado por la presencia inicial del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y otros grupos radicales en el sur del país. Puede constatar, además, un cambio notable en el discurso *seguritario* mexicano a través de las últimas décadas: en efecto, de tener ante todo posiciones defensivas, y un fuerte énfasis en la actividad multilateral con la Secretaría de Relaciones Exteriores como instrumento privilegiado, se otorgó en los ochenta y comienzos de los noventa, un papel fundamental a la Secretaría de Comercio y Finanzas, y luego a la Secretaría del Interior (Gobernación). Con la

Ley de Seguridad Nacional, aprobada finalmente a comienzos de 2005, la Secretaría de Gobernación adquiere funciones de preeminencia indudable en esta materia, desplaza notablemente a Relaciones Exteriores, y actúa prácticamente como autoridad de *homeland security*.

Todo ello no ha impedido un deterioro notable de la seguridad ciudadana, lo cual constituye, sin duda, la mayor asignatura pendiente de la administración Fox.

Su visión de las amenazas y las oportunidades

Cuando se examina el Plan Nacional de Desarrollo en aplicación en el país, y sus relaciones con la región del Gran Caribe, puede apreciarse que, para el gobierno mexicano, las principales amenazas actuales a la seguridad en el país y la región misma están encabezadas por las drogas ilícitas, seguidas del tráfico de personas, la delincuencia transnacional, los temas ambientales y la seguridad económica, sin excluir la corrupción. Por otra parte, durante la administración Fox, puede apreciarse un énfasis en la seguridad ciudadana (como seguridad democrática). La seguridad societal está ausente de las consideraciones oficiales.

Un hecho es importante en este caso: la persistente ausencia de una visión del terrorismo internacional como un peligro para México; tal actitud es, sin duda alguna, errónea. En efecto, no hay que olvidar que la seguridad de México (incluyendo su seguridad económica) se encuentra profundamente vinculada a la de EE. UU., como lo demuestra el hecho de que el segundo país más perjudicado del mundo por los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 fue México, todo ello debido a la pérdida de empleo de sus nacionales y a la reducción de remesas financieras que siguieron a los atentados terroristas de Nueva York y Washington. Además, el proyecto dorado de la política exterior de la administración Fox, un acuerdo sobre migraciones con EE. UU., se vio abruptamente detenido sin que haya sido posible reactivarlo luego. El impacto económico para México y los mexicanos, de los atentados del 11 de septiembre es incalculable. Por ello, considerar el terrorismo internacional como algo lejano y que no compete a las autoridades mexicanas es una actitud torpe.

A lo anterior, debe añadirse que las instalaciones petroleras y gasíferas del país son vulnerables a eventuales ataques terroristas, a más de las inclemencias de la naturaleza, como lo ha demostrado la parálisis parcial de buena parte de los pozos del golfo como consecuencia del paso del huracán Katrina en septiembre de 2005. Precisamente por ello, México debería propugnar por una visión más multidimensional de la seguridad.

Su rol en la seguridad de la región

Es interesante hacer notar que gracias a sus políticas, México es un país que no tiene adversarios en la región. Cuenta con EE. UU. como un socio preferencial, pero existe aún en el país una cierta desconfianza relativa respecto de sus vecinos del Norte. Pese al atractivo de una relación estructurada hacia Norteamérica, se refuerzan continuamente actitudes políticas soberanistas y, al mismo tiempo, se encuentra en algunos aspectos culturales, una manera de mantener posiciones autónomas en medio de la gradual absorción económica.

Por otra parte, se ve a Centroamérica como un área de influencia natural que no tiene discusión por parte de otros países latinoamericanos; pero el problema es que es una región con clara influencia estadounidense. También, es importante el impacto de las migraciones centroamericanas hacia o a través de México hasta EE. UU. Curiosamente, la visión que en EE. UU. se pueda tener sobre las migraciones de mexicanos en su territorio se ven aplicadas, casi sin cambios, a la visión que los mexicanos tienen sobre las migraciones centroamericanas.

En cuanto a Colombia y Venezuela, son vistos desde México como *países problema*. La relación del México de Fox con la Venezuela de Chávez es fría y distante, en detrimento de los acuerdos del Caribe como el Grupo de los Tres y la Asociación de Estados del Caribe. El Plan Puebla-Panamá cuenta a Colombia como socio reciente; por su parte, el Acuerdo de San José, que se concibió entre México y Venezuela para otorgar petróleo a precios preferenciales a los países de Centroamérica y eventualmente del Caribe, prácticamente no se aplica por parte de México.

Como siempre han existido en México explicable temores a la ampliación de área de seguridad de EE. UU., una constante ha sido la búsqueda de alianzas políticas con otros países, que permitieran un relativo equilibrio. Pero ese equilibrio no podía ser encontrado en el Caribe, sino entre las potencias medianas del mundo, y, en general, en los países de Sudamérica, más algunos de Asia y África; por ello, el rol mexicano en los temas de la seguridad global ha sido muy importante. Muchos instrumentos diplomáticos de seguridad general han tenido a México como uno de sus impulsores decididos.

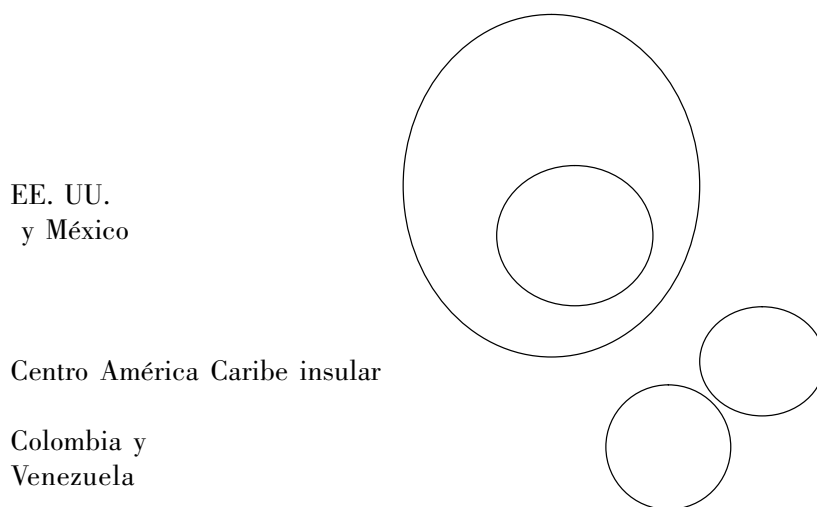
Al no ser una potencia militar, ni tener interés en serlo, México ha desempeñado un rol muy importante en la solución pacífica de controversias en la región, en el mantenimiento o logro de la paz y en las negociaciones globales en la materia. Ha otorgado un rol muy importante a la OEA (no así al TIAR del cual se retiró en el 2004); no se ha caracterizado por un rol militar o policial internacional; por el contrario, ha tenido actuaciones importantes en procesos educativos y en labores humanitarias.

América Central

Su visión de la región

Ante todo, es necesario apreciar a América Central como región y su vocación de integración. Ella existe parcialmente en varios sentidos. En la perspectiva económica, sabemos que las posibilidades de integración entre sus países, son limitadas, dadas la poca complementariedad de sus economías y el hecho de que su producción básica es, ante todo, la de las materias primas que compiten entre sí por los mercados de EE. UU. y subsidiariamente los de Europa. Pero, tanto para Europa como para los EE. UU., Centroamérica constituye, cada vez más, una unidad económica; el tratamiento otorgado por los países de la Europa comunitaria se rige por el Diálogo de San José, que incorpora además como observadores a Colombia, México y Venezuela. Y los EE. UU. han comenzado a otorgarle un tratamiento colectivo en sus negociaciones del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos (CAFTA, por sus siglas en inglés), innovación de la mayor importancia, sin precedentes en las relaciones interamericanas.

Figura 4. Visión centroamericana de la cuenca del Caribe



Fuente: elaboración propia.

Ahora bien, Centroamérica se ve a sí misma como una unidad potencial, como lo demuestra la existencia del Sistema de Integración Centro-

americano, pese a las dificultades prácticas. En esa medida, la visión de la región del Gran Caribe desde Centroamérica, es diferente a la que hemos registrado desde los EE. UU. o México. En efecto, si bien defienden la existencia de Centroamérica como una agrupación específica, sobre todo diferenciada del Caribe insular y de Colombia y Venezuela, se consideran cada vez más como una parte integrante de un espacio del norte del continente americano: Integrados al gran espacio norteamericano, pero diferentes al Caribe propiamente insular.

Por su parte, ven a Colombia y Venezuela como una parte de Sudamérica, con la cual sólo tienen en común algunos recursos marítimos compartidos, y la fluida y poco concreta vocación latinoamericana (ver Figura 4).

Así, no podemos hablar, en el caso de Centroamérica, de una relación simbiótica con sus vecinos de mayor magnitud: México, Colombia y Venezuela. Con México los unen lazos importantes, pero, al mismo tiempo, frente a dicho país tienen el mismo sentimiento ambivalente que los mexicanos pueden tener frente a los EE. UU.; existe en algunos países centroamericanos el temor a lo que ellos aprecian como el *expansionismo mexicano*, si bien la actividad política de México ha querido servir en muchas ocasiones, y con resultados muy dispares, en el intento de minimizar la presencia activa de los intereses de los EE. UU. en la región. En la actualidad, la activación del Plan Puebla-Panamá podría permitir a México tener un rol más relevante en Centroamérica, siempre dentro del que podríamos llamar un *espacio de América del Norte*.

Por su parte, con Colombia existen afinidades indudables, pero también asuntos territoriales pendientes, y algunos problemas recientes por cuenta de las migraciones ilegales, o el tráfico de drogas y armas, en direcciones contrarias. También existe, sin duda, un temor al desborde de la situación de conflicto que sufre Colombia hacia Centroamérica. Con Venezuela, ha existido poca relación de afinidad, en la medida en que este país ha tenido más una vocación caribeña insular, y no existen fronteras con el mismo. En épocas recientes, las diferencias de color político y vocación internacional de Centroamérica con relación a Venezuela son importantes.

En cualquier caso, es evidente que la relación más estructurada y de larga duración de toda la región con Estados Unidos, después de la de sus socios NAFTA (México y Canadá), es la de los países centroamericanos. Ellos tienen una indudable cercanía a los mercados de EE. UU. y le han otorgado en ocasiones difíciles (como la guerra de Irak en su fase II), un apoyo importante, tanto diplomático como eventualmente estratégico, definido así como parte integrante de un *paquete relacional*.

Su visión de la seguridad regional

Pese a las afinidades indudables con EE. UU., Centroamérica tiene una noción específica y propia de la seguridad propiamente regional. Desde mediados de la década de los noventa, los países centroamericanos fueron asumiendo como suya la noción de una *seguridad democrática regional*, que pudo desarrollarse gracias a dos circunstancias; por una parte, los conflictos de los ochenta habían quedado parcial o totalmente atrás (según el país), con procesos de estabilización democrática más sostenibles; por otra, dicho concepto se desarrolló en un periodo de distensión propio de los noventa, y bajo los parámetros de la administración Clinton en los EE. UU. Por ello, pudo plantearse sin obstáculos ni requerimientos extraños, la idea de una noción de seguridad amplia, muy cercana a la de la seguridad humana, y dejando en claro que la seguridad debe ser democrática, es decir, dentro de las reglas del Estado de derecho, muy lejanas a las imposiciones de las dictaduras militares que durante tantas décadas habían negado la democracia y las libertades tradicionales de Occidente en algunos de dichos países (excepción hecha de Costa Rica, asunto notable).

Por otra parte, se trata de una noción de seguridad regional, desde su mismo enunciado, para evitar también las veleidades de las seguridades nacionales. En ese triple sentido: seguridad ampliada, democrática y regional, podemos encontrar no sólo una innovación importante, sino, además, un rasgo de autonomía relativo de interés en el comportamiento político de los países centroamericanos.

Varios hechos adicionales son importantes en las consideraciones de la seguridad de la región centroamericana.

En primer lugar, la circunstancia de que no hayan incorporado en sus nociones oficiales (en el Tratado Marco de Seguridad Democrática Regional, por ejemplo), la idea de la seguridad societal, a la manera como se trabaja por parte de Buzan y Waever. En esa dirección, su noción de seguridad se mueve entre la seguridad regional y la seguridad humana, pero no se ha avanzado en los temas de la seguridad de las minorías, por ejemplo. Ello es comprensible por una circunstancia que parece ser una tónica general de los países latinoamericanos, a diferencia de los europeos: la idea de que la soberanía nacional sigue siendo el imperativo por excelencia (obstáculo incluso en los procesos de integración subregionales), y que otorgar consideraciones autonómicas a las minorías, y a otros grupos sociales distinguibles, puede afectar la unidad nacional.

Por otra parte, las seguridades nacionales tienen ahora una vigencia mucho menor a la que tuvieron de manera casi exclusiva durante la década de los ochenta. Es como si la seguridad nacional fuera una no-

ción hegemónica y fundamental en momentos de conflicto, para poder dejar de serlo en las etapas posconflicto, de reconstrucción democrática y de convivencia interna e internacional. La insistencia en la seguridad regional, y el hecho de que la misma haya sido posible, es un hecho histórico sin precedentes en América Central.

Encontramos en Costa Rica, una insistencia en los aspectos no militares ni policiales de la seguridad. Mientras tanto, Panamá sigue conservando su entidad como un país de importancia crucial en la seguridad del principal actor regional (EE. UU). En efecto, las demás consideraciones de seguridad en el Gran Caribe pueden ser importantes para EE. UU., pero sólo México y la zona del Canal han adquirido, desde el siglo XIX, sin interrupción alguna, la calidad de regiones *esenciales* para la seguridad estadounidense. Ello le da a Panamá una visión muy especial, pese al incremento exponencial de la influencia comercial de China en la zona económica de Colón.

En la actualidad, a diferencia de lo que pudo haber ocurrido en épocas anteriores, desde Centroamérica no se percibe a EE. UU. como una amenaza para su seguridad regional; en esto, la visión corresponde, grosso modo, al cambio dramático que en tal sentido pudo percibirse en México en la década de los noventa. El rol de EE. UU. es fundamental en la región, pese a alguna actividad política por parte de Europa comunitaria, de Canadá, y a algunas inversiones de países del arco del Pacífico asiático. Curiosamente, cuatro de los países centroamericanos siguen siendo miembros de la restringida lista de países del mundo que tienen aún relaciones diplomáticas y económicas preferenciales con Taiwán. También la generalidad de los países centroamericanos apoyó la posición de los EE. UU. en la ONU, antes y después de la intervención reciente en Iraq.

En ese sentido, han compartido la visión regional y global de los Estados Unidos. Podría afirmarse que hoy, más que nunca, los países de América Central se encuentran vinculados de una manera estructural a los EE. UU., y sólo parcialmente al resto de los países del continente. La vinculación general con América Latina es débil, y su grado de entendimiento con Sudamérica es de muy bajo perfil. Centroamérica y Sudamérica parecen estar prácticamente ausentes en sus procesos mutuos; quizás los países andinos tengan un importante papel que jugar en el futuro de este relacionamiento, en la medida en que pueden funcionar como bisagra entre dos espacios regionales.

Los principales problemas de seguridad de la región son, sin duda, el tráfico de drogas, de paso desde Colombia y Perú hasta México y EE. UU.; la delincuencia transnacional con el tráfico de armas y de personas, y la inseguridad ciudadana (en especial en Guatemala, Honduras y El Salva-

dor; si bien es creciente en Costa Rica y Nicaragua). Por otro lado, parece existir evidencia de importante lavado de dinero en Panamá, por la vía financiera y del comercio, y un incremento importante del tráfico de drogas por Belice, en consonancia con el existente en el sur de México.

El Caribe insular

No existe un sólo Caribe insular, sino varios, en diferentes sentidos. Ante todo, la adscripción internacional de los países del área es diversa: la mayor parte se encuentran integrados dentro de la estructura de la Commonwealth; existen algunos de habla hispana, como Cuba, República Dominicana y Puerto Rico, este último bastante integrado a la economía y la línea política de los EE. UU.; encontramos también algunas colonias francesas y holandesas. Por otra parte, el tipo de actividad económica predominante y el peso en la economía de la región es también diferencial: existen allí países bananeros, emporios turísticos, paraísos fiscales y territorios con una actividad económica mínima. Un sólo elemento parece común a todos ellos; salvo el desarrollo de los servicios financieros con vocación internacional en algunos de dichos países y territorios, el resto se dedica a actividades primarias, y suelen ser monoproductores y monoexportadores en lo fundamental.

En esas condiciones, cabe preguntarse si existe un sólo régimen de seguridad en el Caribe, o si, por el contrario, podemos hablar de agrupaciones de seguridad diversas. Ya hemos dicho que algunos de dichos países forman parte de comunidades o agrupaciones de seguridad muy específicas: la de la Commonwealth y la estructura Británica; la de las consideraciones de la seguridad y la estrategia francesa en el mundo, en la cual la industria espacial, y por ende la Guayana Francesa, juega un rol de enorme importancia; la de provisión de recursos petroleros y de derivados para el Benelux, para lo cual las posesiones holandesas (en especial Aruba y Curazao) juegan un rol fundamental. Muy conocido es el rol que juegan, en la seguridad de los EE. UU., sus bases en Cuba y Puerto Rico, existentes desde finales del siglo XIX.

Por su parte, durante tres décadas de la Guerra Fría, Cuba se encontró inmersa en el sistema de seguridad acaudillado por la vieja Unión Soviética; hoy día, dicho sistema ya no existe, pero Cuba tiene un carácter autonómico, más vinculado a esquemas de seguridad propios de lo que queda del *no alineamiento*, y de las relaciones con Asia y África (fue muy activa en África durante los ochenta). Curiosamente, Cuba no se encuentra vinculada a ningún esquema multilateral de seguridad en el continente americano; sólo a mecanismos políticos como la Cumbre Iberoamericana y la Asociación de Estados del Caribe, a lo cual deben

adicionarse algunos acuerdos en materias como migración y lucha contra la piratería aérea.

Sin embargo, no puede decirse que no exista en el Caribe insular un elemento unificador más general, dado que los Estados Unidos ejerce, *grosso modo*, un dominio eminente en la región: es la principal fuente de inversiones y de comercio (salvo Cuba), el referente centralizador del transporte aéreo y marítimo, y su presencia militar, policial y mercante es apabullante en todo el Caribe. Además, ha logrado configurar una nutrida red de seguridad referida a temas políticos, a la lucha contra las drogas (incluso con acuerdos de interdicción marítima y *persecución en caliente* que no existen en ninguna otra región del mundo), que nos permiten considerar que, pese a todas las diferencias y particularidades, el Caribe insular constituye para estos efectos un *complejo de seguridad* altamente Centrado.

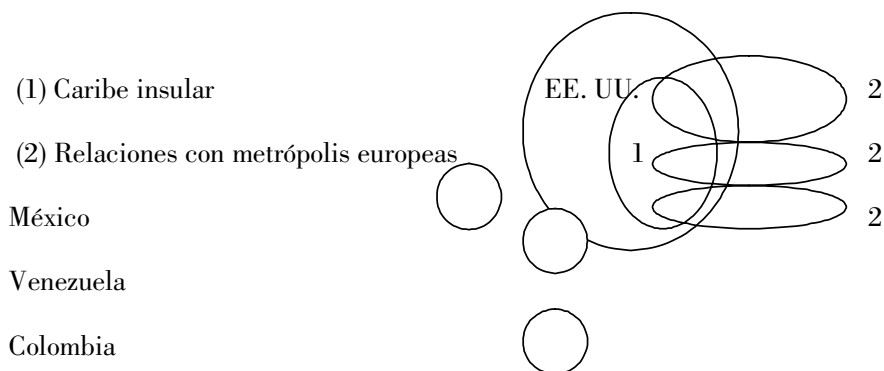
Los países europeos y Canadá juegan un rol secundario, no exento de importancia: Canadá es la principal fuente de cooperación en el Caribe insular, y los países europeos tienen un comercio con la región que, es medianamente importante para la misma. Pero en términos de seguridad, salvo alguna que otra excepción notable, el rol canadiense o europeo es mínimo. La armonía se ha mantenido gracias a que la relación de todos estos actores con el Caribe insular se encuentra inmersa en el marco de la relación transatlántica Europa-Estados Unidos (con un rol secundario de Canadá). Mientras dicha relación sea armónica, y se respeten los espacios entre los países implicados, no habrá disrupciones en el Caribe insular. En cualquier caso, el dominio marítimo, mas allá de los mares territoriales, y en ocasiones incluyéndolos, es claramente estadounidense.

Su visión de la región y la inscripción de la misma en el mundo

La visión que en algunos de los países y territorios del Caribe se tiene sobre el mundo y su región está, muchas veces, permeada, como se ha dicho, por la relación estrecha con sus antiguas o actuales metrópolis. Por ejemplo, que el *agreement* de los embajadores extranjeros acreditados en los países Commonwealth del Caribe tarde más de lo normal porque debe pasar a consideración del Foreign Office y de la Corona inglesa (dado el carácter de jefe de Estado de la reina del Reino Unido), es muy diciente. En estos casos (y no es válido sólo para los países anglófonos del Caribe), su visión del mundo pasa primero por Europa. Es ese su primer círculo en su percepción de sus relaciones con el exterior. El segundo sería el de su propia semejanza en la región; un tercero parece estar compartido entre su adhesión a la idea de un Gran Caribe (con

Centroamérica, pero difícilmente con México, Colombia y Venezuela); un círculo adicional estaría compuesto por el componente estadounidense con su presencia eminente en la región (ver Figura 5).

Figura 5. El Gran Caribe visto desde el Caribe insular



Fuente: elaboración propia

La relación intercaribeña es mínima por varias razones: culturalmente se consideran como mundos aparte; el océano Atlántico es un espacio que los une (en su visión) a las metrópolis, pero el mar Caribe es un espacio que los separa de las islas y países relativamente cercanos, con los cuales existen contactos mínimos en todos los sentidos posibles (comercio, inversiones, transportes, comunicaciones, turismo, para sólo citar los más importantes).

Culturalmente, tienen semejanzas asombrosas, si se les ve con el ojo europeo o desde EE. UU. o América Latina, donde hablamos de un *complejo cultural caribeño*. Pero entre ellos se perciben mutuamente como mundos diversos y separados, tanto o más como pueden serlo los anglófonos y los francófonos de África, o los mismos latinoamericanos entre sí. La gran paradoja es que sólo la relación cada vez más intensa con los EE. UU. constituye un hilo conductor de identificación en el proceso de globalización. Ello refuerza, en lugar de contradecir, las tendencias generales que también existen en el plano de la seguridad regional.

Lo más notable en esta visión del mundo caribeño es la ausencia de una percepción estructurada de sus relaciones con México, Colombia y Venezuela. Si algunos líderes y analistas de estos tres países han creído alguna vez que el Caribe insular era su área de influencia, y que podrían contar con apoyos caribeños sostenibles para sus políticas externas, se han equivocado por completo.

En su visión del mundo, los habitantes de los países caribeños insulares se ven, pues como únicos y separados de las subregiones americanas que les rodean; prefieren una relación estructurada con las antiguas o actuales metrópolis; se consideran separados en esencia de México, Colombia y Venezuela, y para todo análisis debe considerarse la existencia de una presencia eminente de los EE. UU. en la región. Estos países, pese a sus adscripciones parciales a comunidades de seguridad variables, forman, sin embargo, en su conjunto una parte de un complejo de seguridad mayor encabezado por los EE. UU. En dicha visión, Colombia, Venezuela y México se consideran como países extraños. La visión del Gran Caribe de los caribeños es, en general, menos extensa que la de todos los demás países de la región. Este punto de vista es más notorio cuando observamos que el Caribe insular se considera ausente, para efectos prácticos, de los acuerdos de seguridad propiamente latinoamericanos.

La única excepción está constituida quizá por la República Dominicana, que busca acercarse por todos los medios posibles a sus pares del continente. En efecto, sufre una situación de aislamiento tradicional dentro de la región, que pesa en su política exterior: no es visto como un país cercano por los centroamericanos, que restringen sus acuerdos a los países continentales; no tiene relaciones estructuradas ni con Cuba (por razones políticas) ni con Puerto Rico (más cercano a EE. UU. y con problemas propios); es excluido prácticamente de todas las decisiones caribeñas por el peso del voto de los numerosos miembros de la Commonwealth; ha estado ausente de pleno derecho en el Grupo de Río, y su peso en los destinos del Caribe y de América Latina en general es muy limitado.

Por el contrario, los países del Caribe insular participan normalmente de las reuniones del Grupo Latinoamericano y del Caribe (GRULAC) en las Naciones Unidas, por lo menos en su sede de Nueva York, pues, en Ginebra o Viena, o ante la Unión Europea en Bruselas no existe el GRULAC (sino sólo el GRULA sin el Caribe). Ha de reconocerse que el GRULAC logra algunas concertaciones con miras a actividades de la Asamblea General y del Consejo Económico y Social de la ONU. No es el caso frente al Consejo de Seguridad, caso en el cual este grupo no opera.

Sin embargo, la actividad en relación con América Latina se puede encontrar en los acuerdos de seguridad en las Cumbre de las Américas, en el TIAR (cuando el mismo ha sido convocado), o en la OEA, y muy en particular en la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD); también en las reuniones de ministros de defensa del hemisferio, o en las conferencias hemisféricas sobre seguridad, Terroris-

mo y armas ligeras, para sólo citar algunas de las más importantes. Por otra parte, han sido, en buena medida, los responsables de haber introducido los fenómenos naturales como un factor que afecta la seguridad en el continente americano. Pero se trata de actividades generales; consideran que los problemas de seguridad de Colombia, México o Venezuela no les conciernen directamente.

Los países del Caribe insular poseen nociones de seguridad mixtas: en primer lugar, visiones clásicas por lo que concierne a sus relaciones con EE. UU., quizá porque la notoria asimetría de la relación hace que la visión estándar de los EE. UU. se imponga fácilmente. En segundo lugar, poseen visiones muy avanzadas en las relaciones entre seguridad y economía o seguridad y fenómenos naturales, quizá debido a que sus propias realidades les han mostrado que un huracán o una erupción volcánica son más devastadoras allí para las economías y para la integridad de sus habitantes, que los poco existentes conflictos u otras anomalías.

Colombia

La visión colombiana sobre el Caribe ha sido en general más cercana a los temas culturales que a los de comercio, inversiones o seguridad. El país fue muy activo en el Grupo de Contadora, más orientado hacia Centroamérica que hacia la cuenca misma del Caribe; pero un heredero legítimo de Contadora, el Grupo de los Tres, se incorporó desde sus comienzos como una de sus asociaciones de alto nivel más importantes, el de cooperación con América Central y el Caribe. Más tarde, ya en 1994, Colombia fue quizá el país más activo en la conformación de la Asociación de Estados del Caribe, y llegó a tener cinco embajadores caribeños acreditados en países del Caribe anglófono insular. Parte de estas iniciativas estaban perneadas por una concepción de la seguridad regional.

Su visión de la región

Para Colombia, Centroamérica sería un área de influencia deseable, así como un posible destino importante de inversiones, máxime si tomamos en cuenta el potencial demográfico de la región, en comparación con el muy limitado del Caribe insular. Sin embargo, por razones aún por explorar, entre las cuales los asuntos limítrofes son sólo una parte, la presencia colombiana en Centroamérica es mínima, si se la compara con la mexicana o la estadounidense. Sólo una treintena de empresas colombianas han logrado implantarse apropiadamente en los países de Centroamérica, para beneficio de todos los involucrados. Si se piensa que por lo menos unas setenta empresas desarrollan actividades impor-

tantes con Venezuela, y que cerca de ciento cincuenta lo hacen con Ecuador, el asunto es aún más relevante.

Por otra parte, en la perspectiva de la seguridad, tres temas en particular constituyen motivo de preocupación para los colombianos: en primer lugar, la zona fronteriza marítima con Venezuela, la cual en existe un diferendo sin solución después de décadas. En segundo lugar, los temas de seguridad derivados del Archipiélago de San Andrés y Providencia, con presencia cercana de barcos nicaragüenses y de otras nacionalidades, a lo cual se suma la demanda presentada por Nicaragua ante la Corte Internacional de La Haya. En tercer lugar, los problemas de seguridad derivados de la actividad de los narcotraficantes que exportan sus productos por el Caribe (y el Pacífico), y la presencia creciente de medios de intercepción por parte de efectivos navales y aéreos de los EE. UU.

Por otra parte, así como los vecinos de Colombia consideran que el conflicto interno de este país puede afectar de una u otra forma su seguridad (la de dichos países), la visión colombiana no es menos preocupante. En efecto, desde Colombia se ha considerado que las declaraciones de neutralidad en momentos diversos, de los gobiernos de Venezuela y Ecuador, han sido nefastas para el desarrollo de la lucha por el fortalecimiento del Estado en el país, y pueden conducir de hecho a la existencia de *santuarios* de la guerrilla colombiana en los países fronterizos. Por otra parte, la dolarización del Ecuador y la existente en la zona de Colón, en Panamá, conducen a que dineros (dólares) producto de las actividades internacionales de las drogas se inviertan en productos comerciales en dichos países, y en inversiones legales en Ecuador, con lo cual se produce un proceso automático de lavado en gran escala; además, muchos de tales productos entran, según afirman las autoridades, al mercado local del contrabando, y afectan también a los productores legales nacionales.

Por otra parte, Colombia acusa a sus vecinos, como éstos lo hacen con Colombia, de descuido e inactividad en el mantenimiento de la seguridad en sus fronteras. En cuanto al Perú, la acusación más grave por parte de Colombia se refiere al hecho de que el ex asesor de seguridad nacional del presidente Fujimori, Vladimiro Montesinos, hubiera vendido en su momento 10.000 fusiles a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia –FARC– (a espaldas de las Fuerzas Armadas peruanas).

Todo lo anterior ha propiciado que Colombia perciba una inseguridad importada desde su vecindario; a ello no sería ajena la existencia de tráfico de armas desde el Caribe, incluido el insular, y lavado de dineros proveniente de la actividad del narcotráfico que practican carteles delincuenciales comunes, y algunos de los grupos insurgentes.

Por la razón que fuere, el hecho es que, desde finales del siglo XX, Colombia ha vuelto a tener una relación estructurada y profunda con EE. UU. en materias como lucha contra las drogas, cooperación policial y judicial, flujos de información, actividades económicas y mecanismos de concertación de políticas en temas importantes de la agenda bilateral, regional e incluso global. Ello, porque en especial las administraciones Pastrana y Uribe han sentido la necesidad imperiosa de una alianza estratégica con EE. UU. Esta cercanía ha llevado a una visión de los problemas generales del Caribe, muy cercana a los puntos de vista de la administración de los EE. UU.

Por otra parte, así como México ha sido un mediador con las FARC en el pasado, se ha intentado que lo fuera con el Ejército de Liberación Nacional (ELN) en los últimos tiempos, por lo menos hasta finales de 2004. Las vicisitudes de la política exterior mexicana de finales de la administración Fox, quizá han hecho descender esta expectativa y la aceptación de dicha mediación por parte del grupo insurgente. Lo claro es que México desplazó en su momento a Cuba como mecanismo de mediación con el ELN, asunto notable si se mira la historia de las negociaciones o intentos de negociación de los ochenta y noventa.

El hecho es que, así como se ha llegado a la conclusión de que sólo una alianza internacional podría llevar a soluciones sostenibles y eficaces contra las drogas, de la misma manera se ha planteado el problema en el Gran Caribe para el tráfico de armas y para otros problemas de seguridad como el tráfico de personas, la delincuencia común transnacional e, incluso, la seguridad humana en general. Por ello, si bien Colombia ha priorizado sus relaciones bilaterales con EE. UU. en temas como comercio e inversiones, tecnología y lucha contra las drogas o conflicto y lucha contra el terrorismo, también ha intentado profundizar los acuerdos multilaterales caribeños para otros temas de la agenda de la seguridad regional.

Su vocación andina y la inscripción internacional del país

La relación con EE. UU. ha sido estructural para la mayor parte de los gobiernos colombianos, desde comienzos del siglo XX, con pocas excepciones. Esa relación particular se ha expresado en varios casos como la posición frente al caso Malvinas, la polémica con Cuba por una silla en el Consejo de Seguridad en los ochenta, la intervención en Panamá que condujo a la salida del poder del general Noriega, Irak I e Irak II (curiosamente en los casos, Colombia era miembro del Consejo de Seguridad de la ONU). Y ello ha sido una constante, pese a algunas posiciones diversas como en el caso de Haití, o en los temas relacionados con las

diferencias entre Israel y Palestina, frente a las cuales Colombia ha sido tradicionalmente equilibrado y moderado.

Sin embargo, fue Colombia el promotor más importante de la integración andina desde sus comienzos, al punto que el acuerdo fundador lleva el nombre de la ciudad de Cartagena; y tradicionalmente, salvo casos excepcionales, pero no por ello inexistentes, los temas andinos han sido importantes para el país. Por el contrario, la vocación sudamericana parece reducida, al menos por el momento, y las relaciones con los demás países del subcontinente son de bajo perfil, no sólo para el Estado, sino para los empresarios o las organizaciones civiles y el mundo académico. Dicha ausencia, va sólo aparejada por un olvido aún menos justificable: el del Caribe, hecho curioso si pensamos que Colombia posee la cuarta costa en extensión de los países americanos hacia la región (después de EE. UU., México y Venezuela).

Su visión de la seguridad regional, como sujeta a la seguridad nacional)

El asunto más importante para comprender la seguridad de Colombia y sus relaciones con la política exterior es que en la administración Uribe existe lo que podríamos denominar un proceso de vinculación orgánica entre la seguridad y la política exterior, mediante el cual la política exterior está subordinada a los requerimientos del conflicto interno. Por primera vez en la historia colombiana, un problema interno subordina claramente a uno internacional. En ese sentido, la política exterior adquiere el carácter de un instrumento de la lógica interna del conflicto; se exceptúa parcialmente parte de la actividad de la política multilateral, por la naturaleza de los consensos internacionales y su propia dinámica.

Lo primero que salta a la vista es que, en los últimos tres años, Colombia ha insistido en una estrategia de seguridad nacional, por encima de cualquier estrategia subregional andina o regional americana. Además, dicha estrategia se ha mezclado desde su denominación, con los temas de la defensa. Ha contribuido a ello, el hecho de ser el único país con un conflicto interno importante en el hemisferio occidental.

La seguridad global ha tenido para Colombia una importancia muy marginal, y sus iniciativas en esa materia se limitan a los temas jurídicos y a la lucha contra las drogas, tema en el cual ha actuado casi siempre de la mano de México y excepcionalmente de alguno de sus socios andinos, como es el caso del Perú. En estos álgidos temas, no existe una asociación con el Caribe insular. Por otra parte, no ve aprehensión alguna en la asociación preferencial con los EE. UU., razón por la cual en seguridad, como en comercio e inversiones, puede decirse que la política externa colombiana sigue un claro rópice *polum*.

Por otra parte, como se ha indicado, ve peligros en los países vecinos: se asume desde Colombia que debe existir una especie de plan desde Venezuela, para tener injerencia en los problemas internos, mediante apoyos y ayudas diversas a las fuerzas guerrilleras y a movimientos políticos de izquierda dentro del país. Pero esas visiones no se limitan sólo a Venezuela. También ve Colombia peligros desde Ecuador, del cual se piensa que tolera la actividad de los guerrilleros colombianos en su territorio, por temor a involucrarse o por simpatía en algunos sectores. Por otra parte, ya en el Caribe propiamente dicho, desde Colombia se perciben peligros adicionales con Nicaragua (por razones fronterizas y el comercio de armas ligeras), y por el impacto de algunas actividades sobre el archipiélago de San Andrés y Providencia. Adicionalmente, el lavado de dinero (de activos, se prefiere decir en Colombia) y la actividad del contrabando se perciben como vinculados a las drogas y a la financiación de grupos ilegales, con lo cual el tema adquiere connotaciones indudables de seguridad.

Sin embargo, nos encontramos con la interesante paradoja de que Cuba sea visto como factor de estabilidad y no de desestabilización regional, incluyendo su mediación anterior con el ELN, y con sus buenos oficios recientes con Venezuela en la solución del caso Granda, una especie de enviado diplomático de alto rango de las FARC, que fue secuestrado en Venezuela (por venezolanos que al parecer cobraron una recompensa) y conducido a la frontera colombiana, donde lo apresaron las autoridades del país.

Para resumir, la visión colombiana del Gran Caribe o de la cuenca del Caribe no es tan estructurada como la que se tiene de las relaciones con EE. UU. o con parte de América Central. Por otra parte, la vocación colombiana caribeña es menor que la andina, pese a que ésta sufre altibajos en las últimas administraciones. El manejo de las relaciones de seguridad (como en otros temas) con el Caribe es de preferencia multilateral, o mediado por las relaciones con EE. UU. En este tema y área, como en las otras, la política exterior está subordinada por la seguridad. Finalmente, la orientación clara de réspice *polum* de las dos últimas administraciones hace que la visión de un complejo de seguridad centrado alrededor de los EE. UU., sea la constante en la visión colombiana de la seguridad en el Caribe.

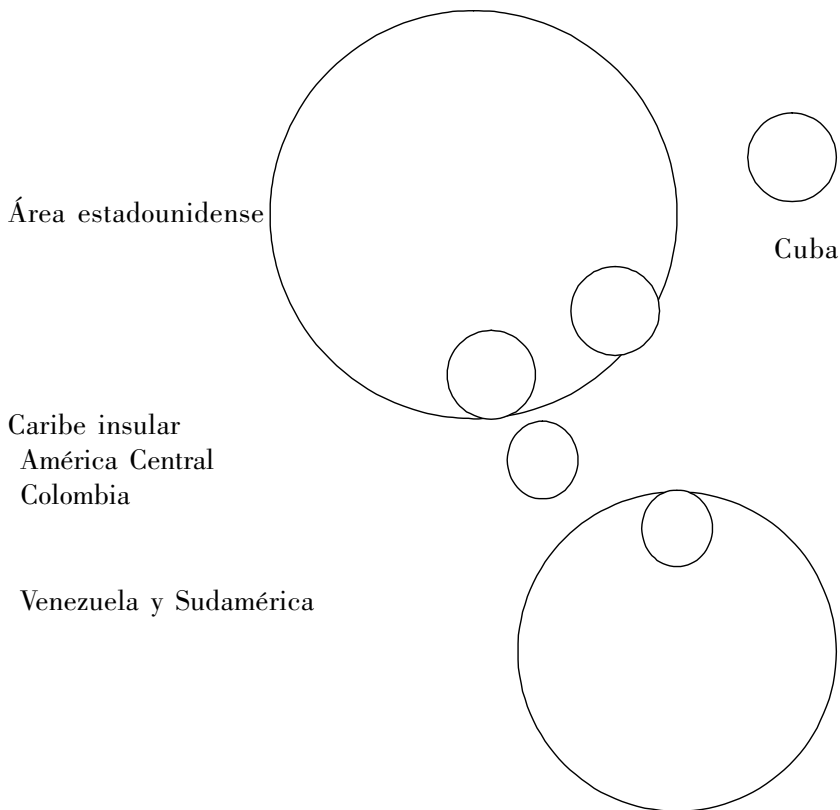
No podemos olvidar tampoco que, desde la perspectiva colombiana (a la inversa de la visión de sus vecinos), el conflicto interno se puede ver incrementado o atizado por las actividades legales e ilegales que existen en el vecindario y en países del área (contrabando, lavado de dinero y activos, flujos de armas y drogas, entre otros).

Venezuela

Buena parte de los internacionalistas y analistas políticos que han escrito recientemente sobre Venezuela, tienden a magnificar el valor de la coyuntura política y, por ende, las políticas implementadas por el presidente Chávez y su grupo de poder; consideran todas sus políticas como fruto de la coyuntura. En muchos aspectos, se olvida que, pese a las rupturas que se pueden apreciar en el sistema político, existen ciertas tendencias de larga duración en la historia de Venezuela, que deben ser puestas en evidencia para un análisis más sólido de las orientaciones generales de su gobierno.

Su visión de la región (ver Figura 6)

Figura 6. Venezuela: su visión de la región



Fuente: elaboración propia.

Lo primero que debe entenderse es que Venezuela tiene, tradicionalmente, una triple vocación: *andina*, *sudamericana* y *caribeña*.

La vocación andina proviene parcialmente de la misma configuración geográfica, con un área andina que ocupa un tercio del país, con un vecindario andino que se identifica con los ideales primigenios de Bolívar, con un comercio importante con Colombia, con su pertenencia activa a la Comunidad Andina (el eje más importante de la misma está constituido por la relación Venezuela-Colombia), y con el hecho de que el sur y el oriente del país sean, aun hoy, las regiones menos pobladas y menos desarrolladas del país.

Con la administración Chávez, existe un interesante fenómeno: la vocación bolivariana de su movimiento y sus convicciones políticas han llevado a que pese a la indiferencia inicial y a que hubiera preferido en todo momento una cercanía con Brasil, y por ende con el Mercosur, su gobierno haya asumido finalmente que la vocación andina es uno de los pilares de la política exterior del país, y que la misma no es incompatible ni con la construcción de Sudamérica, ni con una actividad importante en los asuntos globales Sur-Norte.

En cuanto a la vocación sudamericana, se trata de un fenómeno nuevo; lo que podía observarse era, sin duda, una cercanía gradual del país hacia Brasil, desde la administración Caldera, incrementada gradualmente en el periodo Chávez. Se llegó a pensar que Venezuela abandonaría pura y simplemente sus compromisos andinos en pro de una adhesión rápida al Mercosur. Por fortuna (también para los venezolanos), tal cosa no ocurrió, y se plantea ahora una doble pertenencia, compatible en la medida en que se ha producido la adhesión mutua de los países andinos al Mercosur y de los países del Mercosur a la Comunidad Andina, hechos sucedidos en el año 2005.

El hecho es que el actual gobierno de Venezuela ha comenzado a insistir en los últimos meses en una visión ampliada, hacia consideraciones sudamericanas. Una zona de paz sudamericana, y no sólo un área de paz y seguridad andinas; Telesur, y no Teleandina; Petrosur, que engloba la idea de Petroandina; integración sudamericana, y no sólo integración andina. Tanto la necesidad de *masa crítica* para el proceso de integración, como algunas afinidades políticas, sin duda han contribuido a ese proceso. Adicionalmente, si los motores de la integración sudamericana son, de una parte, Perú y Venezuela, y, de la otra, Brasil y Chile es claro que este escenario político aparece para Venezuela, preferible al venezolano-colombiano y su difícil promoción de la integración andina. Es este un asunto crucial que debe ser tenido en cuenta al momento de juzgar las iniciativas del gobierno Chávez, tanto en la Comunidad Andina como en un proceso sudamericano.

Ahora bien, en su política exterior y en el proceso de integración sudamericano, el gobierno venezolano ve dos temas de seguridad. Por una parte, la posición de EE. UU., en especial por la existente frente a Venezuela misma, pero también por la asumida con frecuencia frente a los demás países de la región, Cuba incluida. En segundo lugar, el tema petrolero, habida cuenta de que este recurso constituye la fuente por excelencia de los ingresos del país, y cerca del 80% de sus ingresos fiscales. La seguridad petrolera (instalaciones, cadenas de intermediarios, tecnología, transporte) ha adquirido, poco a poco, una importancia crucial y nunca desmesurada para Venezuela.

El otro tema se refiere a la visión de la seguridad del país, frente a lo que desde allí es visto como la amenaza proveniente del conflicto en Colombia, y de lo que en la administración Chávez se ha denominado como las relaciones preferenciales de este país con EE. UU. Incluso algunos sectores oficiales en Venezuela afirman haber llegado a la convicción de que la administración Bush estaría utilizando a Colombia como una punta de lanza contra Venezuela.

En cuanto al Caribe insular, se ha intentado tradicionalmente, y en especial desde el gobierno de Carlos Andrés Pérez, una cierta presencia, por considerarlo como parte de su área natural de influencia. Las actividades externas de Venezuela han sido más marcadas en la zona oriental del Caribe, quizá por adyacencia geográfica.

Su visión de la seguridad regional

Por otra parte, sería conveniente recordar que los gobiernos de Venezuela han sido tradicionalmente favorables a formas de *de securización* positiva, como lo prueba el hecho de que el país haya sido muy activo en el proceso de Contadora, en los inicios del Grupo de Río, en el Pacto de San José para proveer petróleo en condiciones favorables a los países de Centroamérica y luego del Caribe insular, y, parcialmente, en algunas de las acciones del G-3 y la Asociación de Estados del Caribe. Sin embargo, por otra parte, ha mostrado un tradicional temor al rol de EE. UU. en la región, y sólo compartió plenamente sus políticas de la Guerra Fría cuando, en los años sesenta, se afirmó la existencia de un desembarco de armas cubanas en territorio venezolano, supuestamente con el fin de alimentar a las guerrillas de este país. Ello motivó, como se ha mencionado, que fuera Venezuela, en colaboración con Colombia, quien propusiera formalmente la exclusión de Cuba de las actividades de la OEA.

Sin embargo, ese temor al rol de los EE. UU. no ha implicado hasta el momento acuerdos particulares de seguridad con Brasil; ello demostraría un hecho diferente y de enorme significado: Brasil, pese a su desig-

nio de convertirse en la potencia indisputada de la región, y en una fuerza importante en los destinos regionales y eventualmente mundiales, no ha cometido, sin embargo, el error de retar a los EE. UU. en el terreno de la defensa; las diferencias de puntos de vista (a veces importantes) se limitan al terreno de las declaraciones y acciones diplomáticas en puntos muy concretos de la agenda política y económica. Pero hasta el momento no han llegado (por la asimetría profunda existente, quizá) al campo de lo militar. En este asunto, Brasil ha demostrado sin duda una gran prudencia.

En los últimos años, además de lo arriba mencionado, y de los problemas de seguridad fronteriza con Colombia (que Colombia ve exactamente a la inversa), el principal problema potencial de la propia visión de la seguridad en Venezuela (después de la hipótesis de intervención de los EE. UU.) es, sin duda alguna, la posibilidad de un desbordamiento del conflicto colombiano. Algunos analistas asumen que al gobierno Chávez le podría interesar agudizar los problemas internos de Colombia, ello podría tener alguna lógica, si no fuera porque para Venezuela, los flujos armoniosos de comercio con Colombia son importantes, y ello requiere estabilidad; además, una injerencia en los temas internos colombianos implicaría automáticamente dejar la puerta abierta para actividades extranjeras en los asuntos internos de la propia Venezuela.

Pero el factor fundamental es que una agudización abrupta de los problemas internos de Colombia podría provocar una oleada migratoria muy importante desde este país hacia Venezuela, la cual sería de muy difícil manejo por su magnitud. Las autoridades venezolanas aducen que una oleada de tal naturaleza tendría un efecto desestabilizador dentro de su país, y acuden a tal explicación para argumentar que la inestabilidad dentro de Colombia, lejos de favorecer a Venezuela, podría serle muy perjudicial.

Algunas consideraciones sobre la seguridad regional

Las relaciones entre las unidades

Analizado el tema de las visiones diversas que las unidades geográficas (no sólo los países) que conforman el Gran Caribe, tienen sobre la seguridad regional, remitámonos ahora a algunos de los problemas conceptuales y analíticos más importantes que pueden derivar de la investigación de mediano plazo.

En primer lugar, existe la pregunta sobre si *algunas de esas unidades pertenecen a otros complejos de seguridad*. La respuesta es evidentemente positiva, como veremos: EE. UU. es el principal actor de lo que podría-

mos llamar el complejo de seguridad transatlántico; Canadá también es miembro importante de la OTAN y el segundo miembro del acuerdo de ampliación de la defensa del espacio aéreo norteamericano (NORAD, por sus siglas en inglés). Los países del Caribe insular pertenecen mayoritariamente también a asociaciones económicas, políticas y de seguridad con las viejas potencias metropolitanas de Europa; en el Caribe existen aún colonias (con denominaciones diferentes, por supuesto) de algunos de los países europeos, incorporados a los mismos por acuerdos de seguridad preferenciales. Finalmente, Colombia y Venezuela pertenecen a la zona de seguridad o de paz andina propiamente dicha, y a la incipiente, pero seguramente creciente zona de paz sudamericana.

Esta consideración es importante, porque contraría una de las visiones de Buzan y Waever, cuando afirman que un país sólo pertenece a un complejo de seguridad regional; en la práctica, la norma es justamente la contraria, por lo menos en el Gran Caribe.

En segundo lugar, podemos preguntarnos si la *seguridad interamericana* constituye un *security complex*, o por el contrario, una *comunidad de seguridad*. La respuesta iría más en la segunda dirección, dado que no hay una relación tan unívoca entre todos los actores y sus requerimientos, como para considerar que comparten visiones sobre la seguridad y las amenazas que pesan sobre cada uno. La Declaración de México de 2003, producto final de la Conferencia de la OEA sobre la seguridad hemisférica, ha mostrado que las visiones de los 34 países involucrados (de hecho todos los americanos, salvo Cuba), son diferentes en cuanto a lo que constituye una amenaza, un peligro o sólo un motivo de preocupación. En ese sentido, la llamada seguridad interamericana va más en la dirección de una *comunidad de seguridad*, pero no constituye un complejo de seguridad en los términos estrictos de Buzan y Waever.

En cuanto a las *nociones predominantes de seguridad en el Gran Caribe*, encontramos que existen diferencias de interés. En efecto, entre Colombia y Venezuela podemos constatar la existencia de formas de seguridad cooperativa (para aliviar o evitar tensiones), siendo los dos países parte de la comunidad de seguridad interamericana, tanto como del espacio andino y del sudamericano que busca la creación de una zona de paz en la región.

Centroamérica, por su parte, pone en evidencia el rol predominante de la seguridad regional colaborativa e integrativa, como lo demuestra su mecanismo de seguridad regional compuesto por altas autoridades de relaciones exteriores, defensa e interior de sus gobiernos, instancia que se reúne trimestralmente bajo la presidencia de las autoridades políticas del Ministerio de Relaciones Exteriores. Este mecanismo excepcional no

ha podido ser replicado, por ejemplo, por los países andinos, con lo cual se pierde la posibilidad de una la dinámica que puede conducir a una comunidad de paz. Por otra parte, el alto contenido de seguridad humana en Centroamérica es notable.

En cuanto al Caribe insular, nos encontramos con pertenencias distintas, pero, al mismo tiempo, con una comunidad de seguridad en una situación más que embrionaria. Por otra parte, encontramos también allí la tendencia a un complejo o quizá subcomplejo de seguridad regional.

Una porción muy importante de la geografía del Gran Caribe es la compuesta por los tres países del NAFTA. Sin duda alguna, el NAFTA es, ante todo, lo que sus siglas precisan, es decir, un acuerdo de libre comercio. Sin embargo, a la par del acuerdo comercial, se introdujeron simultáneamente (a fin de propiciar su aceptación en el Congreso de los EE. UU.), conjuntos de disposiciones laborales y ambientales. En la práctica, la intensidad de la relación entre los vecinos, en particular entre EE. UU. y México, es tal, que otros temas álgidos de la agenda bilateral y de la internacional propiamente dicha han hecho su aparición. Ello incluye también los temas de la seguridad.

En el pasado, por lo menos hasta fines de la Segunda Guerra Mundial, podíamos hablar en las relaciones entre México y EE. UU. de *seguridad cooperativa*, que, como sabemos, está motivada por un deseo de disminuir la desconfianza mutua. Mientras tanto, podía, sin duda hablarse de una comunidad de seguridad en las relaciones entre EE. UU. y Canadá, por la vía de la OTAN. En Centroamérica existía competencia entre EE. UU. y México, dado que cada uno de los dos países ha considerado la región como parte de un área de influencia, y a que el gobierno mexicano y el Partido Revolucionario Institucional (PRI) percibían los problemas centroamericanos como un resultado de los bloqueos en la participación social, económica y ciudadana. Por otra parte, la inestabilidad en el *frente sur*, no era ciertamente la posición ideal para los gobiernos mexicanos, en parte, también por su propio interés nacional.

Difícilmente, sin embargo, puede hablarse de una comunidad de seguridad México-Centroamérica, y menos aún México-Caribe insular. Pero la evolución contemporánea (drogas, armas, tráfico de personas, las bandas *maras* de origen centroamericano, la relación creciente con la seguridad de los Estados Unidos) están llevando a que, sin duda, podamos hablar del carácter creciente de un complejo de seguridad en la región; pero no se trata de un complejo de seguridad con México exclusivamente, sino dentro de los parámetros más generales de la seguridad de los Estados Unidos o de la misma en la región.

Para resumir lo dicho, es visible una comunidad de seguridad EE. UU.-Canadá, una seguridad cooperativa en el pasado entre EE. UU. y México, una ausencia de una comunidad o de la seguridad cooperativa entre México y Centroamérica (era más de carácter colaborativo), y una aparición creciente de un complejo de seguridad entre estos actores, que incorpora a los EE. UU. Este sería un asunto en el cual Buzan y Waever tienen parcialmente razón.

En cuanto al Caribe insular, en sus relaciones con México, Colombia o Venezuela, encontramos algunos parámetros de seguridad colaborativa. No existe aquí una comunidad de seguridad, ni tampoco la seguridad cooperativa, porque no existe desconfianza entre dichos actores (si exceptuamos el caso cubano en el pasado, o la que pueda existir en algunos actores del Caribe respecto a las intenciones de la Venezuela contemporánea). Sin embargo, existen parámetros de un complejo de seguridad, cuando apreciamos el asunto en la perspectiva de las relaciones con EE. UU. y la presencia de dicho país en la casi totalidad del Caribe. Es como si pudiéramos decir que entre los demás actores pueden existir formas de colaboración y un germen de un complejo de seguridad generalizado; pero es con la presencia de los EE. UU. cuando la forma del complejo de seguridad aparece más claramente.

La visión de Buzan y Waever puede deberse, sin duda, a las fuentes utilizadas (ante todo estadounidenses) y a la visión de los temas de la seguridad, más identificada con la defensa, las drogas y algunas amenazas de la delincuencia tradicional, que con los temas más acuciantes de la seguridad humana. Una revisión atenta de las posiciones de los países en la negociación de la Declaración de Seguridad en las Américas de 2003, hubiera matizado las afirmaciones centrales de los dos autores. Cuando, para la casi totalidad de los países del Caribe y buena parte de los centroamericanos, aparece que la principal amenaza percibida a su seguridad proviene, por ejemplo, de los desastres naturales (volcanes, terremotos, huracanes, inundaciones) se comprendería que el complejo de seguridad en relación con EE. UU. debería ser matizado en estos temas.

En esa dirección, quizá sería preferible hablar de un supercomplejo de seguridad del Gran Caribe, el cual agrupa varios complejos de seguridad y algunas pertenencias extrarregionales. Ello, si aceptamos como yo lo propongo, que un país puede simultáneamente pertenecer a varios complejos de seguridad, de la misma manera que puede pertenecer a varias agrupaciones de libre comercio. También se podría dar el caso de que un país pertenezca simultáneamente a varias *comunidades de seguridad*, como la interamericana y la Atlántica, por ejemplo, o la interamericana y la centroamericana, o la del Mercosur y la andina.

La tipología de los *complejos de seguridad* es, sin duda, útil y permite introducir elementos de carácter regional de una manera más clara que las categorías precedentes en la historia de la disciplina de las relaciones internacionales. Pero no puede ser una camisa de fuerza que encaje a los países solamente en una u otra pertenencia, pues ello no corresponde a la realidad, y, por otra parte, no nos puede llevar a simplificar las realidades del mundo en pro de una ampliación geográfica que puede hacer perder los matices regionales de importancia.

Volvemos aquí a una vieja discusión sobre los niveles de análisis en las relaciones internacionales: los complejos de seguridad tienen la virtud de salir de las viejas discusiones sobre la seguridad nacional. Se mueven en el ámbito regional, lo cual corresponde a realidades contemporáneas que se abren espacios, pero la pretensión globalizante del último estudio de Buzan y Waever, les hace incurrir en una visión global para un tema regional, lo cual lleva, sin duda, a simplificaciones que se resquebrajan en la práctica.

El tipo de complejos regionales de seguridad

Ya hemos dicho que en el Gran Caribe podemos identificar cuatro tendencias hacia la existencia de complejos subregionales de seguridad. Entre ellos, encontramos tres casos en los cuales podemos hablar de cierta simetría interna. En efecto, la simetría existe *grosso modo* entre los países centroamericanos. Se percibe allí cierto equilibrio, garantizado, en buena parte, por las semejanzas relativas entre los miembros: países pequeños con renta media-baja, salvo el caso de Panamá, con un potencial económico semejante y problemas crecientemente compartidos; además, con una institucionalidad garantizada mediante los acuerdos derivados del Tratado Marco sobre Seguridad Democrática Regional.

Incluso por razones estructurales y por la experiencia histórica, los países de América Central (ahora con la inclusión de Panamá y Belice), convergen hacia una comunidad de seguridad. La excepción de Costa Rica se debe a la paradoja de ser un país sin fuerzas militares, razón por la cual sus autoridades consideran que algunas de las disposiciones del Tratado Marco de Seguridad Democrática no le son aplicables, pero en el espíritu de su institucionalidad y su experiencia histórica, la compatibilidad entre Costa Rica y sus vecinos es ahora la mayor de su historia contemporánea.

En esa dirección, y debido a la simetría y el equilibrio de las relaciones, podemos hablar de un *complejo de seguridad estándar* entre los países centroamericanos.

En el mismo sentido, podríamos hablar de un complejo de seguridad incipiente entre los países del Caribe insular, excepción hecha de Cuba.

Este fenómeno es más marcado en los países caribeños pertenecientes a la Commonwealth. Aquí también podríamos hablar de un complejo *estándar* entre ellos. Esto no excluye ni desconoce la pertenencia de algunos de los países y territorios del Caribe a comunidades de seguridad más amplias, manejadas por sus propias metrópolis actuales o del pasado reciente (en particular, Reino Unido, Francia y Holanda).

En cuanto a Colombia y Venezuela, pese a sus diferentes puntos de vista en la actualidad, coinciden en que se encuentran inmersos en una creciente comunidad de seguridad, la cual posee además implicaciones de complejo de seguridad. En efecto, la seguridad de cada uno de los países andinos sólo puede garantizarse plenamente con la seguridad de todos. Sea por sí mismos o por la mediación con EE. UU., los países andinos configuran gradualmente un *complejo* en el sentido de Buzan y Waever. Así, estos dos países tienen también una pertenencia particular, bastante simétrica, debido a su superficie mediana (que sería enorme para los estándares europeos), ingreso medio y una relación simbiótica muy importante, no exenta de puntos de vista diferentes sobre algunos temas. En ese sentido, también hablaríamos, como en los dos casos anteriores, de un complejo de seguridad *estándar*.

Ahora bien, México no tiene en sí mismo un complejo de seguridad en sus relaciones con ninguno de los actores mencionados. Pero es parte integrante del complejo de seguridad de América del Norte (que en este caso no es una comunidad de seguridad, por lo menos en la etapa actual). Dicha pertenencia implica la existencia en su centro del país responsable del mayor poder regional y del poder global mismo. Es decir, se trata claramente de un complejo de seguridad *centrado*, con una potencia capaz de dominar la relación subregional.

Para resumir, en sí mismos, los cuatro complejos o subcomplejos de seguridad (según el gusto del analista) de la región del Gran Caribe (América Central, Caribe insular, México-EE. UU. y Colombia-Venezuela) son claramente distinguibles. Tres de ellos son simétricos entre sí, sin la presencia de potencias regionales indiscutibles, o globales. Por ello, son *complejos estándar*. El otro (EE. UU.-México) es claramente un complejo centrado.

Ahora, cuando se aprecia el conjunto de los países y regiones pertenecientes al Gran Caribe o cuenca del Caribe, tenemos actores con mayor asimetría: un país de enorme capacidad de acción como EE. UU., la segunda economía y diplomacia latinoamericana (México), dos países de importancia mediana (Colombia y Venezuela); siete países con economías menores en un proceso de integración (Centroamérica) y un grupo importante de pequeños y micro-Estados (con la excepción de Cuba) en el Cari-

be insular. Ya de por sí, esta relación es asimétrica. Pero, por si fuera poco, uno de los actores (EE. UU.) tiene la capacidad de operar como centro de muchas de las actividades económicas y de seguridad de la región; aun al exceptuar el caso cubano, y quizá con una tendencia aún por definirse en el caso de Venezuela, es claro que encontramos aquí un macrocomplejo o supercomplejo de seguridad, claramente *centrado*.

Si se analiza en detalle, el NAFTA es un complejo centrado; Centro América, un complejo estándar con una muy importante externalidad dominante (EE. UU.), y otra secundaria (México); el Caribe insular es un complejo estándar, sólo que con la modalidad de varias externalidades (EE. UU., Reino Unido, Francia, Holanda); la Comunidad Andina, y para el caso la pertenencia de Colombia y Venezuela, es un complejo estándar, con una externalidad fundamental que es la de EE. UU. Por su parte, más al Sur, el Mercosur sería un complejo *estándar* con tendencia a ser *centralizado* (Brasil, que tiene el 80% de su peso económico). El Gran Caribe como tal sería un supercomplejo *centrado*, dada la articulación que en su estructura y acciones implica la presencia en el mismo de los EE. UU.

Los aspectos limítrofes y bilaterales, y la seguridad del Gran Caribe

Este es un asunto poco explorado, pero contiene una buena serie de temas pendientes en las relaciones entre los países de la región. Veamos algunos de los imperativos importantes.

En la frontera EE. UU.-México, encontramos problemas pendientes y crecientes en temas como migraciones, contrabando, agua, y seguridad ciudadana. El paso de México hacia los Estados Unidos por esa extensa frontera (3.000 km aproximadamente) es visto por los mexicanos como una posibilidad de mejorar el nivel de ingresos de parte de su población, y como una válvula de escape de algunas de las presiones sociales internas. En el fondo, podría incluso ser un activo estratégico en la conformación gradual de una América del Norte y, eventualmente, de una *comunidad* de América del Norte. Por el contrario, la visión estadounidense, en particular después de septiembre de 2001, es la de que es necesario *sellar* dicha frontera para impedir el paso eventual de terroristas o materiales peligrosos, que podrían utilizar las actuales redes de paso de personas. En esa medida, la frontera sur se convierte, poco a poco, en una imagen de posible pesadilla para las autoridades de los Estados Unidos, en particular para las responsables de su *homeland security*.

Otra es la visión de la frontera mexicana, en límites con Guatemala y Belice. El asunto migratorio allí es el de las poblaciones provenientes de América Central, de paso hacia los EE. UU.; también se encuentra el problema del paso de las drogas, en la misma ruta, pero que, por los

intercambios con los vendedores de armas y por la permanencia de migrantes ilegales centroamericanos en México, comienza a ser considerado como un serio problema de seguridad. Igualmente, por la presión que por este concepto se ejerce desde los EE. UU. sobre las consideraciones y la estrategia de la seguridad mexicanas. También encontramos algunos problemas crecientes de seguridad ciudadana (como en la frontera norte y en general en todo el país). Y por cuenta del fenómeno zapatista, encontramos una relación importante entre la seguridad nacional y la seguridad societal en el país.

Por el contrario, en el Caribe, los problemas fundamentales parecen referirse a los desastres naturales a los cuales ya se ha hecho referencia. Las migraciones ocupan un papel, pero en relación, ante todo, con el conflicto persistente en Haití; por otra parte, la fragilidad de dichos países los había hecho presa fácil de los traficantes de drogas, armas y personas. En los últimos años, el gobierno de EE. UU. ha comenzado a ejercer un rol hegemónico (típico de un complejo centrado) para intentar desarrollar otras condiciones. Sin embargo, los paraísos fiscales del Gran Caribe continúan operando sin que ni los EE. UU. ni la comunidad internacional parezcan preocuparse por el asunto.

Un caso particular es el de Panamá. La reversión de la zona del Canal a manos panameñas implicó un cambio en el estatus de soberanía y jurisdicción de las autoridades de dicho país sobre la zona. Pero, como se ha dicho, la importancia del Canal para la comunicación comercial y estratégica de las dos costas de los EE. UU. es tal que el Canal mismo sigue siendo considerado como una zona de la más alta importancia estratégica para los EE. UU. A ello deben sumarse los problemas derivados del paso de drogas provenientes de Colombia por la región, y los mecanismos de lavado de dinero en la zona libre de Colón, de creciente presencia China. La existencia del conflicto colombiano con frentes de eventual inestabilidad del lado colombiano de la frontera con Panamá, relativamente cerca del Canal, constituye un motivo de preocupación adicional. Así, en los temas de seguridad, incluido el fronterizo, Panamá ocupa uno de los lugares centrales en las preocupaciones de los EE. UU.

En cuanto a Colombia, su conflicto interno no parece ser una fuente de preocupación tan importante en EE. UU o México, como lo es para sus vecinos, o para sí misma. Pero las drogas, que alimentan en buena medida dicho conflicto, constituyen sin duda un motivo de preocupación. Se teme, por esa vía, un posible desbordamiento geográfico (una especie de *spill-over*) del conflicto y del tema de las drogas en sí mismo. Por otra parte, la existencia de economías libres al mercado de dólares en Panamá y Ecuador es un factor directo o indirecto de legalización de

dineros vinculados en Colombia a las drogas y a la financiación ilegal del conflicto. Si a ello se suman las posiciones mencionadas como de *neutralidad* en Venezuela y Ecuador frente al enfrentamiento interno colombiano, la situación adquiere un mayor grado de complejidad.

En cuanto a Venezuela, constituye un reservorio petrolero (y con Colombia, de energía hidroeléctrica) de la mayor importancia. Existen problemas de seguridad fronteriza en las relaciones con Colombia, originados en lo fundamental por la presencia de fuerzas guerrilleras y *paramilitares*, al parecer de los dos lados de la frontera, o muy cerca de las mismas, en parte de la línea de mas de 2.200 km. La frontera colombo-venezolana, como sucede con la guatemalteco-mexicana o con la mexicano-estadounidense, parece ser muy porosa frente a las actividades que afectan la seguridad de los países implicados. En el caso venezolano, se suma la percepción desde fuera de que constituye un eventual problema de seguridad para sus vecinos, por la orientación política de su gobierno. Desde dentro, se percibe que su gobierno, que busca mayor autonomía en el complejo centrado del Gran Caribe, tiene adversarios externos, en particular el país central de dicho complejo de seguridad, que ve con malos ojos la pretensión gubernamental.

Es, grosso modo y a la inversa, la misma percepción que hasta hace pocos meses se ha tenido sobre Colombia en sus relaciones con los vecinos: desde EE. UU. se le percibe como el mejor aliado en el continente americano; desde sus vecinos, como una posible amenaza (no por su gobierno) debido al posible *spill-over* del conflicto, y desde dentro del país, se ve como una víctima del tráfico de drogas frente al cual todos los países tienen tareas que cumplir, incluidas las del compromiso con el control de dichas actividades.

Existe un problema adicional que debemos considerar. Normalmente la relación entre el Gran Caribe y el territorio sudamericano era marginal, sólo restringida a la división geográfica entre las zonas de costa colombo-venezolanas, pertenecientes al Caribe, y su interior, pertenecientes a la zona andina o a la amazónica, y, por ende, completamente diferentes. El problema es que Colombia y Venezuela son vistas de una doble manera, tanto por EE. UU. como por Brasil, el gigante del Sur. Para EE. UU., se trata de dos porciones costeras del *rimland* Sur de la cuenca del Caribe o Gran Caribe. Para Brasil, por el contrario (y debido a su posición como potencia terrestre, no marítima), Colombia y Venezuela son la porción noroeste del gran territorio sudamericano, vale decir con soberanía y responsabilidades sobre la Amazonía, la cual constituye, para los brasileños, el equivalente del *mare nostrum* de los EE. UU.

El hecho de que el supercomplejo de seguridad del Gran Caribe incluya ahora a Colombia y Venezuela, y que ese supercomplejo sea cen-

trado por la actividad de los EE. UU., ha hecho que, desde Brasil, se vea el creciente involucramiento de EE. UU. en Colombia, y su interés en el caso venezolano, como una amenaza a la seguridad de la Amazonía, y, por ende, como una amenaza a la seguridad nacional del Brasil. Es este un hecho nuevo: una potencia terrestre (Brasil) y una potencia marítima (EE. UU.) que ven en Colombia y Venezuela una zona “natural” de influencia, y, por ende, un extremo de sus propios complejos de seguridad *centrados*.

Esta visión tiende a la separatividad y al conflicto; por ello, la única solución práctica podría ser trabajar en el establecimiento de una comunidad de seguridad definida como una *comunidad de paz*, que agrupe los espacios de Sudamérica y parte del Gran Caribe.

Algunas conclusiones preliminares desde el modelo de los complejos regionales de seguridad

- Qué concepto de seguridad

En los viejos estudios típicos del realismo, se asumía que se conocía claramente el concepto de seguridad con el cual se orientaban los análisis. El interés nacional era el elemento definitorio, y no se cuestionaba ni su naturaleza ni las modalidades de su definición; menos aún, existían referencias a quién determinaba dicho interés nacional.

Luego, se han introducido otros contenidos en las nociones sobre la seguridad. La versión más elaborada en la práctica política es, quizá, la contenida en la Declaración sobre Seguridad en las Américas, documento que tiene ya un par de años. Sin embargo, esa noción multidimensional puede hacer olvidar algunas de las características de la seguridad regional. El estudio de los *complejos de seguridad* plantea nuevos retos y contenidos. No se trata sólo de un concepto multidimensional. Frente a las variadas acepciones que la seguridad regional puede asumir (cooperativa, colaborativa, comunidad de seguridad, complejo de seguridad, comunidad de paz), el aporte de los complejos de seguridad tiene algunas ventajas: es relacional, es decir, no considera las unidades aisladas unas de otras; puede contemplar toda clase de amenazas; da luces sobre las relaciones entre seguridad e integración, y, sobre todo, nos sitúa en el centro de la reflexión sobre la seguridad regional, y permite relativizar las viejas ataduras restrictivas de la seguridad nacional. En ese sentido, es un avance de interés a medio camino entre lo nacional y lo global.

- Los complejos de seguridad no son excluyentes

Sin embargo, queda claro hasta el momento en la investigación, que un país puede pertenecer a más de un complejo de seguridad al mismo tiempo. Con ello se estaría abriendo un espacio de trabajo que permite relacionar dichos complejos con los procesos de integración y con asociaciones diversas en el campo de la seguridad. La visión de Buzan y Waever es, en este punto, muy restrictiva y, salvo el caso de Europa comunitaria, no permite dar cuenta de importantes procesos alrededor del mundo. Quizá el error ha sido haber efectuado una transpolación puramente mecánica de la visión europea, para aplicarla al resto del mundo, sin analizar las especificidades de cada región.

- ¿Pueden entrar en relación en un complejo de seguridad, varios complejos o subcomplejos vecinos?

Hasta el momento en el proceso de investigación, me he formulado en múltiples ocasiones dos preguntas, sin que exista un criterio único que permita responder en una sola dirección. Por una parte, cabe preguntarse si lo que existe en el Caribe es una serie de subcomplejos de seguridad que pueden agruparse alrededor de un complejo como tal, propio del Gran Caribe como unidad estratégica. O si, por el contrario, lo que existen son varios complejos de seguridad que pueden ser luego abstraídos bajo la forma de un supercomplejo o complejo ampliado para el mismo espacio.

Hasta el momento, lo que puede afirmarse es que existen varias unidades, algunas de ellas compuestas o complejas, que confluyen en una de carácter más amplio, y que la misma puede ser denominada como el Gran Caribe o la cuenca del Caribe en su conjunto. Quizá tengamos que reelaborar un poco más la definición de un complejo de seguridad, continuando los esfuerzos de Buzan y Waever, o quizá separándose parcialmente de sus nociones.

- Puede existir una mezcla entre complejos de seguridad estándares (Centroamérica) y centrados (EE. UU. como poder global y regional por excelencia)

Este otro asunto es importante. En efecto, no sólo un país puede pertenecer a varios complejos de seguridad al mismo tiempo, sino que, por otra parte, los diversos complejos existentes (por lo menos en el continente americano) pueden entrar en relación entre ellos. Como su naturaleza es diferente (existen complejos centrados y complejos estándar, como

se ha visto), las modalidades y naturaleza de su interacción ofrecen una metodología interesante para examinar los contactos y las relaciones internacionales a escala regional. Ello abre posibilidades metodológicas de interés.

- No sólo existe Norteamérica y Sudamérica

Es ésta una de las conclusiones más claras y no ciertamente de perogrullo en el curso del proceso hasta el momento. La tendencia, ciertamente, desde los EE. UU. es a clasificar poco a poco al continente americano entre Norte y Sudamérica. Curiosamente, es la misma tendencia cuando se examinan algunas declaraciones gubernamentales y analíticas producidas en Brasil, y recientemente en Venezuela. Quizá es una simplificación válida políticamente, cuando se desean expresar argumentos que tienden a fragmentar el hemisferio occidental entre amigos y competencia, los propios y los extraños, los nuestros y los otros. Sin embargo, y de manera muy especial para los países *frontera* (es decir para Colombia y Venezuela), la pertenencia puede ser múltiple, lo cual les permitiría actuar como la bisagra entre dos espacios geográficos a los cuales pertenecen por igual; obviamente, ello implicaría la decisión política de jugar de manera activa en el escenario de las Américas.

Por otra parte, los matices de las concepciones y agrupaciones subregionales de la seguridad pueden ser mejor apreciados, si llegamos a la conclusión de que no son sólo dos los actores básicos de la seguridad en el continente americano.

- Las relaciones con la constelación global de la seguridad son importantes en la medida en que se halla presente EE. UU.

Las políticas adoptadas recientemente por tres de los países centroamericanos y por Colombia, en relación con el caso de Iraq, o las políticas de inversión de cuatro países centroamericanos y algunos del Caribe, o los apoyos a la política de EE. UU. en materia de lucha contra las drogas en casi todo el Caribe insular, Colombia y parte de Centroamérica muestran una mediación entre las seguridades subregionales y el gran complejo de seguridad del Caribe, con la política global, por la vía de la asociación o por lo menos de su búsqueda con los EE. UU.

Ello no desconoce la asociación ya existente de parte del Caribe insular con las potencias europeas, tanto en materia económica como de seguridad. Por su parte, los acuerdos económicos de México, o los buscados por Centroamérica y los andinos con la Unión Europea, tienen implicaciones secundarias sobre los temas de la seguridad.

Se habla de constelación de la seguridad global para mostrar que la misma tampoco es única; es, en efecto, el resultado de la interacción entre las seguridades regionales, pero tiene que ser mucho más que ello. Así como la seguridad regional no es sólo la resultante de la sumatoria de las seguridades nacionales, de la misma manera la seguridad global es mucho más que el simple resultado de agregar en el análisis a las seguridades regionales. Así como una constelación astronómica no es sólo un agregado sin forma de planetas y estrellas que la componen, sino que tiene su propia estructura y dinámica, de la misma manera, la seguridad global es parcialmente resultado de la interacción de las seguridades regionales y nacionales, pero es también parcialmente algo distinto a ellas.

En términos de relación con esas constelaciones de la seguridad global, encontramos en el Gran Caribe una curiosa mezcla entre varias nociones y realidades. Tenemos, por ejemplo, la seguridad típica del siglo anterior (problemas Este-Oeste, Cuba, diferencias entre Colombia-Venezuela, asuntos fronterizos agudos entre algunos países centroamericanos). Pero ello se encuentra a la par con un conjunto global tradicional que no depende de problemas internacionales, sino de los internos (Haití, considerado como amenaza a la paz, por problemas internos que producen migraciones hacia la región); y, finalmente, encontramos también una constelación global nueva (drogas, terrorismo, lavado de dinero, tráfico de personas, entre otras).

- Geográficamente, la inestabilidad del sistema parece haberse desplazado del norte al sur del Gran Caribe

La inestabilidad inicial del sistema en la macrorregión considerada se dio, principalmente, en dos regiones: por una parte, la más traumática, en la relación Estados Unidos-México durante el siglo XIX, en la cual era previsible esperar la continuación de la expansión de los EE. UU. hacia el Sur, la cual no se produjo finalmente (salvo el caso de Panamá) por razones que probablemente tienen que ver, en lo fundamental, con la redefinición del área de influencia hacia el mar, lo que convirtió a los EE. UU. en la que sería más tarde la potencia marítima por excelencia en el mundo. Por otra parte, las inseguridades cotidianas fruto de las múltiples guerras civiles en la mayor parte de América Latina son un factor detectable a lo largo del siglo XIX, pero de menos importancia. Los pocos conflictos internacionales de Sudamérica no afectaron la situación de la cuenca del Caribe.

Ya en el siglo XX, la situación fue mucho más compleja en Centroamérica; las intervenciones, por una parte, pero en especial los conflictos recurrentes

desde los años setenta, hicieron que el corazón de la inestabilidad y las amenazas múltiples se ubicaran justamente entre Yucatán y Panamá, por lo menos, durante tres decenios.

En la actualidad, los factores de mayor preocupación geográfica en el Gran Caribe tienen que ver con Colombia y Venezuela, si bien por razones diferentes. Hoy día, el complejo de seguridad caribeño parece ser muy estable en el Norte, y, de alguna manera, inestable en la región Sur. Pese a ser más previsible en el caso colombiano, su conflicto interno de todas formas es importante en términos regionales, dado el componente drogas en la financiación de la mayor parte de los grupos al margen de la ley en dicho país.

Dentro del complejo de seguridad caribeño, fuera de este extremo Sur, sólo persiste la inestabilidad recurrente en Haití, sin que se vea solución sostenible alguna en el mediano plazo, mientras no cambien ciertas reglas de juego de la comunidad internacional. El caso cubano no tiene hoy los ribetes dramáticos de las décadas pasadas.

Preguntas adicionales de investigación

Surgen, de las consideraciones anteriores, varias nuevas preguntas de investigación, las cuales se intentarán resolver para el libro de próxima publicación sobre estos mismos temas aplicados *in extenso* a América Latina. Las más relevantes, entre dichas inquietudes, hacen relación a:

• *¿Quién ha securizado?*

- Actor interno (los gobiernos de la región y las presiones de las sociedades).
- Actor internacional (ONU, caso Haití; OEA, caso Cuba en los sesenta; OEA, consensos estrategia antidrogas). Caso Panamá.
- Actor grupal *ad hoc*: Grenada; Haití en la actualidad (con Chile y Brasil, por ejemplo).
- Actor externo nacional (EE. UU.).
- Por qué el punto de partida sigue siendo estatal y de agrupaciones de Estados.

• *¿Qué se ha securizado en el Caribe?*

- Conveniencias e inconveniencias de la noción ampliada.
- Securitización interna.
- Securitización del *otro* externo (países y agrupaciones)
- Securitización de la naturaleza.

• *¿Cuál es el margen para disentir dentro de este complejo regional?*

- México-EE. UU. en los años ochenta.
- Cuba.
- Venezuela hoy.
- México-EE. UU., reciente candidatura en la OEA.
- México-TIAR.

• *¿Por qué no se utiliza el concepto de centro-periferia?, o ¿es posible utilizarlo?*

Podría hablarse de centro-periferia en lo *regional*; de la misma manera como puede hablarse de Norte-Sur en la región del Gran Caribe.

• *Impacto de la integración en la seguridad*

- Sistema de Integración Centroamericano (SICA).
- Mercosur.
- Commonwealth Caribbean.
- TLC y seguridad (flujo de bienes).
- No existe un impacto sobre el Gran Caribe, quizá porque aún no hay un proceso de integración, pero sí existe uno de Complejo Regional de Seguridad.
- ¿Los tratados de libre comercio con América Central y Colombia implican un proceso de integración?
- EE. UU. en la *región*: mezcla entre *legitimidad* y *hegemonía*.

• *¿El Gran Caribe existe objetivamente como región? o ¿es fruto de una visión subjetiva?*

Aun si se admitiera el presupuesto realista en el Gran Caribe, ¿qué clase de anarquía sería?

- ¿Anarquía hobbesiana?
- ¿Anarquía lockeana?
- ¿Anarquía kantiana?

• *Relación entre temas y unidades del conjunto*

- Ambientales.
- Geológicas.
- De transporte.
- De energía.
- De drogas.

El *mapa* de cada tema no necesariamente coincide. Lo mismo para la visión de los diferentes actores.



Universidad del Rosario
Facultades de Ciencia Política y Gobierno
y de Relaciones Internacionales

