

Globethics Repository

The logo for Globethics, featuring the word "Globethics" in white, sans-serif font centered within a solid blue rectangular background.

Las políticas de seguridad de CARICOM en torno al crimen transnacional organizado [CARICOM Security Policies]

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see <https://www.globethics.net>. Data and content policy of Globethics Repository see <https://repository.globethics.net/pages/policy>.

Item Type	Article
Authors	Cabrera Agudo, Maylin
Publisher	CLACSO
Rights	With permission of the license/copyright holder
Download date	2026-04-19 11:19:17
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/154729

Las políticas de seguridad de CARICOM en torno al crimen transnacional organizado

Incidencia de los intereses estadounidenses de seguridad nacional (2001-2011)

Maylin Cabrera Agudo

Resumen

Se llevó a cabo en la región, durante el período 2001-2011, en el marco de la CARICOM, un proceso sin precedentes de institucionalización de la cooperación de seguridad contra la delincuencia organizada transnacional

El proceso antes mencionado fue fundado con la creación de diferentes espacios para el diálogo político en la temática, también en el establecimiento de nuevas agencias e instituciones que se centraron en la lucha contra este fenómeno transnacional, así como en el desarrollo de un marco normativo subregional.

Para explicar la naturaleza y el alcance de este proyecto, se critica la doctrina de “seguridad nacional

Abstract

An unprecedented process of institutionalization of regional security cooperation against transnational organized crime took place within the framework of CARICOM in the period 2001-2011. The aforementioned process was founded on the creation of different spaces for political dialogue on this issue, also in the establishment of new agencies and institutions focused on fighting this transnational phenomenon, as well as in the development of a sub-regional regulatory framework. The U.S. “national security” interests have been a critical factor in order to explain the nature and scope of this process. The

i+c

Año III
Nº 4
Enero
Junio
2016

“propuesta por EEUU, utilizada para defender sus propios intereses en la región, pero que no contribuye a solucionar los desafíos complejos a los que se enfrentan las naciones del Caribe.

latter has proved its functionality to the US interests (through security instruments biased in favor of its domination system in the region), but not to the solutions of the complex challenges which the Caribbean nations face.

CARICOM Security Policies: US National Security Interests (2001-2011)

i+c

Año III
Nº 4
Enero
Junio
2016

Maylin Cabrera Agudo

Es magíster en Relaciones Internacionales (Alto Instituto de Relaciones Internacionales Raúl Roa García) y magíster en Estudios del Caribe (Universidad de La Habana). Actualmente es investigadora del Centro Hemisférico Estudios de Estados Unidos y de la Universidad de La Habana. La mayor parte de su actividad de investigación se ha centrado en los problemas del Caribe relacionados con la seguridad y la injerencia e intereses de Estados Unidos en la región.

MSc. in International Relations (the High Institute of International Relations “Raúl Roa García”) and MSc. in Caribbean Studies (The University of Havana). Currently she is a researcher of the Center for Hemispheric and U.S. Studies of the University of Havana. Most part of her research activity has focused on the issues of Caribbean security and the United States security interests in the region.

MAYLIN CABRERA AGUDO

Palabras clave

1| Caribe 2| CARICOM 3| Seguridad regional 4| Seguridad Nacional de EEUU
5| Crimen Organizado Transnacional

Keywords

1| Caribbean 2| CARICOM 3| Regional Security 4| United States National Security
5| Transnational Organized Crime.

Cómo citar este artículo [Norma ISO 690]

CABRERA AGUDO, Maylin. Las políticas de seguridad de CARICOM en torno al crimen transnacional organizado. Incidencia de los intereses estadounidenses de seguridad nacional (2001-2011). *Revista latinoamericana de investigación crítica*, (4): 17-54, primer semestre de 2016.

Las políticas de seguridad de CARICOM en torno al crimen transnacional organizado

Incidencia de los intereses estadounidenses de seguridad nacional (2001-2011)

Introducción

Los intereses hegemónicos y de dominación de Estados Unidos en el Caribe, en los marcos de una profunda asimetría de poder, han constituido una variable clave en la construcción histórica de las relaciones entre este país y las naciones miembros de CARICOM¹. En función de ello se comprenden las multidimensionales bases sobre las que se han sentado dichas relaciones, y que en última instancia, tributan al sistema de dominación estadounidense en el área. El diseño e implementación de políticas de seguridad y defensa en la subregión, por las connotaciones que la misma tiene en términos de “seguridad nacional” para Estados Unidos, ha jugado un papel central en este sentido.

El Tratado que dio origen a la Comunidad del Caribe y al Mercado Común Caribeño (CARICOM), no incorporó los temas de seguridad y defensa entre los aspectos identificados como medulares para la integración subregional. Es en el contexto de la denominada posguerra fría que se sientan las bases para la construcción de la seguridad como un ámbito de concertación dentro de este esquema de integración. Este proceso tuvo un importante referente en las políticas articuladas en torno a los fenómenos del crimen transnacional organi-

1 El Tratado Constitutivo de CARICOM, el Tratado de Chaguaramas, fue firmado el 4 de julio de 1973 por los gobiernos de Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tobago. Posteriormente lo firmaron Belice, Dominica, Granada, Montserrat, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas, Saint Kitts y Nevis y Las Bahamas. La incorporación de naciones no anglófonas como miembros plenos, tiene lugar a partir de la década del noventa del pasado siglo, siendo los casos de Surinam (1995) y de Haití (2002). Para los fines de este trabajo, el énfasis se colocará en una perspectiva regional de CARICOM.

zado en el área. En ello incidió no sólo la creciente repercusión de los mismos y la necesidad de enfoques regionales en su abordaje; sino también, y como una variable clave con relación a la naturaleza y alcance de las políticas articuladas, el papel que los enfoques estadounidenses respecto al abordaje del tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas venía jugando en el fortalecimiento de su sistema de dominación en el área.

Fenómenos del crimen transnacional organizado, principalmente el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, y el tráfico ilícito de armas asociado al mismo, tienen un amplio impacto en la subregión que comparten las naciones miembros de CARICOM. Se ha señalado la incidencia de estos en los altos niveles de criminalidad existentes en el área, así como las altas las tasas de asesinatos, las que, habiéndose incrementado en los últimos años para muchos países del área, figuran entre las mayores a nivel internacional (UNODC and World Bank, 2007: iii). Ello tiene lugar, por demás, en una subregión caracterizada por profundas vulnerabilidades que tienen entre sus expresiones los ámbitos económico, energético, ambiental, de salud, entre otros². En este contexto, tuvo lugar la creación del Grupo de Trabajo sobre Crimen y Seguridad por parte de CARICOM en el año 2001. Junto a la creación del portafolio de seguridad (drogas y armas ilícitas) dentro del “gabinete” de CARICOM creado en el año 2000, y a la decisión en el año 2007 de institucionalizar la seguridad como cuarto pilar del esquema caribeño de integración, estos sucesos han sido expresión de la voluntad política de esta institución para posicionar de manera sistemática la seguridad en torno al crimen organizado como un área de concertación.

El presente trabajo asume la definición de seguridad dada por Ivelaw L. Griffith, el que la concibe a partir de tres dimensiones interrelacionadas: defensa nacional (relativa a la protección de la soberanía y la integridad territorial frente a la amenaza de otros Estados y actores no estatales, seguridad pública (relativa al mantenimiento del cumplimiento de la ley y el orden) y seguridad ciudadana (relativa a la protección de los derechos civiles y políticos de las personas residentes en una nación, sean o no ciudadanos de la misma) (Griffith, 2002). Este enfoque es coherente particularmente con el abordaje de los fenómenos del crimen transnacional organizado, a partir de las múltiples expresio-

2 Véase que once de los países miembros de CARICOM encabezan la lista del Índice de Vulnerabilidad Compuesta del Banco Mundial; en tanto nueve figuran entre los diez primeros con relación al Índice de Vulnerabilidad Económica de las Naciones Unidas (Girvan, 2006).

nes e implicaciones que los mismos tienen, de manera imbricada, en cada uno de los ámbitos referidos. Asimismo, se entiende por crimen transnacional organizado una unidad de redes flexibles interconectadas entre sí, las cuales trascienden los marcos de los Estados-nación, estableciendo mercados ilícitos y economías informales de bienes y servicios de carácter transnacional (Zabyelina, 2005).

Los estudios de seguridad en el Caribe tienen un referente importante en los análisis relativos a los fenómenos del crimen transnacional organizado y en relación a estos, las relaciones existentes con Estados Unidos como una variable relevante del contexto a considerar. Ivelaw L. Griffith y Luis Suárez Salazar, en particular, hacen importantes aportes analíticos en esta área de estudio. Ambos autores realizan una lectura crítica que apunta a las relaciones de poder que se entretienen en la construcción e implementación de las estrategias contra el tráfico ilegal de estupefacientes y de sustancias psicotrópicas, pero que ciertamente son susceptibles de extrapolarse al resto de los fenómenos que se engloban dentro del crimen transnacional organizado, como el tráfico ilegal de armas y de personas. Asimismo, la definición de la “seguridad nacional” estadounidense como un instrumento en función de sus intereses hegemónicos y de dominación (Hernández Martínez, 1988), constituye otro importante marco analítico desde el cual abordar y comprender el proceso de construcción de las relaciones entre CARICOM y Estados Unidos en materia de seguridad. En este marco, el propósito de esta investigación ha sido argumentar la tesis de que los intereses estadounidenses de “seguridad nacional” han tenido un peso importante en el proceso de construcción de las políticas de seguridad subregional de CARICOM en torno al crimen transnacional organizado en el período 2001-2011.

A partir de la literatura analizada, se pudo constatar que si bien la misma ha tenido un foco importante en el abordaje del crimen transnacional organizado y sus expresiones en el área, no ha ocurrido lo mismo con las políticas de seguridad construidas en función de darle respuesta a estos problemas, entre ellas las que se han estado construyendo en los marcos de CARICOM a partir de la creación del Grupo de Trabajo sobre Crimen y Seguridad. Debe apuntarse, no obstante, que se tuvo constancia de menciones a algunas de estas políticas (de manera muy descriptiva y epidérmica), en un breve artículo de Edmund Dillon (Dillon, 2006), en un informe de RESDAL (RESDAL, 2010) y en un artículo de Jorge Rodríguez Beruff (Rodríguez Beruff, 2009). Asimismo, Lilian Bobea, aún cuando aborda el tema del crimen transnacional organizado en el Caribe, y en ese marco hace referencias a algunas de las políticas construidas en los marcos de CARICOM

(Bobeá, 2009), las mismas no constituyeron su objeto de estudio. Lo antes referido figura entre los elementos que justifican la pertinencia del presente estudio.

El trabajo se estructuró en dos capítulos. El Capítulo 1 abordó, desde una aproximación histórica, las relaciones entre Estados Unidos y CARICOM en el ámbito de la seguridad subregional en el período 1973-2000, destacándose al mismo tiempo las principales premisas teóricas asumidas en el desarrollo de la investigación. En función del parte aguas que significó la denominada Posguerra Fría, se dividió el capítulo en dos acápite, teniendo el primero como referente la creación de CARICOM en el año 1973. En el Capítulo 2, dividido también en dos epígrafes, el análisis se concentró en el abordaje específico del problema de estudio. El primero tuvo como objeto los intereses de seguridad de Estados Unidos y de CARICOM en la subregión, mientras el segundo se concentró en la descripción y análisis de las políticas de esta institución en los marcos de los intereses definidos en el epígrafe que le antecedió.

Capítulo 1. Antecedentes históricos de las relaciones entre CARICOM y Estados Unidos en el ámbito de la seguridad subregional caribeña (1973-2000)

1. Las relaciones CARICOM-Estados Unidos en el ámbito de la seguridad subregional en el Caribe (1973-1989)

La importancia geoestratégica del Caribe³ ha constituido el eje principal que da coherencia histórica a las multidimensionales bases (económicas, políticas, ideológicas) sobre las que se fueron sentando los vínculos entre este grupo de naciones y Estados Unidos. La concepción estadounidense de “seguridad nacional” ha jugado un papel central en este sentido. En un acercamiento histórico al proceso de construcción e implementación de dicha concepción, Jorge Hernández Martínez ha destacado las bases objetivas sobre las que el mismo tuvo lugar, siendo relevantes en este sentido sus aproximaciones teóricas al carácter instrumental de la concepción de “seguridad nacional” en función de la construcción y preservación de la hegemonía estadounidense (Hernández Martínez, 1988). Los aportes de este y otros autores que

3 En la presente investigación, se entenderá por Caribe a la subregión que conforman las naciones insulares miembros de CARICOM, más las continentales (Belice, Surinam y Guyana).

incorporan también esta perspectiva en sus análisis⁴, constituyen un importante marco analítico desde el cual abordar y comprender el proceso de construcción de las relaciones entre esta nación y CARICOM.

La creación de CARICOM en el año 1973 tuvo como antecedente el complejo proceso de integración de sus naciones miembros al sistema de dominación estadounidense⁵, en función principalmente de los intereses geopolíticos y geoeconómicos de este en la subregión. Así se constató en la nueva correlación de fuerza frente a Gran Bretaña, que tuvo un hito importante en la firma del Tratado de Bases por Derroteros de 1940, pero que constituyó tan sólo la punta del iceberg de un proceso mucho más amplio que desde antes venía consolidando la creciente importancia de Estados Unidos como actor económico y político en el Caribe anglófono. Así se evidencia, por ejemplo, en la creación de instituciones subregionales a instancias suyas (y en estrecha coordinación con las metrópolis existentes en el área), las que constituyeron importantes vínculos para la penetración económica e ideológica estadounidense (López Coll, 1983), como parte del establecimiento de un articulado sistema de dominación.

La “crisis hegemónica” experimentada por Estados Unidos en la década del setenta del siglo pasado, contribuyó a profundizar aún más este proceso. La misma constituyó una variable relevante a partir de la cual se reforzaron los mecanismos que en la práctica hacían efectiva una percepción más agudizada con relación a la subregión (y en general a la Cuenca del Caribe) como una esfera de influencia estratégica. Ello tuvo lugar en los marcos del ascenso de la derecha en el panorama político interno de Estados Unidos a mediados de la década referida, que se materializaría en la Nueva Derecha en la década del ochenta (Jaramillo, 1990: 69). En este contexto, se ampliaron las relaciones con este grupo de naciones en el ámbito militar, tuvo lugar un proceso de militarización y se instrumentaron mecanismos económicos motivados por razones de “seguridad nacional”, siendo este el caso de la Iniciativa de la Cuenca para el Caribe⁶, complementando un acercamiento integral al área.

4 Tales son los casos, por citar algunos de los autores consultados, de Luis René Fernández Tabío, Luis Suárez Salazar, Humberto García Muñiz y Jorge Beruff.

5 Se suscribe la definición de sistema de dominación estadounidense dada por Luis Suárez Salazar, refiriéndose al hemisferio americano: “la alianza asimétrica elaborada por las clases dominantes, los poderes fácticos y los gobiernos temporales estadounidenses con sus contrapartes de Canadá y de la mayor parte de los estados territoriales de América Latina y el Caribe”. (Ponencia en 9na Conferencia de Estudios Americanos, Centro de Estudios sobre América, 2010).

6 Ratificada por el Congreso estadounidense en agosto de 1983. Este instrumento unilateral, conocido originalmente como *Caribbean Basin Economic Recovery Act*

El Tratado de Chaguaramas firmado el 4 de julio de 1973, el cual dio origen a CARICOM, estableció como pilares de este esquema de concertación e integración: la integración económica, la concertación de las políticas exteriores, y la cooperación en otras áreas identificadas como relevantes para el desarrollo de la Comunidad. La dimensión de seguridad y defensa no fue incorporada. A ello debió contribuir, entre otras variables, el hecho de no existir un consenso a nivel subregional en relación al carácter marcadamente ideologizado y militarizado de estos temas en el contexto de la Guerra Fría. Véase que un grupo de estas naciones adoptaron posiciones “tercermundistas” y “latinoamericano-caribeñistas”, las que incluían la defensa de los conceptos de “seguridad económica” y “pluralismo político ideológico” (Suárez Salazar, 2003a).

Durante el período analizado, los mayores avances en el área de seguridad y defensa en cuanto a coordinación subregional, tuvieron lugar en el Caribe oriental. Tanto la disposición del establecimiento de un Comité de Defensa y Seguridad por parte del Tratado Constitutivo de la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECO), Tratado de Basterre en el año 1981, como la del Sistema de Seguridad Regional⁷ (RSS por sus siglas en inglés) en el año 1982, fueron expresión de ello. Este último sirvió de “legitimación” para el liderazgo de Estados Unidos en la intervención de Granada, en un escenario de desacuerdo a nivel de CARICOM con relación a la posición a asumir ante los sucesos en este país, tal y como quedó evidenciado en la reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de CARICOM que tuvo lugar en Trinidad y Tobago ese mismo año.

En síntesis, en el período objeto de estudio en este epígrafe, Estados Unidos consolidó su papel multidimensional como actor relevante en la subregión. Así, la creación de CARICOM tuvo lugar en un contexto marcado por el proceso de integración del Caribe anglófono al sistema de dominación estadounidense, representando el ámbito de defensa y seguridad una importante dimensión. En la etapa estudiada, la seguridad no es incorporada como eje de concertación de este esquema, reduciéndose las relaciones en este ámbito a acuerdos *had hoc*. Es

(CBERA por sus siglas en inglés), permitía acceso libre de impuestos a un grupo de bienes provenientes de los países miembros de CARICOM, así como de República Dominicana y de los países centroamericanos.

7 El RSS quedó establecido por un MOU firmado en 1982 por parte de 5 países del Caribe Oriental: Antigua y Barbuda, Barbados, Dominica, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas. Saint Kitts y Nevis se incorporó en febrero del mismo año, y Granada en 1985.

en el Caribe Oriental dónde se dan los mayores avances en este sentido, estrechamente relacionados estos con los intereses estadounidenses, en contubernio con los sectores más conservadores en el área.

2. Las relaciones CARICOM-Estados Unidos en el ámbito de la seguridad subregional en el Caribe (1990-2000)

El período histórico derivado de la denominada posguerra fría, sentó las bases para la creación de nuevos espacios de diálogo y concertación en el hemisferio americano, promovidos en gran parte y en primera instancia por Estados Unidos⁸. Los temas de seguridad y sus no tan nuevas formulaciones⁹ se incorporaron dentro de este proceso, constituyendo un referente importante para los intereses estadounidenses de consolidar la dimensión hemisférica como un espacio hegemónico suyo. La desarticulación del “comunismo” como el eje principal de las estrategias de “seguridad nacional” de Estados Unidos, tuvo como contrapartida la reconceptualización, desde su perspectiva, de las principales amenazas existentes, tal y como quedó reflejado en las distintas estrategias de “seguridad nacional” elaboradas en la década que ocupa a este epígrafe. Las versiones de febrero de 1995 y 1996, respectivamente, identificaron una amplia gama entre las que se incluyeron “las amenazas derivadas del crimen organizado, especialmente el “terrorismo” y el tráfico ilegal de drogas”(Cuñarro, 2003), habiendo sido este último ya catalogado de amenaza a la seguridad nacional durante la administración Reagan.

En el ámbito académico, los estudios de seguridad dentro de la disciplina de las Relaciones Internacionales han tenido como marco teórico fundamental a la escuela realista. Esta se caracteriza por privilegiar un enfoque estatocéntrico, constituyendo los Estados una

8 En el año 1991, la Asamblea General de la OEA creó el Comité Especial sobre Seguridad Hemisférica, el cual se convirtió en un comité permanente en 1995. En este mismo año, a iniciativa del gobierno estadounidense, se realizó la primera Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (Williamsburg, Estados Unidos). Este proceso se articuló con la agenda más amplia de reconfiguración de las relaciones hemisféricas, en las que la propuesta del Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA) ocupaba un lugar central.

9 Véase en este sentido la incorporación del concepto de “seguridad económica”, con la oposición de Estados Unidos, en los marcos de la VIII Reunión del Consejo Económico y Social de la OEA (1973). (Suárez Salazar, 2003a). Asimismo, la problematización del concepto de seguridad se recogió también en un documento presentado ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, en 1985: “Estudio sobre los conceptos de seguridad. Informe del Secretario General”. El documento reflejó las preocupaciones existentes en parte de la comunidad internacional respecto a la carrera armamentista y a la necesidad de incorporar como conceptos claves los de seguridad política y económica.

variable clave desde la cual entender las dinámicas internacionales, principalmente a través de relaciones en esencia conflictivas, que se fundamentan en sus intereses de preservar y ampliar su poder (González, 2004; Griffith, 1996). Desde su perspectiva más ortodoxa, las amenazas tienen un carácter esencialmente externo y se privilegia la dimensión militar como amenaza y también como componente clave en la construcción de políticas. Las aproximaciones teóricas a la reconceptualización del concepto de seguridad, han enfatizado en este sentido otros elementos que entienden igual de relevantes como los económicos, los políticos, los ambientales, entre otros (Griffith, 1996). Asimismo, llaman la atención sobre el creciente papel que han venido teniendo en los marcos de las relaciones internacionales los actores no estatales, y las limitaciones de la perspectiva realista para constituirse en un modelo explicativo de esta realidad (Zabyelina, 2005).

En el contexto de este debate (y teniendo en cuenta la problemática abordada en esta investigación), se asume como premisa el importante papel que se mantienen desempeñando los Estados y en especial las grandes potencias, en un escenario internacional sin embargo cada vez más compartido con los actores (y dinámicas) no estatales ligados al crimen transnacional organizado. Este complejo proceso tiene entre sus aristas el papel que juegan las políticas construidas en el marco de las relaciones internacionales alrededor de este fenómeno, en términos de la articulación de las relaciones de poder entre los Estados. Los análisis referidos puntualmente a las connotaciones geopolíticas de la lucha contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas en el hemisferio americano¹⁰ sientan importantes bases teóricas en este sentido, susceptibles de extrapolarse al abordaje más general del crimen transnacional organizado. La naturaleza intrínsecamente transnacional del mismo, ha suscitado cuestionamientos, implícitos y no, con relación a la soberanía de los Estados como plataforma desde la cual afrontar este fenómeno. El Informe de la UNODC *Transnational Organized Crime Threat Assessment (2010)*, asevera que "(...) los Estados tienen que mirar más allá de sus fronteras para proteger su soberanía"¹¹ (UNODC, 2010: iii).

Sin pretender desconocer la legitimidad y necesidad objetiva de estrategias que incorporen los interrelacionados ámbitos nacional, regional, e internacional, lo que se quiere resaltar sin embargo, es

10 Véase Luis Suárez Salazar, Isabel Jaramillo, Susana Reiss, Jorge Rodríguez Beruff, Raúl Benítez Manaut, entre otros.

11 Original en inglés: "(...) states have to look beyond borders to protect their sovereignty"

el contradictorio proceso en el que se imbrican, de manera asimétrica y en base a profundas relaciones de poder, los intereses legítimos de las naciones en cooperar en este ámbito de importantes amenazas a su seguridad. La funcionalidad del crimen transnacional organizado en la articulación del sistema de dominación estadounidense queda implícita en documentos y declaraciones de altos funcionarios de este Estado, los que enfatizan la suerte de desdibujamiento de las fronteras nacionales frente a las amenazas a la seguridad nacional, hemisférica e internacional (The White House, 2010; Isacson, 2005). La connotación transnacional que ha tenido históricamente el concepto de “seguridad nacional” para este país (Hernández Martínez, 1988), encuentra nuevos asideros en un contexto de creciente incidencia del crimen transnacional organizado.

La CARICOM ha defendido con particular énfasis la naturaleza “multidimensional” de la seguridad. La misma refiere, además de la amenaza de una agresión militar externa o de índole interna, otras dimensiones igual de relevantes desde su perspectiva, como la ambiental, la salud, la económica, la política y la social (CARICOM, 2002). Aunque la discusión hemisférica e internacional en torno a la ampliación de la definición de seguridad ha tenido su expresión más amplia a partir de la década de los noventa, las referencias concretas a este tema en estudios anteriores¹², ya incorporaban lo que hoy se denomina una perspectiva “multidimensional” de la seguridad. Aludiendo a esta cuestión, se ha destacado que el concepto post-realista de seguridad no ha sido completamente nuevo para los académicos caribeños, en tanto la seguridad en el área nunca ha sido percibida meramente en su dimensión militar (Griffith, 2002).

En el período que se aborda, tiene lugar un proceso de concertación dentro de CARICOM en el ámbito de la seguridad subregional. Ello se hizo particularmente notable a nivel político, a partir de la defensa consensuada, por parte de sus Estados miembros, respecto a una perspectiva multidimensional de la seguridad. La misma se ha correspondido no únicamente con las múltiples vulnerabilidades que afectan a este grupo de naciones, sino que, y en virtud de ello, ha buscado cumplir también funciones contestatarias, principalmente frente a los intereses de otros actores en el área, con los que mantienen

12 Como es el caso de la investigación de la Commonwealth del año 1985 sobre los pequeños Estados insulares, y del Taller celebrado por parte del Instituto Canadiense para la Paz Internacional, la Academia de Nueva York para la Paz Internacional y la Universidad de las Indias Occidentales para darle continuidad a aquellos hallazgos (Seawar, 1987).

multidimensionales y asimétricas relaciones. Entre sus funciones, este enfoque ha servido de perspectiva más amplia desde la cual llamar la atención sobre las complejas implicaciones y causales de los fenómenos del crimen transnacional organizado en el área. Nótese especialmente las preocupaciones hechas explícitas en declaraciones finales de las reuniones de Jefes de Estado y de Gobierno, las que enfatizaban las consecuencias económicas, políticas y sociales del tráfico ilegal de drogas para las sociedades caribeñas. En especial, este último se articula en la etapa de estudio como un importante objeto de concertación política de CARICOM. El establecimiento del Grupo de Trabajo Intergubernamental sobre Drogas en el año 1996, se proponía precisamente fungir de plataforma conjunta en las negociaciones con terceros incorporando como un importante interés caribeño los programas de reducción de la demanda y del consumo (CARICOM, 1997).

La centralidad del crimen transnacional organizado dentro de las amenazas identificadas por CARICOM y la voluntad política de incorporarlas a la agenda subregional, quedaron recogidas en las declaraciones de la V Reunión Especial de CARICOM, la que refirió como las principales amenazas de seguridad: al tráfico ilegal de drogas y los fenómenos conexos del lavado de dinero, introducción ilegal de armas, corrupción, la criminalidad y el consumo de drogas ilegales, al tiempo que se hacía referencia también a las deportaciones desde terceros países (CARICOM, 1996). En esencia, los mismos elementos fueron incorporados en La Declaración de Principios y Plan de Acción de Bridgetown en 1997, en la Primera Cumbre Caribe-Estados Unidos (US Department of State, 1997), denotando una agenda compartida formalmente entre ambos actores. En la práctica, sin embargo, las relaciones en este ámbito privilegiaron “la lucha contra las drogas” en detrimento del resto de los fenómenos identificados por CARICOM, y lo hicieron por demás en las formulaciones favorecidas por terceros (CARICOM, 2000a; UNODC and World Bank, 2007). Las presiones derivadas de las proyecciones estadounidenses de “seguridad nacional” en el área, junto a la dependencia técnica y financiera que caracteriza a estas naciones, figuran entre las principales variables que explican este hecho.

En el Sistema de Seguridad Regional (RSS), la incorporación formal de las drogas como una amenaza había tenido lugar en la revisión del año 1992 del Memorando original que le dio origen, y fue nuevamente incorporada en el Tratado Internacional firmado en el año 1996. Las políticas de interdicción y prevención figuran como su primer objetivo, jugando Estados Unidos y Gran Bretaña un papel clave en términos de asistencia y en la realización de ejercicios conjuntos. En CA-

RICOM, el tema también cobró mayores niveles de relevancia. Véase el establecimiento de Centros de Coordinación de Información Conjunta (JICC's por sus siglas en inglés) en un grupo de naciones como Jamaica, Trinidad y Tobago, Guyana y Granada, conectados electrónicamente a la DEA, así como la participación de estas naciones en otras iniciativas regionales e internacionales¹³. En esencia, los principales avances verificados en la subregión se correspondieron básicamente con políticas de interdicción de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, constituyendo los intereses estadounidenses de “seguridad nacional” una importante variable en este sentido.

En la segunda mitad de la década del noventa del pasado siglo, todas las naciones insulares miembros de CARICOM firmaron con este país (y entraron en vigor), acuerdos bilaterales de interdicción marítima en materia de lucha contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas (US Department of State, 2008). Hasta ese momento, cabe recalcar que sólo cuatro países de los actuales miembros de esta institución tenían acuerdos con Estados Unidos en esta esfera. Las contradicciones generadas alrededor de las políticas estadounidenses hacia el área en este ámbito, estuvieron implícitas en el texto de la V Reunión Especial de los Jefes de Estado y de Gobierno de CARICOM (CARICOM, 1996). Las posiciones encontradas frente a los Acuerdos Marítimos y de Sobrevuelo (*Maritime and Overflight Agreement*, conocidos como *Ship-rider*), han sido documentadas y referidas por diversos autores¹⁴. Desde una perspectiva crítica, estos acuerdos reforzaron las ampliamente asimétricas relaciones de poder que caracterizan los vínculos entre ambas partes, en la medida en que dieron carácter legal a las prácticas injerencistas estadounidenses que venían constatándose en este campo.

En síntesis, debe señalarse que el contexto existente tras el fin de la denominada guerra fría, sentó las bases para la construcción de la seguridad como un ámbito de concertación de CARICOM. A ello contribuyó no sólo la existencia de amenazas compartidas y el requerimiento de enfoques subregionales en función de sus naturalezas; sino también constituyeron una variable central en este proceso los intereses estadounidenses de “seguridad nacional”. El crimen transnacional organizado constituyó un punto nodal en este sentido. Este último se

13 Entre ellas, la Comisión Interamericana contra el Abuso de Drogas (CICAD), el Grupo de Trabajo Financiero del Caribe (CFATF), el Grupo de Expertos en Lavado de Dinero, de la OEA (OAS-MLEG). (Griffith, 1996).

14 Véanse, en este sentido, a Cedric Grant, Ivelaw Griffith, Luis Suárez Salazar, Isabel Jaramillo, entre otros.

articula en la etapa de estudio como un importante objeto de concertación política para CARICOM, y al mismo tiempo de reforzamiento de la integración de sus naciones miembros al sistema de dominación estadounidense.

Capítulo 2. La incidencia de los intereses estadounidenses de seguridad nacional en el proceso de construcción de las políticas de seguridad subregional de la CARICOM en torno al crimen transnacional organizado (2001-2011)

1. Los intereses de seguridad de Estados Unidos y los de la CARICOM, en la subregión del Caribe (2001-2011).

Las políticas articuladas en los marcos de la “guerra global contra el terrorismo”, tal y como han señalado importantes estudiosos de las relaciones internacionales, han tenido como objetivo principal contribuir a la preservación y consolidación del sistema estadounidense de dominación global. Se ha planteado que “Las reformas en el área de seguridad fortalecieron la capacidad operacional del Estado (estadounidense) para defender, interna y externamente, la gobernabilidad sistémica” (Ayerbe, 2010: 70). Particularmente las concernientes a mayores niveles de seguridad portuaria y aeroportuaria, constituyen una variable relevante en el período objeto de estudio. Los atentados a las Torres Gemelas estadounidenses y a una parte de las instalaciones del Pentágono el 11 de septiembre de 2001, redimensionaron esta esfera de las relaciones internacionales. Así se constata en el proceso llevado a cabo por instituciones como la Organización Marítima Internacional (OMI), la Organización de la Aviación Civil Internacional (OACI) y la Organización Mundial de Aduanas (OMA). El mismo ha estado dirigido explícitamente a una profundización del control y protección sobre la cadena de suministro internacional y de infraestructuras y recursos estratégicos, alegándose prevenir eventuales ataques terroristas y sus potenciales conexiones con las redes ilegales operadas por el crimen transnacional organizado¹⁵.

15 La OMI ha instaurado un grupo de regulaciones, las que constituyen enmiendas al Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar (SOLAS, 1974), adoptadas por la Conferencia sobre Seguridad Marítima (diciembre 2002) y que entraron en vigor en el 2004. Entre las nuevas medidas se destaca el Código ISPS, adoptado por este organismo como una respuesta directa a los atentados del 11 de septiembre de 2001, así como a la resolución 1373 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Asimismo, la OACI ha estado consolidando medidas de control de la carga transportada vía aérea, las

El proceso antes referido ha tenido como un pilar importante los objetivos estadounidenses de “seguridad nacional” en preservar y consolidar sus intereses geopolíticos y geoeconómicos a escala global. Estados Unidos ha hecho explícito sus intereses en imbricar las políticas de estos organismos de alcance multilateral, con las suyas propias (American Shipper Florida Connection, 2011), lo que ha derivado en un proceso de legitimación de estas últimas en dichos marcos. Una mirada a las principales iniciativas instrumentadas e impulsadas por este Estado en el período analizado (tales como la Iniciativa de Seguridad para los Contenedores y la Iniciativa de Seguridad de los Puertos) permite constatar su correspondencia con aquellas incorporadas en las regulaciones previstas por las organizaciones antes referidas. Véanse en este sentido, por ejemplo, el Código Internacional para la Protección de los Buques y de las Instalaciones Portuarias (ISPS, por sus siglas en inglés) adoptado por OMI en el 2004 (*IMO News*, 2004) y el Programa SAFE de la OMA (WCO, 2007). En una de sus lecturas, la “multilateralización” de estas políticas ha transferido al compromiso internacional los costos económicos de políticas que han sido impulsadas en primera instancia por Estados Unidos.

Los intereses estadounidenses de “seguridad nacional” en el Caribe en el período 2001-2011, están permeados por todos estos elementos. Durante la Segunda Reunión de Alto Nivel sobre Preocupaciones Especiales de Seguridad de los Pequeños Estados Insulares (San Vicente y las Granadinas, 2003), el entonces Subsecretario de Estado para el hemisferio occidental, enfatizaba tres cuestiones como parte de la agenda antiterrorista estadounidense: seguridad en los aeropuertos, control de fronteras y mayores capacidades de inteligencia (Rodríguez y Cordero, 2006). Aludiendo a esta cuestión, y refiriéndose a la cumplimiento de las políticas estadounidenses tras el 11 de septiembre de 2001 en México, Centro América y el Caribe, Raúl Benítez Manaut ha señalado que “todos los países han colaborado en la protección del *Homeland Security* de Estados Unidos” (Benítez Manaut, 2010: 4). Sin desconocer los intereses legítimos de este grupo de naciones en la instrumentación de medidas dirigidas a monitorear y deshabilitar las redes ilegales transnacionales (constatándose en este sentido puntos de convergencia con las implementadas como parte de “lucha contra el

que se han reforzado aún más a partir del 1 de julio de 2011, en función de la seguridad de la cadena de suministro. La OMA, por su parte, adoptó en el 2005 un Convenio Internacional denominado “SAFE”, el cual hace explícito el interés en asegurar el comercio internacional frente a amenazas terroristas u otras de carácter transnacional.

terrorismo¹⁶), de lo que se trata aquí es de valorar las mismas en la perspectiva integral de los multidimensionales intereses de seguridad que comparten los Estados miembros de CARICOM.

El crimen transnacional organizado, catalogado por un autor como “la amenaza irregular más importante” (Benítez Manaut, 2009:1) en el Caribe, es uno de los principales intereses de seguridad de CARICOM. Lo anterior es especialmente válido con relación al “problema de las drogas¹⁷” y el tráfico ilegal de armas asociado al mismo. El impacto de estos en las sociedades caribeñas tiene múltiples expresiones en los altos índices de corrupción, criminalidad y violencia existentes. Estudios recientes han aseverado que las principales zonas turísticas del Caribe han continuado representando una parte importante del consumo de drogas en el área. En términos de trasbordo, se ha reiterado que el Caribe (junto a América Central), continúa y previsiblemente continuará figurando entre las zonas más importantes de reexportación de remesas de drogas provenientes de América del Sur con destino a América del Norte y Europa (JIFE, 2009).

Un reporte de CARICOM sobre la proliferación de armas pequeñas y ligeras en el Caribe¹⁸ clasificaba los países miembros según los niveles y patrones de crimen organizado armado. El mismo reflejó un alto grado de disponibilidad y empleo de armas pequeñas en la casi totalidad de las naciones miembros, así como altos niveles y patrones definidos de crimen organizado armado en Jamaica, y tendencias crecientes en Guyana y Trinidad y Tobago. Valoraciones posteriores apuntaron que este último pudiera ser ya incorporado a la primera categoría (UNODC and World Bank, 2007). La relación entre el problema de las drogas, la disponibilidad de armas y las altas tasas de criminalidad y violencia constatadas en la subregión, se corrobora en el hecho de que los países con mayores y crecientes índices de robo, homicidio y otros delitos serios, son los mismos que durante las últimas décadas han constituido importantes centros de la actividad para el tráfico ilegal de

16 La cooperación intra-subregional e internacional en términos de seguridad fronteriza (marítima, aérea, portuaria y aeroportuaria), en intercambio de inteligencia, entre otras, constituyeron un punto nodal de las recomendaciones realizadas por el Grupo de Trabajo sobre Crimen y Seguridad en el abordaje del tráfico ilegal de drogas y de armas (CARICOM, 2002).

17 La OEA define como tal: el cultivo, la producción, la fabricación, la venta, la demanda, el tráfico y la distribución ilícitos de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, incluidos los estimulantes de tipo anfetamínico, el desvío de precursores y actividades delictivas conexas.

18 Las mismas provienen en su gran mayoría de Norte América y de Europa, importantes centro de fabricación de las mismas (CARICOM, 2002).

drogas, entre los que figuran Las Bahamas, Jamaica, Trinidad y Tobago, Haití y Guyana (Griffith, 2009).

Aunque controversial, ha cobrado relevancia el tema del tráfico ilegal y trata de personas en el área. El reporte anual de Estados Unidos sobre este fenómeno ha ido incorporando de manera paulatina a un mayor número de naciones miembros de CARICOM¹⁹ (US Department of State, 2010a). A esta cuestión se refirió críticamente la XXXI Reunión de la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno de la CARICOM (CARICOM, 2010b). Se ha reconocido la poca información existente con relación a la magnitud y expresión de este fenómeno en el área (UNODC and World Bank 2007; Bobeá, 2009). Ello es expresión de las dificultades actuales para contar con un registro fiable de la magnitud de este fenómeno en la subregión, aunque declaraciones de altos oficiales de algunas de estas naciones han referido la incidencia del mismo en sus jurisdicciones nacionales y fue contemplado entre las amenazas a la seguridad referidas por un Reporte de CARICOM al Comité de Seguridad Hemisférica de la OEA (IMPACS, 2010a).

Los altos niveles de criminalidad y violencia constatados en el área, tienen entre sus condicionantes el contexto socioeconómico. Se ha apuntado que aún en coyunturas de crecimiento económico, ello no se ha traducido en bajos niveles de pobreza, los que en términos generales son considerados altos (Caribbean Development Bank, 2010; Lewis, 2009). Se plantea también que han persistido e incluso ampliado en algunos casos, los niveles de desigualdad en el ingreso (Caribbean Development Bank, 2010). Los efectos de la crisis económica financiera internacional han acentuado aún más estos problemas, siendo estas economías entre las más afectadas en el hemisferio americano. Varias Encuestas sobre Pobreza en el área sugieren que entre las estrategias de supervivencia figura precisamente el involucramiento en el comercio ilegal de estupefacientes y sustancias psicotrópicas (Lewis, 2009). Asimismo, estimados oficiales para algunas naciones de CARICOM, revelan la existencia de un importante número de pandillas y de personas involucradas en las mismas¹⁹, en relación con el tamaño de sus respectivas poblaciones (UNDP, 2012:70). Los elementos antes referidos son expresión de la necesidad de enfoques integrales en el abordaje de los fenómenos del crimen transnacional organizado. Sin embargo, se

19 Para el 2006, se estimaban en 95 el número de pandillas en Trinidad y Tobago, representando un total de 1 269 miembros. Para el 2008, se calculaban 15 y 150 pandillas en Antigua y Barbuda y en Barbados, respectivamente. En el primero, constituían un total de entre 264 y 570 miembros, y en el segundo, 4 000. Para el 2010, los datos de Jamaica indicaban 268 pandillas y 3 900 miembros. (UNDP, 2012:70).

ha continuado privilegiando un enfoque jurídico-represivo y centra- doen el lado de la oferta, en detrimento de otros acercamientos com- plementarios (UNODC and World Bank, 2007;UNDP, 2012). Los datos porcentuales correspondientes a la distribución del gasto en seguridad como parte del presupuesto gubernamental en un grupo de países de CARICOM, reflejan esta tendencia: el gasto en políticas de prevención es desproporcionadamente inferior al resto de los rubros englobados bajo el de seguridad (UNDP, 2012).

En el período objeto de estudio, el redimensionamiento de los nexos concebidos entre el crimen trasnacional organizado y el “terrorismo internacional” en los marcos de la “guerra global contra el terrorismo” (en términos de la capitalización por parte de este último de las redes ilegales establecidas por el primero (US Department of Homeland Security, 2008)), han profundizado esta tendencia. Por otra parte, ante el reconocimiento hecho explícito por parte de instituciones oficiales estadounidenses de que fuentes de inteligencia ase- guran que no existen amenazas terroristas a la seguridad marítima de la Cuenca del Caribe (GAO, 2007), la incidencia objetiva de los fenó- menos del crimen trasnacional organizado continúa representando un importante asidero para presionar a la implementación de un grupo de políticas que tributan a la consolidación del sistema de dominación estadounidense en el área. La Estrategia de Seguridad Nacional Ma- rítima de Estados Unidos (2005) apuntaba que “(...) el terrorismo ha profundizado significativamente la naturaleza de las amenazas no mi- litares, trasnacionales y asimétricas en el dominio marítimo” (US Go- vernment, 2005). En este contexto, los nexos “potenciales” concebidos entre el “terrorismo” y los “tráficos ilícitos”, se articulan para privile- giar políticas que contribuyen a un mayor control geopolítico de Esta- dos Unidos en el área, como se corrobora en los resultados presentados en el siguiente epígrafe.

El espacio físico que comparten las naciones miembros de CARICOM ha representado históricamente, y continúa representan- do, un área de relevancia geoestratégica para este país, dónde tiene intereses geopolíticos y geoeconómicos significativos. En ella se lo- calizan importantes vías marítimas de comunicación, recursos, e in- fraestructuras estratégicas, sobre los que gravitan importantes intere- ses de “seguridad nacional” de Estados Unidos²⁰. La subregión tiene

20 Un documento relativamente reciente de la CEPAL, recalca la importancia que se mantiene teniendo la costa marítima oriental de Estados Unidos en tanto una de las principales vías marítimas de comunicación del mundo, y la proximi- dad estratégica de CARICOM a la misma (Thomas, 2009). Asimismo, cabe valorar

así mismo importantes connotaciones de frontera marítima teniendo en cuenta el carácter insular de la casi totalidad de los países pertenecientes a este esquema de integración, cualidad que da identidad geopolítica al grupo desde la perspectiva de la nación estadounidense. En la etapa abordada, documentos políticos suyos de alto perfil hicieron referencias concretas a su relevancia dentro de la estrategia estadounidense de “seguridad nacional”, particularmente en el dominio marítimo (*maritimedomain*) (US Department of Homeland Security, 2008; US Department of Defense, 2010). Estos documentos señalan a la subregión como un primer anillo (junto a Canadá, México y Centro América) en la defensa de su *homeland*, reafirmando el carácter que históricamente ha tenido el área como perímetro de la “seguridad nacional” estadounidense.

En el período objeto de estudio se constata en esencia, en términos de “seguridad nacional”, un diseño coherente de política hacia el área. En particular, la Iniciativa de la Tercera Frontera (TBI por sus siglas en inglés) y la Iniciativa de Seguridad para la Cuenca del Caribe (CBSI por sus siglas en inglés), establecidas durante las administraciones de Bush y Obama, respectivamente, constituyen puntos nodales en este sentido. Al respecto, cabe destacar que gran parte de la asistencia contemplada dentro de la TBI estuvo dirigida directamente a las aéreas de seguridad portuaria, fortalecimiento de las prácticas migratorias y aduaneras, y el intercambio de información de inteligencia relativa a los tráfico ilícitos (ICAO, 2006). La misma tendencia se constata con relación a la CBSI, cuyos fondos se han concentrado también en aspectos relativos al control fronterizo y la superación profesional de los actores responsables de esta actividad (US Department of State, 2010b). Lo antes expuesto es expresión de la política de Estado en la que se sustentan estas proyecciones hacia el área, al margen de la alternancia partidista.

Una valoración diferente ameritaría, sin embargo, la incorporación en el diseño de políticas, de variables relativas a la seguridad multidimensional desde la perspectiva caribeña. En este sentido es válido acotar, que no obstante constituir una constante en las proyecciones estadounidenses hacia el área el compromiso formal de atender a los problemas de seguridad que afectan a estas naciones desde una perspectiva multidimensional, en la práctica se constata

la existencia de importantes puertos y refinerías (UNCTAD, 2008), como también el alto grado de dependencia estadounidense de metales procedentes de algunas de estas naciones (Ceceña, 2008).

un cambio relativamente sensible al respecto, en los marcos de la actual administración (como parte de la “estrategia inteligente”²¹), en la medida que incorporan temáticas de particular sensibilidad desde el punto de vista de la seguridad de aquellas. Así se entiende la ampliación de la “Iniciativa del Presidente para la Lucha contra el SIDA” (PEPFAR por sus siglas en inglés)²². También; la extensión hasta el 2020 de la Ley para la Asociación Comercial Estados Unidos-Cuenca del Caribe (CBTPA por sus siglas en inglés, más comúnmente conocida como ICC) (CARICOM, 2010b), habiendo sido este uno de los principales y sistemáticos reclamos de CARICOM en sus relaciones con Estados Unidos.

En síntesis, los intereses de seguridad de CARICOM y de Estados Unidos en el período objeto de estudio, continuaron teniendo como un importante punto de convergencia, en tanto objeto de atención, a los fenómenos del crimen transnacional organizado en la subregión. Mientras para el primero ello está asociado principalmente a su vulnerabilidad como área de tránsito y la incidencia de los mismos a lo interno de sus sociedades, para el segundo ello está asociado principalmente al rol que juegan las políticas construidas en términos de control del lado de la oferta, en la articulación de su sistema de dominación en el área. El redimensionamiento de los nexos concebidos entre el crimen transnacional organizado y el “terrorismo internacional” en los marcos de la “guerra global contra el terrorismo”, mediado por las profundas relaciones asimétricas existentes entre ambos actores, ha profundizado aún más este proceso. Asimismo, los vínculos establecidos entre el “terrorismo” y los “tráficos ilícitos” se articulan con otros intereses estadounidenses de “seguridad nacional” en el área, como los existentes sobre los principales pasos marítimos, e infraestructuras y recursos estratégicos. La protección y control de los mismos han tenido un referente importante en las políticas articuladas en los marcos de la “guerra global contra el terrorismo” y contra los “tráficos ilícitos” en la subregión.

21 *Smart Power* en inglés original.

22 Ello tuvo lugar a partir de la firma, por parte de la Secretaría de CARICOM y del Gobierno de Estados Unidos, de la Fase 11 de este programa de ayuda estadounidense. El mismo había estado limitado a Guyana y Haití. PEPFAR ha incorporado al resto de las naciones Miembros de CARICOM, con la excepción de Montserrat.

2. La construcción de políticas de seguridad subregional de CARICOM en torno al crimen transnacional organizado (2001-2011): incidencia de los intereses estadounidenses de seguridad nacional

En el período objeto de estudio tiene lugar un proceso de institucionalización²³ del ámbito de la seguridad subregional de CARICOM en torno al crimen transnacional organizado. El mismo se constata en la creación, sistematización y formalización de espacios subregionales de concertación; en el establecimiento de nuevos organismos e instituciones; y en el proceso de conformación de un marco normativo subregional. Lo antes señalado denota un proceso cualitativamente diferente al verificado en etapas precedentes, cuando las políticas articuladas no implicaron un carácter intra-subregional más allá del derivado de la concertación política frente a terceros²⁴. Los intereses de CARICOM en este proceso han estado relacionados con la alta incidencia de fenómenos como el “problema de las drogas”, el tráfico ilegal de armas, y cabría incluir tentativamente también el de personas. Dichos intereses han estado vinculados también, y de manera significativa, a las obligaciones internacionales derivadas de la “guerra global contra el terrorismo”, entendida principalmente en los términos en que se abordaba en el epígrafe anterior.

Cabe señalar que las disposiciones estadounidenses y multilaterales en este sentido, presionan a la concertación subregional en el ámbito que las mismas regulan, sin que ello haya estado respaldado en la misma medida por un apoyo técnico y financiero consistente con los nuevos requerimientos. Los insuficientes recursos de este tipo provistos por Estados Unidos (Griffith, 2009; Ward, 2010; Johnson, 2009) no pueden sin embargo interpretarse linealmente como expresión de un bajo interés en la implementación de estas políticas en el área. Antes bien, una valoración de este asunto permitiría aseverar que ocupan un lugar importante en los marcos de la proyección hacia el área en materia de “seguridad nacional”. Así se evidencia en

23 En el presente trabajo se entiende por institucionalización subregional, el establecimiento de estructuras, instituciones e instrumentos normativos de carácter subregional que controlan, regulan y sistematizan las relaciones de las partes involucradas en dicho proceso.

24 Tales fueron los casos referidos en epígrafes anteriores, como el establecimiento del Grupo de Trabajo Intergubernamental sobre Drogas (IGTF por sus siglas en inglés), y también las instituciones referidas en el reporte preparado para la Cumbre de la Juventud de CARICOM en el año 2000, previamente citado en esta investigación. En esta misma dirección se entendería también la sistemática incorporación del tema de crimen y seguridad en las declaraciones finales de las reuniones de los Jefes de Estado y de Gobierno de CARICOM.

el hecho ya referido de que, tanto la Iniciativa de la Tercera Frontera (TBI) como la Iniciativa de Seguridad para la Cuenca del Caribe (CBSI), han concentrado sus fondos en aspectos de control fronterizo (especialmente portuario y aeroportuario). Asimismo se evidencia en los programas de ayuda del gobierno estadounidenses bajo el rubro de “paz y seguridad”. Según un documento de la USAID, la asistencia al Caribe Oriental tenía como principales objetivos las operaciones “anti-terroristas”, control fronterizo y de interdicción de drogas ilegales. Esta constituye una tendencia compartida para la mayor parte del resto de las naciones miembros de CARICOM, según se constató a partir de los datos contenidos en el documento (USAID, 2009). Véase también que durante la celebración de la Copa Mundial de Críquet que se celebrara en el Caribe en el 2007²⁵, la ayuda estadounidense tuvo entre sus principales focos la instrumentación del Sistema Avanzado de Información sobre Pasajeros (APIS) (IMPACS, 2010a)²⁶. El Memorando de Intención (MOI) firmado entre este país y la casi totalidad de los Estados miembros de CARICOM para la implementación de este sistema en el área, hacía explícito sus intenciones de que la vigencia del mismo se extendiera más allá de los marcos temporales del evento deportivo (CARICOM, 2006a), evidenciándose el carácter no coyuntural de estos intereses.

En esta misma línea de análisis, deben tenerse en cuenta también las funciones de complementación que juegan las relaciones de colaboración existentes en esta esfera, tácitas y no, entre Estados Unidos y otros actores que juegan un papel importante en el área, siendo estos los casos de Reino Unido, Canadá y la Unión Europea. En este contexto se insertan el Plan de Cooperación en Seguridad Reino Unido/CARICOM, la ayuda del gobierno canadiense en los marcos del Programa de Construcción de Capacidades Anti-crimen (ACCBP por sus siglas en inglés), y los Fondos Europeos de Desarrollo (EDF). Estos han dirigido una parte importante de su atención al reforzamiento de los mecanismos fronterizos y de intercambio de inteligen-

25 El 5 de Julio de 2004, el Consejo Internacional de Cricket hizo público la decisión de realizar la Copa Mundial de Críquet (CWC) del 2007 en siete países del Caribe. Era la primera vez que este evento tenía como sede al Caribe.

26 APIS es un sistema automatizado establecido para los operadores aeronáuticos y marítimos con la función de reforzar el control de las fronteras a partir de un sistema electrónico de intercambio de información entre el sistema computarizado de las aerolíneas y el sistema computarizado del país hacia el que esta arriba. Para el 2008, 10 de los 15 países miembros de CARICOM estaban haciendo uso de APIS.(IMPACS 2010a).

cia, y también a la nueva arquitectura de seguridad construida en el marco de CARICOM²⁷.

La decisión de crear el Grupo de Trabajo sobre Crimen y Seguridad (denominado de ahora en adelante, Grupo de Trabajo sobre Crimen) en la XXII Reunión de la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno de CARICOM (julio 2001), constituyó un referente en el proceso de construcción del ámbito de seguridad en torno al crimen transnacional organizado como un espacio de concertación subregional. La participación de representantes de cada uno de los Estados miembros, así como de otros actores de importancia en el área como los Secretarios Generales de CARICOM y de la OECO respectivamente, y del Sistema de Seguridad Regional del Caribe Oriental (CARICOM, 2002), denotó la amplia voluntad política existente en torno a dicho proceso.

La incorporación de la pobreza e inequidades dentro de las amenazas identificadas por el Grupo de Trabajo, reiteró la asunción a nivel político de una concepción multidimensional en el abordaje de los fenómenos del crimen transnacional organizado en el área. Estos últimos se han mantenido como un foco importante de atención por parte de este esquema de integración, tal y como se constata en las instituciones, instancias de concertación y políticas construidas por CARICOM en el período de estudio. La articulación de una agenda subregional en este ámbito tiene entre sus antecedentes más relevantes: la Declaración Final de la V Reunión Especial de CARICOM (Bridgetown, 1996); la Declaración de Principios y el Plan de Acción de Bridgetown (Bridgetown, 1997); y la creación del portafolio de seguridad (drogas y armas ilícitas) en el año 2000 dentro del “gabinete” de CARICOM. En este mismo sentido se inserta la definición de la seguridad como el cuarto pilar del proceso de integración, en febrero de 2007.

La decisión de crear el Grupo de Trabajo sobre Crimen tuvo entre sus principales objetivos la recomendación de enfoques y políticas respecto a los altos niveles de criminalidad y violencia constatados en la subregión, “a partir de sus propias prioridades” (CARICOM, 2002: iii). Hacia esta dirección pretendían apuntar: la asunción, cómo principio, del carácter multidimensional de la seguridad; la conceptualización de una Plataforma Estratégica Regional contra el Crimen y

27 El Plan Cooperación en Seguridad Reino Unido/CARICOM (2004) ha tenido entre sus prioridades el establecimiento de una Red Regional de Intercambio de Información de Inteligencia, cooperación marítima y seguridad fronteriza. Los mismos elementos se han hecho también explícitos en tanto claves en las relaciones de seguridad entre Canadá y CARICOM. Asimismo, los Fondos Europeos para el Desarrollo (EDF por sus siglas en inglés) han contemplado estas áreas. (IMPACS, 2010b).

para la Seguridad²⁸ que cumpliera funciones de interlocución por parte de CARICOM en los distintas instancias (hemisférica, internacional); y la jerarquización implícita dada a las amenazas a la seguridad subregional, la que mencionaba en primer lugar las drogas y en último al terrorismo (CARICOM, 2002). El reporte producido por el Grupo de Trabajo sobre Crimen, reiteraba los principales criterios que había venido enfatizando CARICOM en las distintas plataformas hemisféricas e internacionales con relación a esta cuestión. Entre ellos: la crítica a la parcialización de las políticas anti-drogas predominantes, enfocadas en la reducción de la oferta en detrimento de la demanda; los vínculos existentes entre este fenómeno y otro de particular importancia desde su perspectiva: el tráfico ilegal de armas; la incidencia de estos flagelos a lo interno de las sociedades caribeñas; la necesidad de abordar las condicionantes socio-económicas que subyacían en la reproducción de estos fenómenos y su comprensión no meramente como asuntos policiales y de aplicación de la ley (CARICOM, 2002). En la práctica, sin embargo, las políticas de seguridad subregional construidas en el período 2001-2011, han reforzado esta última dimensión.

En este escenario se insertan las prioridades establecidas por el sub-Comité Ministerial con funciones de movilizar recursos para la agenda de crimen y seguridad del área, establecido por CARICOM en su reunión regular correspondiente al año 2003: la creación de un mecanismo regional de intercambio de información de inteligencia, el reforzamiento del control fronterizo, cooperación marítima regional, y un mecanismo regional de respuesta rápida (CARICOM, 2004a). Asimismo; se comprende el reconocimiento por parte de la Plataforma de Acción contra el Crimen y la Seguridad, del control de los “tráficos ilícitos” del lado de la oferta como una prioridad “urgente” de su agenda (CARICOM, 2009b). Ello ha sido coherente con el carácter de las políticas y enfoques privilegiados por esta institución. Y en esta misma dirección pueden valorarse sus limitaciones y alcances desde la perspectiva caribeña. Así, el proceso de institucionalización de la seguridad subregional en los marcos de CARICOM, ha tenido un carácter eminentemente pragmático y ha cumplido entre sus principales funciones la inserción de CARICOM en los nuevos requerimientos en temas de seguridad, buscando imbricar y buscar puntos de contactos con sus propios intereses.

La Plataforma de Acción contra el Crimen y para la Seguridad establecida en los marcos de CARICOM, fue ratificada durante

28 *Regional Strategic Framework for Crime and Security*, en el inglés original.

la XXVI Reunión de esta institución (julio, 2005). La misma constituye un sistema (aún en construcción teniendo en cuenta aquellos elementos incompletos y los previstos pero no implementados) de instituciones, organismos y mecanismos subregionales, formalizados mediante acuerdos intergubernamentales. Está conformada por el Consejo de Ministros responsables de la Seguridad Nacional y el Cumplimiento de la Ley (CONSLE, julio 2005); la Agencia de Implementación para temas de Crimen y Seguridad (IMPACS, julio 2006) y sus sub-agencias; así como por el Comité Consejero para Políticas de Seguridad (SEPAC). Este grupo de instituciones responden directamente a la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno de CARICOM a través del Primer Ministro de Trinidad y Tobago.

El establecimiento de las instituciones y organismos antes referidos, tuvieron un referente importante en los imperativos derivados de la celebración de la mencionada Copa Mundial de Críquet 2007. En dicho contexto, elementos coyunturales²⁹ como este cumplieron un rol catalizador con relación a los contenidos y alcances que tendría en la práctica la Plataforma de Acción contra el Crimen y para la Seguridad. Fue a instancias de los imperativos requeridos ante este evento que se creó el Espacio Común Doméstico³⁰, el que por razones objetivas derivadas de un evento de esa naturaleza, tuvo entre sus principales dimensiones la seguridad fronteriza (en puertos y aeropuertos) y el intercambio de inteligencia. En función de ello se ensayaron una parte importante de las políticas de seguridad subregional implementadas hasta el momento, y también aquellas aún pendientes de instrumentar. Dichas políticas, sin embargo, se comprendieron dentro de un proceso mucho más amplio que desbordaba los límites temporales y funcionales del referido evento deportivo, como se constata en las funciones que se han mantenido cumpliendo los nuevos organismos e instituciones establecidos en los marcos de CARICOM, y las variables que en última instancia han estado incidiendo de manera relevante en sus desarrollos, como es el caso de la “guerra global contra el terrorismo”.

29 En este sentido se entienden también otros eventos de gran magnitud que, posteriormente a la Copa en el 2007, tuvieron como sede a naciones del área. Tales fueron los casos de la 5ta Cumbre de las Américas y de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Commonwealth, ambas celebradas en Trinidad y Tobago en el año 2009.

30 El Espacio Común Doméstico, vigente entre el 1 de febrero y el 15 de mayo de 2007, comprendió a las nueve naciones sedes del evento deportivo (Antigua y Barbuda, Barbados, Granada, Guyana, Jamaica, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tobago), y se sumó Dominica.

IMPACS tiene como objetivo principal la implementación de la agenda de seguridad subregional en torno al crimen. Asimismo, cumple también tareas de investigación y propuestas de políticas a CONSLE, al tiempo que realiza funciones de apoyo a la movilización de recursos y liderara negociaciones de asistencia técnica (IMPACS, 2010a). Su rol como interlocutora subregional se ha puesto de manifiesto en negociaciones como las llevadas a cabo en los marcos de la Iniciativa de la Seguridad para la Cuenca del Caribe y su proceso de seguimiento como la primera reunión de la Comisión de la CBSI, así como también en las del proyecto conjunto CARICOM-UNODC “Plan de Acción Social y de Desarrollo para la Prevención del Crimen (2009-2013)” (Carrington, 2009). Funge además, como la Secretaría de los Comités Permanentes de Comisionados de Policía, de Agentes de la Aduana, de Jefes de Inmigración, de Comandantes en Jefes y Jefes de Inteligencia (IMPACS, 2010a).

El Centro de Comunicación Regional Conjunta (JRCC por sus siglas en inglés) y el Centro de Cooperación en Inteligencia Regional (RIFC por sus siglas en inglés), sub-agencias de IMPACS, han operacionalizado importantes mandatos de esta última, principalmente aquellos referidos al control fronterizo. Ambos tuvieron como objetivo expreso garantizar en un principio la seguridad de la región durante la celebración de la Copa Mundial de Cricket 2007. Durante la XVIII Reunión entre sesiones de CARICOM se acordó que se mantuvieran como instituciones permanentes en el área (Willians, 2008). Tanto el JRCC como el RIFC, tienen entre sus principales objetivos el suministro e intercambio de información de inteligencia intra-subregional e internacionalmente.

El primero (JRCC), con relación al monitoreo de las personas en los puntos de trasbordo (puertos y aeropuertos), en lo que ha jugado un papel rector APIS y el Sistema Integral de Seguridad Fronteriza (CARIBSEC³¹) (IMPACS, 2010a). El JRCC tiene capacidad legal para actuar de parte de los Estados miembros en el monitoreo aludido (IMPACS 2010b). Por su parte, la segunda de las instituciones referidas (RIFC), se focaliza en proveer e intercambiar información de inteligencia, entre ellas la relativa a armas pequeñas y ligeras (IMPACS, 2010a). Su labor se espera sea complementada con la Red Regional Integrada de Información Balística (RIBIN), la que fue aprobada

31 Este fue instituido por el JRCC en el 2008 como reemplazo al Sistema de Vigilancia y Acreditación de CARICOM (CAWS), trabajando en base a listas según: 1- personas deportadas por crímenes serios, 2- personas con antecedentes criminales por crímenes serios y 3- personas deportadas por violaciones migratorias.

en la V Reunión del Consejo de Ministros Responsables de la Seguridad Nacional y el Cumplimiento de la Ley, y que tiene como objetivo identificar las armas involucradas en actividades criminales a través de la identificación balística y el intercambio simultáneo de información entre las agencias de aplicación de la ley de los países miembros de CARICOM partes del acuerdo de RIBIN. Este sistema, establecido bajo el Programa de Acción de las Naciones Unidas (PoA), tendría vínculos también con sus contrapartes internacionales como es el caso de Estados Unidos, Canadá y la Unión Europea. El proceso de implementación ha encontrado obstáculos a partir principalmente de las limitaciones financieras para la adquisición e instalación de los equipos requeridos, en los Estados Miembros (IMPACS, 2010b).

Como parte de este proceso, se inserta la firma de la “Iniciativa CARICOM-Estados Unidos para Combatir el Tráfico Ilegal de Armas pequeñas y livianas”³² (SALWA por sus siglas en inglés) (US Department of State, 2007) y en los marcos de esta, un MOU para la adquisición de un programa basado en Internet que permite a diferentes agencias nacionales e internacionales rastrear armas procedentes de Estados Unidos, empleadas o bajo sospechas de haberlo sido, en actividades criminales (e-Trace)³³. La firma de SALWA representa, desde la perspectiva de CARICOM, un paso importante teniendo en consideración que esta había sido una infructuosa petición hecha, sistemáticamente, por ese grupo de países en el marco de las plataformas de seguridad hemisféricas, y también bilaterales. Hasta la fecha de su rúbrica (y por tanto, durante la mayor parte del período que aborda este trabajo) este había sido un tema pendiente de la agenda bilateral³⁴. En general debe destacarse que a diferencia de etapas precedentes se constata la incorporación del tráfico ilegal de armas en los acuerdos establecidos con terceros (tanto con organismos internacionales como con otros Estados), lo que se considera un avance desde la perspectiva

32 El acuerdo, firmado en diciembre de 2007, incluyó la ampliación de los controles de importación y exportación en relación con las prácticas y obligaciones internacionales; el perfeccionamiento del intercambio de información de inteligencia respecto a entidades e individuos involucrados en tráfico ilícito, y las rutas que usan; la promoción del rastreo de armas incautadas que hayan estado conectadas con actividades ilícitas y la provisión de asistencia técnica y de otro tipo, según se necesite, a los Estados afectados para apoyar sus esfuerzos para combatir esta amenaza.

33 La última información a la que se tuvo acceso precisa que para enero de 2010, todos los países miembros de CARICOM, a excepción de Haití, habían firmado este acuerdo con Estados Unidos.

34 El Reporte elaborado por el Banco Mundial y el UNODC en el año 2007, planteaba la falta de apoyo dado al Caribe en materia de control de armas.

de este grupo de naciones teniendo tomando en consideración que la cooperación y concertación intra-subregional e internacional se había venido enfocando esencialmente en materia de drogas.

Como parte integral del proceso de control de las fronteras desde una plataforma subregional, se comprende el aún pendiente Sistema Avanzado de Información de Carga (ACIS). El mismo habilitaría a las autoridades aduaneras para examinar con antelación a su entrada a territorio nacional, la documentación requerida en términos de exportación e importación y determinar cualquier requerimiento especial que los bienes en cuestión precisen, como es el caso de las armas pequeñas y ligeras (IMPACS, 2010a). ACIS daría cumplimiento a importantes directrices del Programa SAFE de la Organización Mundial de Aduanas (OMA), en particular los referidos al primer pilar definido por este organismo internacional, relativo a la estandarización y armonización de la información automatizada de cargas. Las limitaciones técnicas y financieras de este grupo de naciones para insertarse en este proceso se ponen de manifiesto en el hecho de que sólo seis de ellas cuentan actualmente con las condiciones para participar de este sistema (IMPACS, 2010b).

La dimensión tecnológica en particular ha constituido una parte relevante de los mecanismos antes referidos. Las denominadas “fronteras inteligentes”³⁵ constituyen un importante instrumento en el monitoreo de los tráfico ilícitos. Sin embargo, las mismas adquieren connotaciones cualitativamente diferentes en los marcos de las relaciones de poder en los que son instrumentadas. Desde este punto de vista, el establecimiento de mecanismos subregionales automatizados de supervisión de bienes y pasajeros ha favorecido un control geopolítico aún mayor de Estados Unidos sobre el área, si tenemos en cuenta por demás su complementación con mecanismos instrumentados en períodos precedentes³⁶. Ello ha sido posible a través de los vínculos establecidos con los nuevos organismos caribeños como se constata en los acuerdos de cooperación existentes con IMPACS y con el Centro de Comunicación Regional Conjunta (JRCC)(Stuart, 2010), respectiva-

35 Ana Esther Ceceña ha realizado un interesante análisis relativo al papel del componente tecnológico en el control de las fronteras, comprendido dentro de la estrategia estadounidense más amplia de “dominación de espectro completo” (*full spectrum*), concebida por el Comando Conjunto de las fuerzas de seguridad de Estados Unidos desde la última década del siglo XX. La misma tiene como objetivo el control sobre el espacio aéreo, marítimo, terrestre y subterráneo (Ceceña, 2008).

36 Tales son los casos de los ejercicios militares conjuntos; los Centros de Coordinación de Información Conjunta, electrónicamente conectados a la DEA; y los Acuerdos Marítimos y de Sobrevuelo (Ship-rider).

mente; en los contactos con el FBI; en la operacionalización de APIS en el área, favorecida por el “Memorando de Intención entre el gobierno de Estados Unidos y los Estados miembros de CARICOM para la cooperación con respecto al desarrollo de APIS (CARICOM 2006a)”; así como en el acuerdo firmado con el *US Alcohol Tobacco and Firearms Bureau* (ATF). En esta misma línea de análisis se insertarían otros elementos contemplados como el Sistema Avanzado de Información de Carga (ACIS) y la Red Regional Integrada de Información Balística (RIBIN). Así mismo se entienden los propósitos hechos explícitos por parte del Centro de Cooperación en Inteligencia Regional (RIFC) con relación al establecimiento de relaciones formales con JIAFT-S en el ámbito de intercambio de información de inteligencia relativa al tráfico ilegal de drogas y de armas, de acciones terroristas, migración ilegal, entre otros (RIFC, 2011).

El proceso de institucionalización de las relaciones en el ámbito de la seguridad en los marcos de CARICOM, ha sido capitalizado por Estados Unidos. Estas intenciones se hicieron explícitas durante la reunión técnica Caribe-Estados Unidos sobre cooperación en seguridad, dónde la parte estadounidense propuso crear un grupo de trabajo que comprendiera CONSLE, República Dominicana y Estados Unidos, con el fin de definir una estrategia conjunta de seguridad regional que sirviera de complemento a la existente en CARICOM (CARICOM, 2009e). Así, instituciones subregionales caribeñas han sido incorporadas como actores formales en los mecanismos de seguimiento e implementación dentro de la CBSI³⁷. Esta última reconoce además como positivo el cambio de un modelo anterior que valora predominantemente bilateral, a otro regional (US Department of State, 2010c).

Relativo a la conformación de un marco normativo subregional en materia de seguridad en los marcos de CARICOM, cabe señalar que esta pretensión no ha estado exenta de complejidades. En particular cabría señalar el Acuerdo de Cooperación en Seguridad Marítima y Aérea, dispuesto para su firma desde julio de 2008, y que ha sido firmado hasta el momento por seis países³⁸ (CARICOM, 2009c) y ratificado por sólo dos (CARICOM, 2008b). Este acuerdo, pendiente su entrada en vigor al requerirse del depósito de tres documentos de ratificación, prevé el monitoreo y la interdicción de actividades ilegales en el espacio marítimo y aéreo de los Estados miembros de CARICOM

37 Estos han sido los casos, por ejemplo, de SEPAC, de IMPACS y de CONSLE.

38 Estos son: Antigua y Barbuda, San Vicente y las Granadinas, Surinam, Trinidad y Tobago, Saint Kitts y Nevis y Santa Lucía. CARICOM.

(Morean-Phillip, Glenda 2010). En similar situación se encuentra el Tratado de Permiso de Arresto, cuya firma ha estado abierta también desde julio de 2008, y sólo ha sido firmado por cinco naciones³⁹. Ambos documentos tienen entre sus principales aristas la conformación de un marco legal para la realización de acciones subregionales de interdicción, a semejanza de los *Ship-riders* firmados con Estados Unidos en la década del noventa. Por otra parte, no se ha materializado tampoco la decisión tomada por los mandatarios caribeños con relación al establecimiento de la cooperación en seguridad como cuarto pilar del esquema de integración. Ello requiere la formalización de CONSLE y de IMPACS como un Órgano y como una institución de CARICOM, respectivamente, dentro del Tratado Modificado de Chaguaramas (Carrington, 2009). Aún cuando ha sido firmada progresivamente por los Estados miembros de CARICOM (con la excepción de Barbados) desde que se dispusiera su firma el 13 de marzo de 2009⁴⁰ (CARICOM, 2009c), denotando la voluntad política alrededor suyo, sólo ha sido ratificada por Trinidad y Tobago, requiriéndose del depósito de 12 instrumento de ratificación para su entrada en vigor (CARICOM, 2009d). Lo antes señalado no ha ido en detrimento, sin embargo, de la relevancia que en la práctica han tenido ambos organismos en la infraestructura de seguridad de CARICOM.

Una valoración de lo antes expuesto, lleva a considerar que los mayores avances en la conformación de un marco normativo subregional se han correspondido con aquellos elementos que garantizan la implementación de políticas de seguridad portuaria y aeroportuaria, en particular aquellas correspondientes con las nuevas exigencias multilaterales y las unilaterales estadounidenses, en los marcos de la “guerra global contra el terrorismo”. La firma de un MOU para el intercambio de información de inteligencia entre las naciones miembros de CARICOM, el cual sirve de base legal al funcionamiento del el Centro de Cooperación en Inteligencia Regional (RIFC), se inserta en este contexto. Este fue firmado por las naciones miembros, a excepción de Haití, Las Bahamas y Montserrat, en julio de 2006 (CARICOM, 2006d). En ese mismo sentido se entienden las funciones que han venido cumpliendo los nuevos organismos e instituciones establecidos, formalizados mediante acuerdos intergubernamentales.

39 Antigua y Barbuda, Surinam, Trinidad y Tobago, Saint Kitts y Nevis y Santa Lucía

40 En aquel momento, sólo cinco países firmaron: Granada, Jamaica, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía y Trinidad y Tobago.

Conclusiones

En el período objeto de estudio ha tenido lugar un proceso de institucionalización del ámbito de la seguridad subregional de CARICOM en torno al crimen transnacional organizado, constatado en la creación, sistematización y formalización de espacios subregionales de concertación; en el establecimiento de nuevos organismos e instituciones; y en el proceso de conformación de un marco normativo subregional. La articulación de una infraestructura de seguridad en los marcos de CARICOM ha denotado un proceso cualitativamente diferente del que le antecedió, a partir del cual han sido reforzadas las tendencias precedentes en el abordaje del crimen transnacional organizado, fundamentalmente aquellas favorecidas por terceros.

Este proceso se ha correspondido, en su esencia, con los intereses estadounidenses de “seguridad nacional” en el área, constituyendo estos últimos igualmente una variable clave en la naturaleza y alcance del mismo. La “guerra global contra el terrorismo”, entendida principalmente en términos de las iniciativas unilaterales emprendidas por Estados Unidos en materia de seguridad fronteriza, marítima y aérea, y la legitimación multilateral de las mismas en la emergencia de nuevos requerimientos internacionales en estos ámbitos tras los sucesos del 11 de septiembre de 2001, ha constituido un elementocentral en este sentido.

Las presiones derivadas de estos imperativos se han materializado en la profundización aún mayor de las prácticas prevalecientes en períodos precedentes con relación al abordaje jurídico-represivo de los tráficó ilícitos, y al énfasis puesto en el lado de la oferta, en detrimento de un enfoque más integral concebido como parte de una perspectiva multidimensional de la seguridad. Estas políticas han demostrado no sólo su carácter parcial e insuficiente respecto a los complejos retos que enfrentan las naciones caribeñas, sino además su funcionalidad al sistema de dominación estadounidense en el área.

En este sentido, las instancias de concertación creadas han privilegiado la inserción de la subregión en los nuevos requerimientos internacionales en materia de seguridad, los que se han identificado en lo esencial con las prioridades definidas por Estados Unidos. Los nuevos organismos e instituciones establecidos han materializado en el área importantes de estos requerimientos. Los mismos han tributado a un control geopolítico de Estados Unidos aún mayor a través, principalmente, de mayores niveles de control fronterizo en puertos y aeropuertos; de la conformación de un sistema subregional de inteligencia; y de los acuerdos y relaciones establecidos en estos ámbitos con instituciones estadounidenses. Estas políticas de carácter subregional

complementan los mecanismos de “seguridad nacional” instrumentados en períodos precedentes, denotando un proceso cualitativamente superior desde la perspectiva de su funcionalidad al sistema de dominación de esta nación en el área.

Bibliografía

- American Shipper Florida Connection 2011 “U.S. supply chain security strategy nears completion” en: <http://www.americanshipper.com/newweb/fc/FLC_story.asp?news=190954>acceso 24 junio de 2011.
- Ayerbe, Luis Fernando 2010 “El ideario neoconservador en la política exterior de Estados Unidos. Presencia y permanencia” en *Revista Pensamiento Propio* (Argentina) N° 31, Enero-Junio.
- Benítez Manaut, Raúl 2009 “La nueva seguridad regional: Amenazas irregulares, crímenes organizado y narcotráfico en México y América Central” en *FRIDE Comentario* (México DF) en <http://www.fride.org/descarga/COM_Nueva_seguridad_regional_ESP_mar09.pdf>acceso 28 de enero de 2011
- Benítez Manaut, Raúl 2010 “México, Centro América, Caribe: Seguridad Sub-regional y Humana”, FLACSO-Chile, 2010 en <http://flacso.32_45/seguridadregional.pdf> acceso 23 de diciembre de 2010.
- Bobeá, Lilian 2009 “Criminalidad Organizada: Los Piratas Modernos del Caribe” en <<http://www.oas.org/dsp/documentos/Lecturas%20Sugeridas/CrimenOrganizadoElCaribeLilianBobeá.%20Revisado%20para%20publicacion.pdf>>acceso 22 de enero de 2011.
- Caribbean Development Bank 2010 “Biennial Socio Development Report-2010” en <[http://www.caribank.org/titanweb/cdb/webcms.nsf/AllDoc/F198F4004C434579042577EC00478FD4/\\$File/Biennial%20Social%20Report%20NOVEMBER%202010.pdf](http://www.caribank.org/titanweb/cdb/webcms.nsf/AllDoc/F198F4004C434579042577EC00478FD4/$File/Biennial%20Social%20Report%20NOVEMBER%202010.pdf)>acceso 17 de enero de 2011.
- CARICOM 1996 “Communiqué Issued at the Conclusion of the Fifth Special Meeting of Heads of Government of the Caribbean Community”, 16 December 1996, Bridgetown, Barbados, <http://www.caricom.org/jsp/communications/communiques/5sphgc_dec1996_communique.js>acceso 14 de agosto de 2010.
- CARICOM 1997 “Region gives priority to drug demand reduction” en <http://www.caricom.org/jsp/pressreleases/pres81_98.jsp>acceso 4 de agosto de 2010.
- CARICOM 2000a “Regional Drug Control Activities: Paper prepared for rotary international’s model CARICOM Youth Summit”, December 2000” en <http://www.caricom.org/jsp/community_organs/regional_drug.jsp?menu=cob>acceso 15 diciembre de 2010.
- CARICOM 2002 “Report on Crime and Security” en <http://www.caricom.org/jsp/community/regional_issues/crime_and_security_task_force_report_2002.pdf>acceso 5 de Julio de 2010.
- CARICOM 2004a “Communique Issued at the Conclusion of the Fifteenth Inter-sessional Meeting of the Conference of Heads of Government of the Caribbean Community”, 25-26 March 2004, Basseterre, St. Kitts and Nevis” <www.caricom.org/.../communiques/15inthgc_2004_communique.jsp>acceso 26 de noviembre de 2009.
- CARICOM 2006a “Memorandum of Intent between the Government of the United States of America and member states of the Caribbean Community

- on Co-operation regarding the development of an Advance Passenger Information System” en <http://www.caricom.org/jsp/secretariat/legal_instruments/moi_us_caricom_apis.pdf>. Acceso 28 de junio de 2011.
- CARICOM 2006b “Agreement Establishing the CARICOM Implementation Agency for Crime and Security (IMPACS)” en <<http://www.caricomlaw.org/Details.aspx?EntryId=98>>. Acceso 28 de junio de 2011.
- CARICOM 2006d “Memorandum of Understanding for The Sharing of Intelligence among Member States of The Caribbean Community” en <<http://www.caricomlaw.org/Details.aspx?EntryId=97>>. Acceso 28 de junio de 2011.
- CARICOM 2008b “CARICOM Maritime and Airspace Security Co-operation Agreement” en <<http://www.caricomlaw.org/Details.aspx?EntryId=91>>. Acceso 28 julio de 2011.
- CARICOM 2009b “Trafficking: The Imminent Danger of One Safe Trip” en <www.caricom.org/jsp/pressreleases/pres250_09.jsp>. Acceso 25 de agosto de 2011.
- CARICOM 2009c “Communiqué Issued at the Conclusion of the Twentieth Inter-sessional Meeting of the Conference of Heads of Government of the CARICOM”, 12-13 March 2009, Belize City, Belize” en <http://www.caricom.org/jsp/pressreleases/pres83_09.jsp>. Acceso 28 de diciembre de 2010.
- CARICOM 2009d “Protocol Amending The Revised Treaty of Chaguaramas to incorporate CONSLE and IMPACS” en <<http://www.caricomlaw.org/Details.aspx?EntryId=66>>. Acceso 23 de junio de 2011.
- CARICOM 2009e “CARICOM Dialogues with US on Security (20 May 2009)” en <http://www.caricom.org/jsp/pressreleases/pres168_09.jsp>. Acceso 24 febrero de 2011.
- CARICOM 2010b “Communiqué Issued at the Conclusion of the Thirty-first Regular Meeting of the Conference of Heads of Government of the Caribbean Community”, 4-7 July 2010, Montego Bay, Jamaica, en: <www.caricom.org/jsp/pressreleases/pres311_10.jsp>. Acceso 23 diciembre de 2010.
- Carrington, Edwin W. 2009 “Remarks delivered by his Excellency Edwin W. Carrington, Secretary-General, Caribbean Community” (CARICOM), at the Opening Ceremony of the Eighth Meeting of CARICOM Council for National Security and Law Enforcement (CONSLE), 21 May 2009, Paramaribo, Suriname” en: <http://www.caricom.org/jsp/speeches/8consle_carrington.jsp>. Acceso 27 de noviembre de 2010.
- Ceceaña, Ana Esther 2008 *Hegemonía, Emancipaciones y Políticas de Seguridad en América Latina: Dominación, Epistemologías Insurgentes, Territorio y Descolonización* (Lima: Editorial Cuadernos Populares).
- Thomas, Clive 2009 “Global economic crisis: CARICOM impacts and responses” en <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/3/38253/LCARL.245part1.pdf>> acceso 13 enero de 2010.
- Cuñarro, Luis M 2003 “Conceptos, políticas y estrategias de seguridad internacional y nacional” en <<http://www.ceid.cubaweb.cu/lente.htm>>. Acceso 25 de febrero de 2011.
- Dillon, Edmund 2006 “Security Cooperation in the Caribbean” en <<http://www.ndu.edu/inss/symposia/whs2006/dillonpaper.pdf>>. Acceso 14 de agosto de 2010.
- GAO 2007 “United States Government Accountability Office Congressional Committees. Subject: Information on Port Security in the Caribbean

- Basin” en <<http://www.gao.gov/new.items/d07804r.pdf>> acceso 28 de marzo de 2011.
- Girvan, Norman 2006 “Treatment of Asymmetries: A Review of the issues. Report for the Rio Group. November 14, 2006” en <www.normangirvan.info/wp-content/.../treatment-of-asymmetries-jan-07.pdf> acceso 12 de enero de 2010.
- González Gómez, Roberto 2004 “El debate paradigmático en la disciplina de las Relaciones Internacionales. Un enfoque latinoamericano” en *Cuadernos de Nuestra América* (Ciudad de la Habana) Vol. XVII, Nº 33, Enero-junio.
- Griffith, Ivelaw L. 1996 *Caribbean Security on the Eve of the 21st Century* (Washington, DC: Institute for National Strategic Studies).
- Griffith, Ivelaw L. 2002 “Security, Sovereignty, and Public Order in the Caribbean”. En <<http://www.ndu.edu/CHDS/journal/PDF/Griffith-Ivelaw.pdf>> acceso 14 de agosto de 2010.
- Griffith, Ivelaw L. 2009 “Congressional Testimony: New Directions or Old Path? Caribbean Basin Security Initiative”. En <<http://www.internationalrelations.house.gov/111/gri120909.pdf>> acceso 14 de agosto de 2010.
- Hernández Martínez, Jorge 1988 *Seguridad Nacional y Política Latinoamericana de Estados Unidos* (Ciudad de la Habana: Edición Centro de Estudios sobre Estados Unidos).
- ICAO 2006 “North American, Central American and Caribbean Office: Third Border Initiative (Presented by the United States of America), Twentieth Meeting of Directors of Civil Aviation of the Eastern Caribbean” en <<http://www.icao.int/icao/en/ro/nacc/meetings/2006/20ECARDC/20ECARDCAip17.pdf>>. Acceso 28 marzo de 2011.
- IMO News 2004 (Londres) Nº 3, 16-20 noviembre.
- IMPACS 2010a “Report on Measures and Actions related to the Implementation of the Declaration on Security in the Americas” en <http://scm.oas.org/doc_public/ENGLISH/HIST_10/CP23559E04.doc>. Acceso 17 febrero de 2011.
- IMPACS 2010b “Information Bulletin. Update on Crime and Security Initiatives and Accomplishment. September 2010” en <<http://www.caricomimpacs.org/impacs/pdf/09.pdf>> acceso 23 de marzo de 2011.
- Isacson, Adam 2005 “Closing the Seams: US Security Policy in the Americas” en *NACLA Report on the Americas, War on Terror* (New York) Vol. 38 Nº 6 May/June.
- Jaramillo, Isabel 1990 “Estados Unidos y la readecuación de su estrategia global: el conflicto de baja intensidad”, Tesis presentada en opción al Grado Científico de Doctor en Historia Centro de Estudios sobre América, La Habana.
39. JIFE2009 “Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes: III Análisis de la situación mundial” en <http://www.incb.org/pdf/annual-report/2009/es/AR_09_S_Chapter_III_All.pdf>. Acceso 26 de diciembre de 2010.
- Lewis, Patsy 2009 “The implications of the international economic crisis on human security in the Caribbean”, en: <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/3/38253/LCARTL.245part1.pdf>> acceso 27 diciembre de 2010.
- López Coll, Armando 1983 *La colaboración y la integración económica en el Caribe* (La Habana Editorial de Ciencias Sociales).

- Morean-Phillip, Glenda 2010 "Statement by Her Excellency Ambassador Glenda Morean-Phillip, Head of Delegation of Trinidad and Tobago, at the Inaugural Caribbean-United States Security Cooperation Dialogue, 27 May 2010, Washington, D.C." en <http://www.caricom.org/jsp/speeches/caribbean_us_security_cooperation_dialogue_morean-phillip.jsp>acceso 7 de enero de 2011.
- RESDAL 2010 "Defence and Security in the Anglophone Caribbean.The Roads to Cooperation" en <<http://www.resdal.org/atlas/atlas10-ing-09-the-caribbean.pdf>>. Acceso 7 de junio de 2011.
- RIFIC 2011 "Strategic Overview of the aActivities of the Regional Intelligence Fusion Centre" en <http://www.caricom-rific.org/index.php?option=com_content&view=article&id=50&Itemid=82>acceso 15 de septiembre de 2011.
- Rodríguez Beruff, Jorge y Cordero, Gerardo 2006 "La Tercera Frontera: La Guerra Contra las Drogas en el Caribe y Puerto Rico" en <<http://umbral.uprrp.edu/files/Capitulo%20de%20Jorge%20Rodriguez%20Beruff.pdf>> acceso 9 de noviembre de 2010.
- Rodríguez Beruff, Jorge 2009 "La seguridad en el Caribe en 2008: Huracanes, crimen, rusos y softpower" en Mathieu, Hans y Rodríguez Arredondo, Paula (eds.) *Anuario 2009 de la Seguridad regional* (Bogotá: Editorial Gente Nueva) en <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/07600/2009.pdf>. Acceso 19 de febrero de 2011.
- Seawar, Lloyd 1987 *Peace, Development and Security in the Caribbean Basin: Perspectives to the Year 2000* (Ottawa: The Canadian Institute for International Peace and Security).
- Stuart, Freundel J. 2010 "Statement by the Hon. Freundel J. Stuart, at the Inaugural Caribbean-United States Security Cooperation Dialogue, 27 May 2010, Washington, D.C". en <http://www.caricom.org/jsp/speeches/caribbean_us_security_cooperation_dialogue_stuart.jsp>. Acceso 27 de enero de 2011.
- Suárez Salazar, Luis 2003a *Madre América. Un siglo de violencia y dolor (1898-1998)* (La Habana: Editorial de Ciencias Sociales).
- The White House 2010 "2010 US National Security Strategy" en <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf>. Acceso 5 de enero de 2011.
- UNDP 2010 "Caribbean Human Development Report" en <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/HDR/Latin%20America%20and%20Caribbean%20HDR/C_bean_HDR_Jan25_2012_3MB.pdf>acceso 26 de marzo de 2012.
- UNODC and World Bank 2007 "Crime, Violence, and Development: Trends, Costs, and Policy Options in the Caribbean" en <http://www.unodc.org/pdf/research/Cr_and_Vio_Car_E.pdf>acceso 14 diciembre de 2010.
- UNODC 2010 *The Globalization of Crime. A Transnational Organized Crime Threat Assessment* (Vienna: UNODC) en <http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/TOCTA_Report_2010_low_res.pdf>. Acceso 3 de febrero de 2011.
- US Department of State 1997 "Text: Bridgetown Declaration of Principles" en <www.usinfo.state.gov/regional/ar/carib/carib1.htm>acceso 25 de Julio de 2008.
- UNCTAD 2008 "2008 Review of Maritime Transport" en <http://www.unctad.org/en/docs/rmt2008_en.pdf> acceso 13 de enero de 2011.

56. US Department of Defense 2010 “Quadrennial Defense Review Report 2010” en <<http://www.defense.gov/qdr/qdr%20as%20of%2029jan10%201600.PDF>> Acceso 15 de febrero de 2011.
- US Department of Homeland Security 2008 “2008 US Small Vessel Security Strategy” en <<http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/small-vessel-security-strategy.pdf>>. Acceso 3 de febrero de 2011
- US Department of State 2007 “CARICOM-US Initiative to combat Illicit Trafficking in Small Arms and Light Weapons” en <<http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2007/dec/96146.htm>>. Acceso 23 enero de 2011.
- US Department of State 2008 “Treaties in Force 2007” en <<http://www.state.gov/documents/organization/83046.pdf>>acceso 23 de julio de 2009.
- US Department of State 2010a “Trafficking in Persons Report 2010” en: <<http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2010/138377.htm>>. Acceso 23 enero de 2011.
- US Department of State 2010b “Fact Sheets: The Caribbean Basin Security Initiative” en <<http://sharing.govdelivery.com/bulletins/GD/USSTATEBPA-134DF3>>. Acceso 5 de enero de 2011.
- US Department of State 2010c “Joint Caribbean United States Framework for Security Cooperation Engagement” en <<http://www.state.gov/p/wha/rls/142442.htm>>. Acceso 3 de julio de 2010.
- US Government 2005 “The National Strategy for Maritime Security” en <<http://www.whitehouse.gov/homeland/4844-nsms.pdf>>. Acceso 23 de enero de 2010.
- USAID 2009 “Western Hemisphere Regional Overview” en <<http://www.usaid.gov/policy/budget/cbj2009/101444.pdf>> Acceso 25 de mayo de 2011.
- Ward, Curtis A. 2010 “Regional Threats. Security Capacity Imperatives in the Caribbean” en <http://www.ndu.edu/press/lib/images/jfq-58/JFQ58_26-31_Ward.pdf>. Acceso 1 de marzo de 2011.
- Willians, Izben 2008 “Dr.. Ambassador. Permanent Representative of St. Kitts and Nevis to the Organization of American States. Chair of the Committee on Hemispheric Security” en <<http://scm.oas.org/pdfs/2008/CP19447E.PDF>>acceso 18 febrero de 2011.
- WCO 2007 *WCO SAFE Framework of Standards* (Bruselas: World Customs Organization) en <http://www.gumruk.gov.tr/tr-TR/emevzuat/Uluslararası%20Szlemeler/SAFE%20Framework_EN_2007_for_publication.pdf>acceso 3 de febrero de 2011.
- Zabyelina, Yuliya 2005 “Transnational Organized Crime in International Relations” en <http://www.cejiss.org/assets/pdf/articles/vol3-1/Zabyelina_Transnational_Organized_Crime.pdf>. Acceso 22 de enero de 2011.