

ARTÍCULO ORIGINAL

Una aproximación al ámbito de la seguridad hemisférica como eje de la política exterior de Estados Unidos hacia el hemisferio durante la administración Obama

An approach to the scope of hemispheric security as the axis of US foreign policy towards the hemisphere during the Obama administration

Maylin Cabrera Agudo

Centro de Estudios Hemisféricos y Sobre Estados Unidos (CEHSEU), Universidad de La Habana, Cuba.

RESUMEN

El hemisferio occidental ocupó históricamente un lugar central en materia de seguridad nacional para EE. UU. Los reajustes estratégicos en la proyección internacional de esta nación con el «fin de la Guerra fría» no significaron el abandono de esa dimensión, aunque sí implicaron ajustes. Con la administración Obama como referencia, este artículo aborda los principales ejes de la proyección estadounidense en materia de seguridad hemisférica. Durante el periodo en cuestión, el Gran Caribe preservó su centralidad como «laboratorio» fecundo para la articulación de la proyección norteamericana. En este sentido se articularon, de manera funcional a los intereses de EE. UU., la cooperación triangular con naciones del área, la potenciación de liderazgos regionales, así como de proyectos de seguridad de alcance subregional. En conjunto, estos elementos tributaron a los propósitos estadounidenses de avanzar en la articulación de un espacio hemisférico de seguridad.

PALABRAS CLAVE: seguridad nacional de EE. UU., seguridad hemisférica, Gran Caribe, Cuenca del Caribe, política exterior de EE. UU.

ABSTRACT

Historically, the western hemisphere has been of the utmost importance to US-homeland security. In spite of some strategic adjustments to foreign policy of the United States at the “end of the Cold War”, this hemisphere continued to be important, but in other ways. This paper deals with the main features of US-policy on hemispheric security during the Barack Obama administration. During his period in office, the Greater Caribbean continued to be central to American foreign policy. In line with their interests, the United States engaged in triangular cooperation with nations in this region, promoted regional leaders, and undertook subregion-wide security projects. As a whole, all this contributed to the American aim of advancing hemispheric security.

KEYWORDS: US-homeland security, Hemispheric security, Greater Caribbean, Caribbean Basin, Foreign policy of the United States.

Introducción

Con el comienzo de la década del noventa del pasado siglo, en el contexto de la «posguerra fría», se inauguró un amplio y contradictorio debate hemisférico que tuvo entre sus ejes centrales el de la seguridad. El «Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano» planteaba en el año 1991 la necesidad de iniciar un proceso de reflexión

conjunta sobre esta cuestión, haciéndolo desde una «perspectiva actualizada e integral, a la luz de las nuevas circunstancias mundiales y regionales» (OEA, 1991, p. 103). Como parte del referido debate, la elaboración colectiva de una definición de seguridad constituyó un objetivo central.

El debate en torno a la ampliación del concepto de seguridad se articuló con la agenda más amplia de reconfiguración de las relaciones hemisféricas, en la que la propuesta del Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA) ocupaba un lugar central. La desarticulación del ALCA en su concepción original tuvo igualmente expresiones en la esfera de construcción de un proyecto de seguridad de alcance hemisférico. Ello se hizo particularmente evidente durante la V Reunión de Ministros de Defensa de las Américas.

En el cónclave quedaron sentadas las premisas para lo que se dibujaría como una tendencia hacia la proyección fragmentada de un espacio de seguridad hemisférico. En la declaración final de la reunión se precisaba lo que ratificaría poco después la «Declaración sobre Seguridad en las Américas»: el reconocimiento explícito de la existencia de contextos estratégicos particulares en cada subregión del hemisferio y, en función de ello, el reconocimiento también del papel que tocaría jugar a los acuerdos subregionales de seguridad y defensa en la conformación de un espacio hemisférico de esta naturaleza.

Los fenómenos del crimen transnacional organizado han ocupado un lugar relevante en el debate hemisférico, con particular énfasis en los últimos treinta años. A ello han contribuido fundamentalmente dos cuestiones, que no por obvias sobra mencionar: 1) la incidencia de estos fenómenos (aunque de manera diferenciada) en el área (vinculados en muchos casos a la prevalencia de altos niveles de criminalidad y violencia en gran parte de estas sociedades) y 2) los intereses estadounidenses de «seguridad nacional» asociados a estos fenómenos.

El primer elemento condiciona la necesidad e intereses legítimos de un abordaje hemisférico que complemente los enfoques nacionales y subregionales en esta esfera. El segundo, por su parte, nutre de manera sustancial las dinámicas geopolíticas que se entretajan alrededor de estas cuestiones. Ello explica, en gran medida, las profundas contradicciones inherentes al proceso de construcción de enfoques y políticas hemisféricas en función de abordar fenómenos que por su naturaleza requieren per se de abordajes que trasciendan las fronteras domésticas.

Es, en el contexto antes descrito, que se enfoca mi análisis sobre la política exterior de Estados Unidos hacia el área durante la administración Obama, circunscribiendo el estudio a algunas de las principales dimensiones dentro de la esfera de la seguridad hemisférica. No se pretende aquí un examen exhaustivo de esta compleja temática, sino una primera aproximación, cuyo objetivo es la identificación de elementos centrales que puedan ser expresión una política estadounidense de alcance hemisférico.

Apuntes sobre el debate actual en torno a la seguridad hemisférica

La «Declaración sobre Seguridad en las Américas» (México, 2003) se reconoce como la materialización formal del consenso hemisférico alrededor de la temática de la seguridad, al refrendar el concepto de seguridad multidimensional como el referente en este ámbito.¹ Quedan

reafirmadas, entonces, tres cuestiones que ya venían conformando importantes líneas del debate hemisférico, principalmente durante las dos últimas décadas:

- la legitimación de un concepto en el que estuvieran contempladas las llamadas nuevas amenazas a la seguridad;
- el reconocimiento explícito a la existencia de percepciones diferenciadas con relación a las prioridades de las amenazas, retos y desafíos a la seguridad por parte de las naciones del hemisferio (con un importante sesgo subregional); y,
- la reafirmación del principio del respeto a la soberanía nacional como una premisa de las relaciones en ese ámbito.

En este sentido, el texto resultante del consenso fue expresión de las históricas contradicciones interamericanas y, también, de los desacuerdos existentes a lo interno de América Latina y el Caribe alrededor de puntos nodales. Los tres elementos previamente señalados fueron (y continúan siendo) objeto de importantes debates en los espacios de diálogos de alcance hemisférico. Ello explica que, aun después de haberse asumido formalmente ese concepto, todavía subsistan las críticas (implícitas y explícitas). El propio José Miguel Insulza (2006), en calidad de Secretario General de la OEA (2005-2015), se hacía eco de ello durante la VII Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas.

Las críticas al enfoque multidimensional de la seguridad han provenido tanto desde el ámbito político como desde el ámbito académico. Se ha enfatizado así en reiterados análisis lo que se considera una «inoperancia» de este concepto teniendo en cuenta su laxitud. Sin desconocer esta arista del asunto, válida para determinadas dimensiones interpretativas, quiero llamar la atención, sin embargo, sobre el papel que efectivamente ha jugado dicho enfoque en la construcción de los consensos políticos indispensables para avanzar un proyecto en materia de seguridad, que ha preservado el propósito construir un espacio de naturaleza hemisférica, en un escenario marcado al mismo tiempo por un proceso de subregionalización en este ámbito.

Es, por lo tanto, dentro de los márgenes antes señalados, que pudieran considerarse los mayores «réditos» de la definición multidimensional de la seguridad: servir de premisa política y conceptual para el proceso de reformas institucionales dentro de esta dimensión del sistema interamericano, legitimándolo a partir de lo que se ha dado en llamar «arquitectura flexible de seguridad». Esta última ha sido funcional a los intereses estadounidenses dentro del sistema interamericano, en la medida que ha garantizado una base consensual mínima, en un contexto político marcado por la confrontación abierta de un grupo de países frente a su proyecto hegemónico en el hemisferio.

En las dos últimas décadas se han multiplicado los espacios en los que tiene lugar el debate hemisférico alrededor del tema de la seguridad. Expresión de ello ha sido el establecimiento de reuniones especializadas como: Reuniones de Ministros de Defensa de las Américas (CDMAs), de Ministros de Justicia u otros Ministros, Procuradores o Fiscales Generales de las Américas (REMJAs) y, más recientemente, de Ministros de Seguridad Pública (MISPAs). Estos espacios se han propuesto de manera explícita constituirse en foros de diálogo e intercambio de experiencias (con alcances en materia de cooperación), teniendo los acuerdos alcanzados en sus marcos un carácter únicamente de recomendaciones y, por tanto, no vinculantes para los Estados partes.

La OEA ha jugado un papel rector en este proceso. Su Consejo Permanente ha sido el responsable de convocar las reuniones, elaborar los temarios y documentos preliminares a ser discutidos en estos espacios. Su Secretaría General ha fungido, además, como Secretaría Técnica y Administrativa de las REMJAs y de las MISPAAs, respectivamente, y sus decisiones han estado igualmente sujetas a las posibilidades de financiamiento de la OEA, lo que, desde el momento mismo de su surgimiento, ha hecho a estos nuevos espacios virtualmente «subdependencias» del organismo hemisférico. Igual puede decirse de las Cumbres de las Américas, si se tiene en cuenta que la institución interamericana les sirve de Secretaría Técnica y es responsable de ejecutar una parte de los mandatos emanados de aquellas.

Junto a ámbitos de diálogo y cooperación de más larga data² (y a otros que sin tener la problemática de la seguridad como foco de atención exclusivo ni neurálgico, sí lo incorporan en sus agendas), los espacios antes mencionados han dado cuenta, en primer lugar, de la preservación del tema como un asunto central en los marcos hemisféricos. En segundo lugar, han contribuido a la conformación de un denso tejido hemisférico que ha involucrado no solo a las instancias nacionales al más alto nivel político, sino también horizontal y sectorialmente a autoridades nacionales cuyas áreas de competencia están directamente relacionadas con la seguridad nacional y defensa de sus respectivos países.

El resultado ha sido una configuración fragmentada del espacio de diálogo y cooperación hemisférica, pero que encuentra, sin embargo, un importante punto de gravedad en la OEA. Esto último se ha consolidado como tendencia con los recientes procesos de institucionalización de las REMJAs y de las MISPAAs, los que han reafirmado el rol central que, de facto, venía jugando la institución interamericana en sus dinámicas internas.

Esta tendencia también se ha impuesto con relación a las CDMAs, a pesar de las reticencias manifiestas. En un escenario de debate a lo interno de EE. UU. en torno al papel de la OEA en la consecución de sus intereses en el hemisferio, la «Organization of American States Revitalization and Reform Act of 2013» propuso la incorporación formal de las Cumbres de las Américas a la institución, como expresión de la voluntad norteamericana por reforzar el papel de la OEA.

Colombia y México, en particular, han jugado papeles simbólicamente relevantes en el proceso de construcción del espacio hemisférico de seguridad. El segundo fue la sede de la Primera Reunión Interamericana sobre Mecanismos de Cooperación contra el Crimen Transnacional Organizado; de la Conferencia Especial de Seguridad, en la que se adoptó formalmente el concepto de seguridad multidimensional (ambos eventos celebrados en 2003) y, también acogió la Primera Reunión de Ministros de Seguridad Pública de las Américas (2008). Igualmente, a este país le fue dada la responsabilidad de coordinar el proceso de elaboración de un plan de acción para la estrategia hemisférica sobre las drogas, un tema neurálgico en el debate regional.

Colombia, por su parte, acoge la sede de la Secretaría de la Comunidad de Policías de América (AMERIPOL). Esta nación ha sido además reconocida y apoyada financieramente por EE. UU. como un importante «exportador de seguridad» en el área, principalmente hacia aquellas subregiones donde los procesos en curso de construcción de políticas de seguridad

subregionales le son, en esencia, funcionales a su proyecto de dominación, como ocurre con Centro América y el Caribe.

La Secretaría General de la OEA ha hecho, igualmente, referencias explícitas a Chile como un referente hemisférico en materia de seguridad y, en menor medida lo ha hecho también con relación a Perú. Washington Office on Latin America (WOLA) ha llamado la atención sobre los intereses estadounidenses en que el país andino estreche sus lazos con Colombia en este ámbito (WOLA, 2013). El hecho de que sean precisamente países fundadores de la Alianza del Pacífico los que estén siendo presentados como «modelos exitosos» en el ámbito de la seguridad es funcional a los intereses estadounidenses en el contexto político regional.

El importante peso que ha venido adquiriendo la temática de la seguridad pública, se entiende en el contexto de creciente relevancia que en el debate hemisférico han adquirido los temas del crimen transnacional organizado. La creación de la Secretaría de Seguridad Multidimensional de la OEA es una clara expresión de ello. En su seno acoge a otras dos Secretarías que ya operaban al momento de su surgimiento (CICAD y CICTE), así como también al Departamento de Seguridad Pública (DSP), de creación relativamente reciente.

La estrecha interrelación entre los contenidos de trabajo de cada una de estas estructuras, el peso del crimen transnacional organizado como un elemento compartido, las líneas divisorias imprecisas entre aquello que constituye una amenaza externa y lo que es considerado un problema de seguridad pública, son algunas de las cuestiones que complejizan el desempeño de estos organismos de alcance hemisférico.

La cuestión de la cooperación policial ha constituido un eje central del debate sobre seguridad pública en el hemisferio. En particular, la creación de AMERIPOL, y sus vínculos con la OEA han suscitado fuertes polémicas. Las declaraciones de la delegación de Guyana en el marco de la segunda Reunión de Ministros de Seguridad Pública al plantear que los oficiales de la policía eran bienvenidos a brindar recomendaciones, pero no eran los responsables de la modernización de la policía en este país, y que en este sentido Guyana no aceptaría intervenciones, toda vez que eran asuntos soberanos que correspondían a la nación caribeña, suponen un ejemplo de lo que se ha venido exponiendo (d'Costa, 2009).

Venezuela y Argentina se hacían eco también de esas preocupaciones cuando se pronunciaban en contra de la incorporación formal de AMERIPOL a la estructura de la OEA y compartieron las críticas surgidas en el seno de la organización interamericana respecto a esta cuestión. Cabe anotar, sin embargo, que no obstante las perspicacias creadas alrededor de AMERIPOL, la realidad es que con la excepción de cinco países del hemisferio el resto sí son parte, lo que da medida que el debate se da dentro, no fuera de los marcos de la institución, lo que constituye en sí mismo un acto legitimador de dicho organismo.

La proliferación en los últimos años de documentos producidos por la OEA con relación al problema de las drogas en el hemisferio ha sido expresión del amplio y complejo debate público suscitado. Las discusiones han tenido un importante foco de atención en la cuestión de la despenalización de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, como reflejo de las crecientes (y

por supuesto que no inéditas) críticas a los enfoques predominantes durante más de dos décadas de «lucha contra las drogas».

Los cuestionamientos a dichos enfoques, y no la construcción de alternativas, han constituido la columna vertebral de las discusiones producidas si se tienen en cuenta las diversas, y en muchas ocasiones contrapuestas, posiciones que sostienen los distintos países del hemisferio con relación a este sujeto. Así se ha reflejado en la incorporación sistemática de esta cuestión en las reuniones regulares de la Asamblea de la OEA, donde el tema aparece, además, estrechamente ligado al del respeto a la autodeterminación y a la soberanía de los Estados.

La seguridad hemisférica en la política exterior estadounidense durante la administración Obama Los fenómenos del crimen transnacional organizado y, en particular, el tráfico ilegal de drogas, han ocupado un lugar importante en la agenda de política exterior de Estados Unidos hacia el hemisferio en las últimas tres décadas. Lo anterior se justifica no únicamente por la necesidad de construcción de políticas conjuntas ante fenómenos cuyas dinámicas trascienden las fronteras nacionales y colocan el tema de la cooperación como un imperativo, sino, además, por el papel que tales temas han jugado en la articulación de políticas de dominación de Estados Unidos hacia la región.

Esta tendencia no se revirtió en los marcos de la «guerra global contra el terrorismo», tras los atentados del 11 de septiembre de 2001. El crimen transnacional organizado preservó su cualidad como un importante eje articulador de la proyección de esta nación hacia el área, reforzándose incluso aún más los enfoques tradicionales que habían prevalecido en su abordaje, a partir de la superposición con la agenda «antiterrorista».³ La presentación del Comando Sur ante el Comité de Servicios Armados del Senado en el año 2016, daba continuidad a este criterio, al reafirmar como el desafío principal para Estados Unidos en el hemisferio a las redes del crimen transnacional organizado, y llamaba la atención a la Cámara Alta sobre el uso de las mismas que podrían hacer las organizaciones extremistas violentas (United States Southern Command, 2016).

El primer informe realizado por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) evaluando a nivel global los fenómenos del crimen transnacional organizado daba cuenta de esta cuestión a nivel internacional. El documento plantea: «states have to look beyond borders to protect their sovereignty» (UNODC, 2010). Dicha aseveración pone en relieve los desafíos actuales de los principios de autodeterminación y soberanía, y abre «nuevas» brechas a la legitimación de la injerencia de terceros en asuntos tradicionalmente bajo la responsabilidad del Estado en cuestión, como es el caso de la seguridad pública. Desde la perspectiva geopolítica estadounidense podría plantearse que la connotación transnacional, que ha tenido históricamente el concepto de «seguridad nacional», encuentra nuevos asideros en este contexto (Hernández Martínez, 1988).

La seguridad ciudadana, sombrilla desde la cual se ha enfocado una parte importante de la proyección de este país en materia de seguridad hacia el hemisferio, se articula coherentemente en función de este propósito. La presentación de Clare Seelke (especialista en temas latinoamericanos) ante el Congreso de Estados Unidos fue clara al declarar que, como parte de la Iniciativa Mérida⁴ el gobierno de Felipe Calderón había puesto a un lado las preocupaciones de

respeto a la soberanía, para permitir un importante involucramiento de EE. UU. en los esfuerzos de seguridad interna llevadas a cabo por el gobierno mexicano (Seelke, 2013).

El fortalecimiento de las instituciones responsables de la seguridad ciudadana de sus «socios» en el hemisferio ha sido definido como la piedra angular de la U.S. National Strategy to Combat Transnational Organized Crime, y constituye el pilar principal de su política de la «huella ligera» en la región. En este marco, las políticas de EE. UU. hacia México, Centro América, el Caribe y Colombia han sido reconocidas explícitamente por Norteamérica como expresiones concretas de esa política (Feeley, 2013).

A través, principalmente, de la Iniciativa de Mérida, CARSI, CBSI y la Colombian Strategic Development Initiative, EE. UU. apoyó una mayor profesionalización de aplicación de la ley de las instituciones civiles, de los sistemas judiciales y de las instituciones correccionales para investigar y socavar a los grupos delictivos, así como el procesamiento de los infractores criminales (Arreaga, 2014). Las capacidades mejoradas de interdicción han sido reconocidas como otro elemento dentro de cada una de las alianzas antes mencionadas.

La creación del Executive Committee for Citizen Security in the Western Hemisphere (2010) en calidad de ente coordinador de las políticas referidas, fue en principio una expresión formal del interés estadounidense en avanzar hacia una articulación de ellas. En función de ello el Comité Ejecutivo quedó integrado por todas las partes institucionales interesadas en cada una de las iniciativas, con el objetivo de compartir experiencias, crear mayores oportunidades para mejorar la implementación de las iniciativas y su coordinación (Feeley, 2013). Este propósito de EE. UU. se fue concretando parcialmente, pero de manera significativa, en las relaciones intrarregionales de cooperación establecidas entre las naciones participantes de estas iniciativas.

En este marco se comprenden los programas colombianos de cooperación con México, Panamá, Honduras, Guatemala, El Salvador y Costa Rica, en los que el primero de los países mencionados ocupa un lugar preponderante en los entrenamientos realizados (Tickner, 2014). Cabría mencionar igualmente la participación de Colombia y México en la presidencia del Grupo de Expertos en Seguridad dentro del Grupo de Amigos, que apoya el objetivo de combatir el crimen como parte de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica surgida en el marco del Sistema de Integración Centroamericano SICA (Ayalde, 2013). Asimismo, el entrenamiento de oficiales de correccionales por parte de México a naciones centroamericanas (Feeley, 2013).

La potenciación de dichas relaciones también ha tenido entre sus principales dimensiones la formación de segundas generaciones de liderazgos. Colombia, por ejemplo, ha entrenado a países que Estados Unidos identificó como potenciales líderes regionales, Panamá y Costa Rica, por solo mencionar dos. En el marco de la audiencia ante el Congreso de EE. UU, «Examining FY 2017 Funding Priorities in the Western Hemisphere» (abril, 2016), se menciona el interés de la Oficina de Asuntos Internacionales sobre Narcóticos y Aplicación de la Ley en la profesionalización y el desarrollo de instituciones de justicia penal más responsables en Panamá y Costa Rica, buscando, además, posicionarlos a ambos como líderes regionales en las áreas de seguridad fronteriza y en la de reforma del sector judicial (Arreaga, 2014).

Colombia ha sido reconocida y apoyada financieramente por EE. UU. como un importante «exportador de seguridad» en el área, jugando un papel privilegiado en este sentido. No en balde en las dos últimas justificaciones del presupuesto del Departamento de Estado ante el Congreso estadounidense, se hace explícito el interés en que los fondos destinados a Colombia sirvan principalmente para la cooperación de la nación sudamericana con Centroamérica y el Caribe.

Lo anterior se inserta en los marcos de una iniciativa conjunta más amplia que data del 2012 y comprende el «Plan de Acción sobre Cooperación en Seguridad Regional». Aquel plan preveía el desarrollo de programas complementarios de asistencia en seguridad y acciones operativas para apoyar a naciones aliadas en el hemisferio y el ámbito internacional que están afligidas por los efectos del crimen organizado transnacional (WOLA, 2013). De ese modo, la cooperación triangular queda instituida como una dimensión clave dentro de las políticas de EE. UU. hacia el hemisferio en materia de seguridad. La relación con Colombia, como ya expliqué, ocupa un lugar privilegiado.

En ese escenario se creó el Departamento de Cooperación Internacional dentro la Sección de Asuntos Narcóticos y Aplicación de la Ley (INL, por su sigla en inglés) de la Embajada de los Estados Unidos en Bogotá, el cual funge como enlace entre las misiones diplomáticas de Estados Unidos en terceros países y de estos y Colombia (Tickner, 2013). Asimismo, la Marina colombiana participa regularmente en las operaciones de interdicción en el hemisferio en conjunto con el Joint Interagency Task Force South (JIATF-South) (United States Southern Command, 2014).

En ese mismo contexto se inserta la contribución de EE. UU. a la emergencia de México como un referente internacional en materia de reformas del sistema correccional, tras haber sido certificadas cerca de una decena de instalaciones mexicanas por parte de la American Correction Association (Feeley, 2013).

Las cuestiones de las que me he ocupado hasta ahora han tenido lugar en un escenario de disminución sensible de la asistencia de Estados Unidos hacia América Latina y el Caribe (Arreaga, 2014). Entre los años fiscales 2011-2014 tuvo lugar una reducción de 20 % en las asignaciones anuales de asistencia de Estados Unidos para la región (Congressional Research Service, 2016). Una presentación ante el Congreso de Ilan Berman (2014), del American Foreign Policy Council, era categórica al plantear que desde que había tomado posesión, la administración Obama venía recortando los fondos para iniciativas claves en el hemisferio en materia de seguridad. Ello se ha interpretado por parte de distintos actores nacionales como una expresión de «falta de compromiso» o «descuido» con la región. Así ha quedado explícito en audiencias y testimonios presentados ante el Congreso estadounidense por parte, tanto de representantes de tanques pensantes, como de funcionarios gubernamentales con responsabilidades directas en el área.

Una segunda lectura de esta tendencia lleva a la elaboración de otras hipótesis que, sin desconocer el hecho objetivo antes señalado, sí apuntan a la capacidad de Estados Unidos para reformular y hacer reacomodos en su política exterior hacia el área, permitiéndole avanzar sus intereses sobre la base de condiciones distintas. Aquí cabe destacar el papel que ha jugado la

referida cooperación triangular con países de América Latina y el Caribe y su contribución a la emergencia y consolidación de liderazgos regionales.

Debe añadirse, igualmente como un elemento clave dentro de estos reacomodos, el apoyo a las iniciativas subregionales en materia de seguridad, en particular las construidas en los marcos de SICA y CARICOM, respectivamente. Aquí se comprenden el Diálogo de Cooperación Caribe-EE. UU. en Materia de Seguridad, y el Diálogo de Seguridad SICA-Norteamérica entre Canadá, México y los siete integrantes de SICA (Ayalde, 2013). Estos diálogos han tenido como un propósito central la capitalización de dichas iniciativas por parte de EE. UU.

En ambos casos se ha buscado potenciar las estrategias construidas en los marcos de ambos esquemas integracionistas en materia de seguridad, fomentando la cooperación coordinada de otros países dentro y fuera del área, revalidándose, además, la cooperación con socios extra-hemisféricos como un componente clave en la proyección estadounidense hacia el área en materia de seguridad (Ayalde, 2013). Esto último cristalizó en el Grupo de Amigos de Centro América, conformado por donantes e instituciones financieras internacionales con el objetivo de prestar asistencia en materia de seguridad ciudadana y de apoyar la Estrategia de Seguridad de Centro América construida en el marco de SICA. La conformación del Caribbean Security Donor's Group se insertó dentro de esa lógica.

Comentarios finales

La conformación fragmentada de un espacio hemisférico en materia de seguridad ha sido, en esencia, funcional a los intereses estadounidenses de política exterior en el área, en la medida en que ha contribuido a preservar la relevancia del espacio interamericano en materia de seguridad, en un escenario fuertemente marcado por la acentuación de posicionamientos políticos contrapuestos a su interno. La multiplicidad de espacios hemisféricos de diálogo y cooperación existentes han tenido, además, como un importante foco de atención, intereses cardinales de política exterior y de seguridad de Estados Unidos, privilegiando enfoques que abren nuevos espacios a la injerencia en los asuntos internos de los Estados latinoamericanos y caribeños.

El avance hacia un proceso de articulación de la cuenca del Caribe ha constituido un eje importante de la política exterior de la administración Obama en el ámbito de la seguridad hemisférica y es un elemento clave en su estrategia de la «huella ligera». En función de ello ha estado el apoyo a la emergencia de liderazgos funcionales a sus intereses, los que fungen como «bisagras geopolíticas» entre naciones y subregiones de la Cuenca.

En esta misma lógica se ha insertado la potenciación de proyectos de seguridad de alcance subregional, como los existentes en el marco de SICA y de CARICOM. La reiterada referencia por parte de funcionarios estadounidenses al carácter endógeno de tales procesos asociacionistas (aun cuando Estados Unidos es una variable clave para entender cualquier proceso de este tipo que tenga lugar en esta área) ha servido a los intereses de esta nación para la conformación de percepciones políticas relativas a una proyección renovada (en términos de no injerencia) hacia el hemisferio.

De este modo, los procesos en curso en la cuenca del Caribe en el ámbito de construcción de políticas de seguridad, han constituido un laboratorio fecundo para la política exterior

estadounidense hacia el hemisferio. La potenciación de liderazgos regionales, el papel de la cooperación triangular con naciones de América Latina y el Caribe, y la potenciación de proyectos de alcance subregional en la esfera de la seguridad, no pueden entenderse sino como tres pilares de una misma política. Esta ha favorecido la creación de sinergias en el área, funcionales a sus intereses y que sostienen sus propósitos de articular un espacio hemisférico de seguridad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Arreaga, L. (2014): «Prepared Statement of Ambassador Luis Arreaga Deputy Assistant Secretary of State for International Narcotics & Law Enforcement Affairs. Confronting Transnational Drug Smuggling: An Assesment of Regional Partnerships. April 29», <<https://transportation.house.gov/uploadedfiles/2014-04-29-arreaga.pdf>> [17/5/2016].

Ayalde, L. (2013): «Statement of the Honorable Liliana Ayalde Deputy Assistant Secretary Bureau of Western Hemisphere Affairs U.S. Department of State Hearing before the Subcommittee on the Western Hemisphere of the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, June 19», <<http://docs.house.gov/meetings/FA/FA07/20130619/101032/HHRG-113-FA07-Wstate-AyaldeL-20130619.pdf>> [17/5/2017].

Berman, I. (2014): «U.S. Disengagement from Latin America: Compromised Security and Economic Interest. Testimony before the House Foreign Relations Committee Subcommittee on the Western Hemisphere, March 25», <<http://docs.house.gov/meetings/FA/FA07/20140325/101958/HHRG-113-FA07-Wstate-BermanI-20140325.pdf>> [4/4/2016]

Congressional Research Service (2016): «U.S. Foreign Assistance to Latin America and the Caribbean: Recent Trends and FY2016 Appropriation», <<https://fas.org/sgp/crs/row/R44113.pdf>> [23/2/2017].

d'Costa, P. C. (2009): «Rapporteur's report "Second Meeting of Ministers Responsible for Public Security in the Americas" (MISPA II) presented by Patricia C. d'Costa, Alternate Representative of Canada to the OAS», <<http://www.oas.org/csh/spanish/documentos/r,00097e07.doc>> [3/5/2017].

Feeley, J. D. (2013): «Testimony of John D. Feeley Principal Deputy Assistant Secretary Bureau of Western hemisphere Affairs US Department of State before the Foreign Affairs Western Hemisphere Subcommittee United States House of Representatives, US-Mexico Security Cooperation: An Overview of the Merida Initiative, 2008-Present, May 23», <<http://docs.house.gov/meetings/FA/FA07/20130523/100907/HHRG-113-FA07-Wstate-FeeleyJ-20130523.pdf>> [17/5/2016].

Hernández Martínez, J. (1988): «Seguridad nacional y política latinoamericana de Estados Unidos», Centro de Estudios Hemisféricos y sobre Estados Unidos (CEHSEU), Ciudad de la Habana.

Insulza, J. M. (2006): «Discurso del Secretario General de la OEA, José Miguel Insulza, en la VII Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas», <http://scm.oas.org/doc_public/SPANISH/HIST_06/CP16997S06.doc> [19/5/16].

Organización de Estados Americanos (OEA) (1991): «Documentos claves de la OEA sobre Seguridad», vol. I «Seguridad nacional», <<http://www.oas.org/CSH/docs/Documentos%20Claves.pdf>> [20/2/2015].

Rodríguez Beruff, J. y Cordero, G. (2006): «La tercera frontera: la guerra contra las drogas en el Caribe y Puerto Rico», <<http://umbral.uprrp.edu/files/Capitulo%20de%20Jorge%20Rodriguez%20Beruff.pdf>> [3/4/2015].

Seelke, C. (2013): «Testimony of Clare Seelke Specialist in Latin America Affairs, Congressional Research Service, House Committee on Foreign Affairs US-Mexico Security Cooperation: An Overview of the Merida Initiative, 2008-Present, May 23», <<http://docs.house.gov/meetings/FA/FA07/20130523/100907/HHRG-113-FA07-Wstate-SeelkeC-20130523.pdf>> [17/5/2016].

Tickner, A. B. (2014): «Colombia, the United States, and Security Cooperation by Proxy», WOLA, <<https://www.wola.org/files/140318ti.pdf>> [18/1/2017].

United States Southern Command (2016): «Posture Statement of Admiral Kurt W. Tidd Commander, United States Southern Command before the 114th Congress Senate Armed Services Committee 10 March», <https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Tidd_03-10-16.pdf> [8/1/2017].

UNODC (2010): «The Globalization of Crime. A Transnational Organized Crime Threat Assessment», <http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/TOCTA_Report_2010_low_res.pdf> [3/4/2015].

Washington Office on Latin America (WOLA) (2013): «Hora de Escuchar: Tendencias en Asistencia de Seguridad de los EE. UU. hacia América Latina y el Caribe», <<http://idpc.net/es/publications/2013/09/hora-de-escuchar-tendencias-en-asistencia-de-seguridad-de-los-EE.UU.-hacia-america-latina-y-el-caribe>> [2/2/2016].

RECIBIDO: 25/6/2017

ACEPTADO: 24/9/2017

Maylin Cabrera Agudo, Centro de Estudios Hemisféricos y Sobre Estados Unidos (CEHSEU), Universidad de La Habana, Cuba. Correo electrónico: mcabreraa@cehseu.uh.cu

NOTAS ACLARATORIAS

1. En el documento se hace explícito que: «las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el Hemisferio son de naturaleza diversa y alcance multidimensional y el

concepto y los enfoques tradicionales deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales» (OEA, 1991, p. 104).

2. Algunos ejemplos de espacios «instituidos» son las Conferencias Navales Interamericanas (CNI), el Colegio Interamericano de Defensa (CID), la Junta Interamericana de Defensa (JID), la Conferencia de Ejércitos Americanos (CEA) y el Sistema de Cooperación entre las Fuerzas Aéreas Americanas (SICOFAA).
3. Es recomendable consultar los comentarios del entonces Subsecretario de Estado para el Hemisferio Occidental, Thomas Shannon, quien enfatizaba tres cuestiones consustanciales a la «guerra contra el terrorismo»: seguridad en los aeropuertos, control de fronteras y mayores capacidades de inteligencia (Rodríguez Beruff y Cordero, 2006).
4. La Iniciativa Mérida es un acuerdo firmado por los gobiernos de EE. UU. y México en el 2008, con el objetivo explícito de combatir la violencia asociada al tráfico ilegal de drogas.