

Seguridad y narcotráfico en el Gran Caribe: geopolítica, integración regional y otros dilemas asociados*

Security and Drug Traffic in the Caribbean: Geopolitics, Regional Integration and Other Issues

Silvia Cristina Mantilla Valbuena**

Recibido: 06/04/10

Aprobado evaluador interno: 05/05/10

Aprobado evaluador externo: 16/07/10

Resumen

El presente artículo muestra los resultados de una investigación preliminar que permitió elaborar un diagnóstico de la amenaza del narcotráfico en el Caribe, a partir de las principales tendencias de la seguridad hemisférica y regional. Se caracteriza la condición natural de “zona de tránsito” de drogas en el Caribe y los diferentes aspectos geográficos, históricos y sociales que hacen de la región un escenario

Abstract

This paper shows the results of a preliminary investigation that constitutes a diagnosis of the threats of drug trafficking in the Caribbean, on the basis of the so-called tendencies of the hemispheric and regional security. The natural condition of the Caribbean as a “transit zone” is characterized, along with historical and social aspects that give the region its proclivity for narco-trafficking. The geopolitics of the security

SICI: 0122-4409(201106)16:1<269:SYNEGC>2.0.TX;2-U

* El artículo, resultado de la investigación *Diagnóstico de la problemática del tráfico ilícito de drogas en el Caribe*, se desarrolló a partir de un análisis de tipo cuantitativo y cualitativo sobre el fenómeno del narcotráfico en la región del Gran Caribe. La metodología empleada para sustentar este trabajo se basó en una revisión documental en la que se identificaron fuentes de primera mano como documentos, pronunciamientos y estrategias legales y oficiales de los gobiernos respecto al tema, así como en un análisis de fuentes de segunda mano en libros y artículos de revistas especializados. El conjunto de fuentes encontradas sirvió de apoyo tanto para la elaboración del mapa de rutas de tráfico de drogas por el Caribe, como para la elaboración del cuadro que contiene las iniciativas comunitarias de los países de la región en torno a la amenaza del narcotráfico.

** Profesora e investigadora de la Universidad Nacional de Colombia, sede Caribe. Politóloga especializada en Relaciones Internacionales. Magister en Estudios Latinoamericanos y candidata al Doctorado en Migraciones y Conflictos en la Sociedad Global de la Universidad de Deusto, Bilbao (España). Ha realizado investigaciones y publicaciones relacionadas con temas de seguridad nacional e internacional, conflicto armado y migraciones transfronterizas. Correo electrónico: scmantillav@unal.edu.co.

proclive al fenómeno del narcotráfico. La geopolítica de la seguridad en la región también es tomada en cuenta al evaluar la condición asimétrica de las relaciones Estados Unidos-Caribe en torno a la agenda de seguridad y al analizar la respuesta comunitaria de los países caribeños frente a la amenaza de las drogas. Otros problemas como la corrupción, la criminalidad y el tipo de inserción en la economía ilegal son analizados como parte del complejo entramado de la práctica ilícita del narcotráfico y sus efectos asociados en la región Caribe.

Palabras clave autor: seguridad regional, narcotráfico, región Caribe, Estados Unidos, Caricom.

Palabras clave descriptor: Política internacional, geografía política, seguridad internacional, cooperación regional, problema social, tráfico de estupefacientes.

in the region is also considered when evaluating the asymmetric condition of the relations between the United States and the Caribbean related to the security agenda; and when analyzing the common response of the Caribbean countries against the threats of drugs. Other problems like corruption, criminality, and the type of participation in the illegal economy, are also analyzed as part of the illicit practice framework of the drug dealing and its effects associated in the Caribbean region.

Key words author: Regional Security, Drug Traffic, Caribbean Region, United States, Caricom.

Key words plus: International politics, Political geography, International security, Regional cooperation, Social problems, Drug traffic.

Introducción: el fenómeno del narcotráfico en su dimensión global

El fenómeno de las drogas ilícitas alcanza dimensiones globales y hace parte de un proceso eminentemente transnacional que ha venido fortaleciéndose a partir de los procesos tecnológicos y económicos propios de la era de la globalización. En la actualidad, todas las actividades asociadas al crimen transnacional organizado se basan en el establecimiento de fluidas articulaciones locales y globales que comprenden una amplia gama de actores nacionales e internacionales, legales e ilegales, capaces de dar forma a una economía ilegal de tipo global.

La Conferencia de Naciones Unidas de 1994 sobre el Crimen Organizado Global estimó, por ejemplo, que los beneficios generales de toda clase de actividades ilícitas se situaron en una cifra tan elevada como 750.000 millones de dólares anuales (Castells, 2001, p. 202), de los cuales, el tráfico global de drogas alcanza los 500.000 millones de dólares anuales, representando incluso una cifra superior a la del comercio global del petróleo. Según la ONU, solo la economía de la droga representa el 8% del comercio mundial y el dinero sucio que resulta de este negocio utiliza los mismos circuitos que los de las finanzas especulativas. Lo mismo que se plantea con la droga se puede aplicar a las armas, el tráfico de especies protegidas, la fabricación de moneda falsa, la explotación de seres humanos (tráfico de blancas, prostitución, trabajo clandestino, inmigración ilegal), pues las organizaciones criminales se adaptan fácilmente a la mundialización financiera y a la libre circulación de bienes y personas (Attackmadrid, 2010).

Los últimos informes mundiales sobre drogas (UNODC, 2007 y 2008) concluyen, sin embargo, que el problema de las drogas a nivel mundial se ha venido conteniendo en los últimos años:

El problema mundial de las drogas se está logrando frenar. En el período 2005-2006, los mercados mundiales de las principales drogas ilícitas —opiáceos, cocaína, cannabis y estimulantes de tipo anfetamínico— permanecieron mayormente estables [...] En consonancia con una tendencia a largo plazo, el porcentaje de la producción total de drogas incautado gracias a la acción de la ley también aumentó: alrededor del 42% de la producción mundial de cocaína y del 26% de la producción mundial de heroína nunca llegaron a los consumidores. (Naciones Unidas, 2010)

No obstante, y a pesar del evidente optimismo desprendido de estos informes, el Sr. Walter Kemp Portavoz de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, en un informe de la ONUDD (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga), alertó en junio de 2009 sobre los peligros que amenazan los avances en la fiscalización de las drogas (Ministerio del Interior del Gobierno de Chile, 2010). Según el último informe del año 2008, aumentaron los cultivos dedicados a la producción de coca y opio en

Colombia y Afganistán, respectivamente, lo cual muestra que la reciente estabilización conseguida en el mercado mundial de las drogas se ve constantemente amenazada. Un repentino aumento del cultivo de la adormidera y la coca, unido al riesgo que supone el consumo creciente de estupefacientes en los países en desarrollo, amenaza con socavar los recientes progresos en la fiscalización de esas sustancias (Naciones Unidas, 2010).

Los resultados de estos informes llevan a considerar, por tanto, que la expansión de las drogas ilícitas a nivel global depende hoy, más que de un decrecimiento real del fenómeno del narcotráfico, de la capacidad que sigan teniendo los Estados y otras instituciones del orden internacional para controlar este flagelo a través de la continuación de las medidas militares asociadas al prohibicionismo, es decir, que no se esperaría una disminución efectiva en la magnitud de esta amenaza, sino una política de contención que evite el desbordamiento del fenómeno más allá de los limitados logros alcanzados en la última década¹.

Teniendo en cuenta la dimensión y la naturaleza del fenómeno del narcotráfico desde una perspectiva global, es necesario concluir que el acercamiento a una región específica, como es la región Caribe, requiere de la identificación de su papel en el engranaje complejo del negocio ilícito, así como de la ubicación de la región en términos de su inserción en el sistema global. En un contexto de grandes flujos ilegales que pone de manifiesto la condición transnacional del fenómeno del narcotráfico, resulta necesario advertir que la paradójica cartografía de la distribución inequitativa de “riqueza, poder y privilegios”, propia del contexto global, ha establecido un orden geográfico en el cual los Estados o actores menos favorecidos aparecen como los más susceptibles a la empresa criminal y, por tanto, a la intervención militar y política de actores más poderosos con intereses estratégicos de dominación².

A continuación, una mirada general a la región Caribe y su situación en materia de narcotráfico y seguridad.

¹ En este sentido, el debate sobre el prohibicionismo se mantiene vigente en la búsqueda de una salida real a la amenaza del narcotráfico a nivel mundial. Para ampliar el debate, ver Mantilla (2008, pp. 227-259).

² La guerra contra el narcotráfico ha permitido a Estados Unidos desarrollar una amplia política de intervención en Estados débiles desde el punto de vista económico, político y militar, pero ricos en recursos naturales. Un artículo de Silvia Mantilla y Fernando White sobre la nueva doctrina de seguridad de George Bush y sus implicaciones en la región andina, menciona que, en efecto, el Plan Colombia y la Iniciativa Regional Andina, desarrollados en el marco actual de esta lucha contra las drogas en los países andinos, no serían más que un pretexto para apropiarse estratégicamente de un conjunto de recursos naturales presentes en la región (Mantilla y White, 2005, p. 15). Ver, también, Alexis (2002, p. 243).

El Gran Caribe como escenario regional de narcotráfico

La región que comprende el Gran Caribe, es decir, el conjunto de estados insulares y territoriales pertenecientes a la Asociación de Estados del Caribe (AEC)³, se ve hoy fuertemente golpeada por el narcotráfico y sus delitos asociados. En este contexto, hablar de drogas ilícitas supone no solo hablar del tráfico de drogas en un sentido estricto, sino hablar a su vez de altos niveles de delincuencia, criminalidad, tráfico de armas, lavado de dinero y corrupción de los sistemas políticos, entre otros.

Entre las características generales de la región que la hacen mayormente vulnerable a la expansión de los negocios ilegales, se encuentran:

1. Su especial situación geográfica determinada por su ubicación natural como puente entre los países productores y consumidores de drogas ilícitas. Como es bien sabido, la región suramericana produce la mayor parte de la cocaína del mundo, 88%, la cual es destinada a los mercados estadounidenses y europeo, con un valor agregado de setenta billones de dólares (UNODC, 2005). A su vez, los mayores mercados consumidores de drogas ilícitas son Estados Unidos y Europa, lo que hace que la región Caribe se constituya como un corredor natural de todo tipo de flujos ilegales. En este sentido, y teniendo en cuenta que la mayor parte de la cocaína se transporta por mar, la región se hace aún más vulnerable al tráfico marítimo (United Nations Publications, 2007, p. 19).
2. Su gran fragmentación territorial (algunos estados insulares como San Vicente y las Granadinas, que reúnen cerca de seiscientas islas, o Bahamas, como un archipiélago de setecientas islas y dos mil cayos) hace que la región sea muy proclive a la existencia de múltiples lugares inhabitados y a la ausencia de control de territorios y mares (Taylor, 2000), lo que permite un mayor margen de maniobra por parte de los traficantes que dominan el negocio.
3. El bajo costo de las operaciones de tráfico por la región: los grupos de traficantes situados en México, normalmente, cobran a los traficantes colombianos el 50% de cada envío para llevar sus productos desde México hacia Estados Unidos, mientras que los grupos de Puerto Rico y República Dominicana ofrecen el mismo servicio tan solo por un 20% (Taylor, 2000).

³ La AEC está compuesta por los miembros del Caricom, los cinco países centroamericanos y México, Colombia, Venezuela, Panamá y Cuba. El Caricom, a su vez, se compone de sus miembros plenos: Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Montserrat, Santa Lucía, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, Surinam, Trinidad y Tobago; sus Miembros asociados Anguila, Bermuda, Islas Caimán, Islas Turcas y Caicos e Islas Vírgenes Británicas; y sus miembros observadores Aruba, Antillas Neerlandesas, Colombia, México, Puerto Rico, República Dominicana y Venezuela.

4. La relativa estabilidad política y tranquilidad social, dado el posicionamiento de la región como una de las menos expuestas a conflictos de carácter civil, guerras y revueltas sociales.
5. El turismo constante y el desarrollo de la banca externa, que facilitan el lavado de dinero y el tráfico indiscriminado de recursos asociados al crimen transnacional. La autora Lilian Bobea considera, por ejemplo, que la globalización y la interconectividad facilitan oportunidades a la criminalidad organizada, sobre todo en economías altamente externalizadas, como la caribeña, en donde la ventaja competitiva descansa en el turismo y a cuyos mercados acceden anualmente alrededor de veinte millones de personas, proveyendo cerca del 60% del PIB de varios de sus países. Este ingreso se complementaría además con el 20% y el 30% generado por el sector terciario, que es fundamentalmente financiero. Debido entonces a tales factores externos, estas economías son altamente vulnerables a los flujos ilícitos de personas y mercancías (Bobea, 2009, p. 249).
6. Los altos niveles de corrupción que se pueden identificar como causa y, a la vez, como efecto del fenómeno del narcotráfico en la región. Se sabe que, en la mayoría de los países del Caribe, se presentan niveles importantes de corrupción de las fuerzas de seguridad y de los partidos políticos. Algunos estudios, análisis y medios de comunicación han venido hablando incluso del problemático concepto de “narcoestados” para hacer referencia a la situación que se vive en países como Puerto Rico, República Dominicana, Haití, Trinidad y Tobago, Jamaica y Bahamas, entre otros. Como ejemplo, también tenemos que el Caribe anglófono se encontraba, hasta hace muy poco, entre las regiones menos reguladas del mundo en tópicos como la financiación de los partidos políticos, que todavía son vistos bajo la ley como clubes privados (Pinto-Duchinsky, 2001, pp. 69-86).
7. Desde una perspectiva estructural, la crítica situación socioeconómica de la región es una característica casi generalizada que fortalece los negocios ilegales, como el narcotráfico y otros asociados, constituyéndose en una fuente efectiva de recursos para un sector cada vez más creciente de población empobrecida y sin oportunidades de empleo o de inserción económica. Se sabe, por ejemplo, que el Caribe contiene siete de las economías más empobrecidas a nivel mundial y que, en contraste, para el año 2000, el negocio del narcotráfico en esta región generó un estimado de 3,3 billones de dólares, representando el 3,1% de su Producto Interno Bruto (Caribbean Drug Control Coordination Mechanism, 2000).
8. El desigual nivel de desarrollo de los países de la región también supone una ventaja significativa, en cuanto a que sitúa a cada uno de ellos en diferentes eslabones de la cadena ilegal de la droga. Por ejemplo, islas con altos niveles de ingresos *per cápita*, como Antigua y Barbuda, Bahamas y Barbados, son más

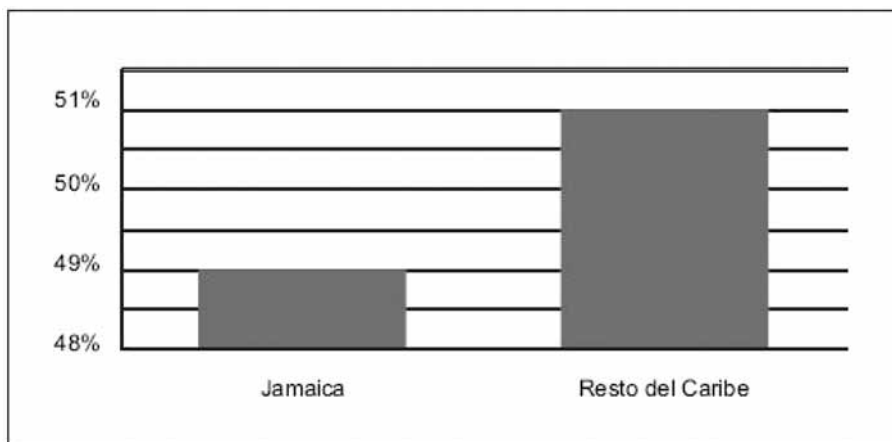
proclives a la participación en el blanqueo y lavado de dinero provenientes del negocio; mientras que islas o países con niveles intermedios y bajos de ingresos *per cápita*, como Haití, Jamaica, República Dominicana, Guyana y los centro-americanos, funcionan más como puntos de transporte y acopio de las drogas. Otros países con costas sobre el mar Caribe y con ingresos intermedios o altos frente al conjunto de la región, como Colombia y Venezuela, participarían como productores y exportadores en el negocio ilegal del narcotráfico. Sin embargo, la tendencia, en los últimos años, indica que, cada vez con mayor claridad, cada uno de los países participa tanto en la producción como en la distribución, consumo y lavado de drogas y dinero de manera simultánea e independientemente de su nivel de ingresos.

Las tendencias de la producción, el tráfico y el consumo de drogas ilegales en el Caribe

En el Caribe insular, se localizan cuatro de los veinte países identificados como principales productores y puntos de tránsito. Estos son: Bahamas, Jamaica, Haití y República Dominicana. En este contexto, la marihuana es la única droga natural producida en las islas del Caribe, pero representa apenas el 4,2% de la producción global. El mercado más grande de marihuana en el Caribe es Jamaica, el cual genera unos diez millones de dólares —casi la mitad del mercado regional y 2,8% del GDP registrado—. En 2000, las exportaciones de marihuana jamaicana generaron 160 millones de dólares en réditos para el país. Jamaica produce 180 toneladas de marihuana anualmente sobre un área cultivada de 265 hectáreas, lo cual representa el 55% del total de la producción caribeña. El Caribe oriental, incluyendo a Trinidad y Tobago y las Islas Vírgenes, producen 45 toneladas métricas de marihuana. San Vicente y las Granadinas han sobrepasado a Trinidad y Tobago como el primer productor de marihuana en el área, con una producción total estimada de 25 toneladas métricas en un área aproximada de 20 hectáreas⁴. Ni el cultivo de amapola ni la producción de heroína tiene lugar en el Caribe y, a pesar de la información que ha emergido acerca de la existencia de los laboratorios para la producción de anfetaminas en Puerto Rico, República Dominicana y Haití, no hay evidencia completa respecto a la manufactura de éxtasis en la región (Platzer, Mirella y Resa, 2004, p. 190).

⁴ En el año 2000, Colombia producía trece veces más marihuana que la totalidad de la región Caribe. Buena parte de la marihuana que fluía en la región era atribuible a las importaciones colombianas para el consumo interno o para el transbordo afuera del Caribe (Platzer, Mirella y Resa, 2004, p. 196).

Gráfico 1. Incautación de hierba de cannabis en el Caribe, 2004



Fuente: World Drug Report (2006). UNODC. Citado por Anthony Harriott (2007).

En cuanto al tráfico de drogas por el Caribe, este ha sufrido una variación importante en la última década, ya que los corredores centroamericano y pacífico han venido a ocupar un rol central, especialmente en el tráfico de la cocaína que se produce mayoritariamente en Colombia⁵. Los estimados de 2001 y 2002 de la Oficina Regional del Caribe de la Oficina de las Naciones Unidas sobre Drogas y Crimen mostraban que la cocaína que pasó directamente a Estados Unidos a través del Caribe en 2001 se estimó en 160 TM (de 500 TM a principios de los ochenta), mientras que aumentó notablemente la que pasaba hacia Europa de 15 TM en 1991 a 53 TM en 2001. Por otro lado, este informe evidenciaba un cambio producido en cuanto a la importancia relativa de los “corredores” de las drogas hacia Estados Unidos, con una tendencia a igualarse el de México-Centroamérica y el del Caribe, siendo ambos prácticamente equivalentes para 2001 (United Nations Office on Drugs and Crime, 2003). Para 2008, el mismo informe de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito ya sostenía que, en promedio, el 88% de la cocaína destinada a Estados Unidos, como principal mercado consumidor, estaba pasando por el

⁵ En 2007, la superficie total dedicada al cultivo de coca en Bolivia, Colombia y Perú aumentó en un 16% a 181.600 hectáreas. Ello se debió, sobre todo, a un aumento del 27% en Colombia. Aunque el cultivo también se incrementó, si bien con tasas mucho menores en Bolivia y Perú, la mayor parte de los cultivos se siguió concentrando en Colombia. La superficie dedicada al cultivo en ese país, un 55% del total a nivel mundial, aumentó a 99.000 hectáreas en 2007, sobre todo por el aumento registrado en las regiones del Pacífico y central, donde se concentraron más de tres cuartas partes del aumento total de la superficie sembrada. (Naciones Unidas, 2008, p 13).

corredor de América Central y México. Alrededor de un 50% pasaba a lo largo del pacífico y alrededor de un 38% pasaba a lo largo de la costa de América Central sobre el Caribe⁶.

El autor Jorge Rodríguez Beruff explica este desplazamiento del Caribe como corredor de tránsito a partir de la década de los noventa, como resultado de una mayor asignación de recursos civiles y militares por parte de Estados Unidos y de algunos países específicos como Bahamas, México y Cuba, para las tareas de interdicción. Mientras que en Bahamas, a inicios de los años ochenta, se desarticula una ruta de tránsito por medio de la denominada OPBAT –Operación Bahamas, Turcos y Caicos–, en la frontera con México se comenzó a desarrollar la Operación Alliance a partir de los noventa y, en Cuba, se mantenían una serie de medidas decisivas en contra del tráfico de drogas⁷.

Otros reportes más recientes muestran, por ejemplo, que, en los últimos años, el Caribe también se ha visto levemente desplazado como área de tráfico, debido a que, por el aumento de la capacidad de interdicción en esta zona, los narcotraficantes están poniendo su mira en África occidental. Según el diario *El Tiempo* (2009) de Colombia, uno de cada tres kilos de coca se va por la ruta africana, que se ha convertido en la más utilizada para llevar el alcaloide a los mercados de Portugal, España, Francia y, últimamente, Rusia.

Sin embargo, el negocio del tráfico de drogas ilegales en el Caribe se mantiene vigente, pues, entre el 20 y el 40% de la cocaína que penetra en el mercado de Estados Unidos pasa por el corredor caribeño, razón por la que vale la pena identificar las dinámicas del tránsito, la producción y el consumo de las drogas en la región.

Según la investigación de los autores Platzer, Mirella y Resa, Colombia es el origen de cerca del 95% de las importaciones de cocaína dentro de la región. Sin embargo, solo el 58% de la cocaína que llega anualmente a los países del Caribe viene directamente de Colombia, pues Venezuela⁸ es la fuente de un 29% adicional de estas importaciones de cocaína, América Central y Panamá de un 8% y Brasil de un 5%. En términos de las rutas y sus tendencias, se puede decir, además, que Colombia y América Central son las fuentes más importantes de cocaína hacia el Caribe central y occidental, mientras que Venezuela, y en menor medida Brasil, serían el origen del flujo de cocaína hacia el

⁶ El narcotráfico por medios marítimos ha aumentado, especialmente en el Pacífico hasta en más de un 50% en relación al Atlántico con la intención de ir tocando a los países centroamericanos. "Narcos buscan nuevas rutas por mar. Disminuye tráfico de drogas por vía terrestre", (Semana *The Archipelago Press*, 2006, p. C2). Ver, también, Naciones Unidas (2008).

⁷ En el caso de Bahamas y México, estas operaciones fueron el resultado de esfuerzos multiagenciales en que participaron diversas instituciones nacionales y estadounidenses (Rodríguez y Cordero, 2005).

⁸ Según noticias del diario *El Tiempo* del 10 de diciembre de 2007, los narcos colombianos sacan por 25 rutas de Venezuela la tercera parte de cocaína que producen cada año. Las autoridades colombianas y estadounidense estiman que, por varios puntos de la frontera, salen a los mercados internacionales unas 250 toneladas del alcaloide.

Caribe del este y continental (Guyana Francesa, Guyana y Surinam) (Platzer, Mirella y Resa, 2004, p. 191). En este sentido, mientras el tráfico por el Caribe central y occidental estaría destinado a servir el mercado americano, el tráfico por el Caribe oriental y continental sería más proclive a abastecer el mercado europeo⁹.

La región Caribe es usada, además, como un punto de transbordo importante para la importación del éxtasis europeo, proveniente de Holanda y España, hacia Estados Unidos. En este caso, se utiliza la ruta caribeña para ocultar la detección de las drogas que van por el flujo transatlántico de este a oeste. El comercio del éxtasis estaría, además, determinado, en parte, por segmentos a lo largo de las líneas lingüísticas, es decir, en un segmento, el éxtasis viajaría desde los países bajos hacia el Caribe neerlandés y, en el otro, viajaría desde España hacia República Dominicana o Puerto Rico en tránsito hacia Estados Unidos. Como se sustenta en la investigación de los autores Platzer, Mirella y Resa,

Las rutas de cocaína hacia Europa son compartidas por esferas de influencia y lazos coloniales y lingüísticos. Para los países de habla española, España es el destino de la mayoría de las exportaciones de cocaína hacia Europa, tanto para los nativos como para los residentes extranjeros en la popular costa mediterránea. Haití y los departamentos franceses dirigen y exportan la cocaína principalmente hacia Francia. La cocaína en tránsito a través de los territorios holandeses y Surinam llegan a Europa principalmente vía Países Bajos. (2004, pp. 193 y1995)

Mapa 1. Tendencias de las rutas de tráfico ilegal de drogas por el Gran Caribe



Elaborado por la autora.

⁹ Se sabe, por ejemplo, que cerca de la mitad de la cocaína que transita el Caribe oriental termina en Europa.

A continuación, se especifican, país por país del Caribe insular, los estimados de cocaína en tránsito, las regiones o países de origen de la droga y las regiones o países de destino, según porcentajes:

Cuadro 1. Cocaine and heroin trafficking in the Caribbean

Country	Estimated cocaine in transit	Origin	Destination
Belize	20 tonnes	South America 95% Centra America 5%	North America 60% Europe 40%
Jamaica	37 tonnes	South America 80% Centra America 20%	North America 65% Europe 45%
Cuba	9 tonnes	South America 90% Jamaica 10%	Europe 70% North America 30%
Bahamas – Turks and Caicos	41 tonnes	Jamaica 40% South America 35%	North America 90% Europe 10%
Haití	40 tonnes	South America 40% Central America 10%	North America 95% Europe 15%
Dominican Republic	58 tonnes	South America 55% Haití 40%	North America 85% Europe 15%
Trinidad and Tobago	13 tonnes	Venezuela 85% Guyana 15%	North America 75% Europe 25%
Eastern Caribbean	48 tonnes	South America 70% Trinidad 10%	North America 55% Europe 45%
Aruba-Bonaire-Curacao	20 tonnes	Venezuela 70% Colombia 30%	North America 25% Europe 75%
Puerto Rico	85 tonnes	South America 45% Dominican republic 30%	North America 95% Europe 5%
South East caribbean	22 Tonnes	Brazil 55% Venezuela 45%	Europe 80% North America 20%

Fuente: Figueira (2004, pp. 14 y 15).

En cuanto al consumo de drogas ilícitas en el Caribe, este permanece sorpresivamente muy bajo pese a la gran cantidad de tráfico de drogas por la zona y a la percepción de que aquellos países productores y de tránsito también terminan emergiendo como países de alto consumo. La prevalencia del uso de drogas anual en el Caribe podría estar dada por un 3,7% de la población adulta. Esta proporción es levemente más baja que el promedio global, 4,2%, y muy por debajo de la prevalencia encontrada en los mercados mayores –8,2% en Norteamérica y 10% en la Unión Europea (Platzer, Mirella y Resa, 2004, p. 200).

Según la investigación de Platzer, Mirella y Resa, el promedio de los ciudadanos caribeños gasta U\$11 en drogas ilícitas, una cantidad que es mucho más baja que los U\$300 dólares gastados por el promedio del americano adulto, o los U\$200 gastados por el ciudadano británico común. En comparación, un adulto caribeño gasta el 30% más en mariguana que el promedio del adulto americano, pero solo el 10% de la cantidad que el americano gasta en cocaína (Platzer, Mirella y Resa, 2004, p. 194). No obstante, hasta hace poco, el tráfico de heroína en el Caribe era menor que el de cocaína y el consumo local reducido. En años recientes, este patrón ha cambiado, verificándose un aumento en el consumo local de heroína y éxtasis en países como República Dominicana. La mayoría de este tránsito proviene de Colombia (Bobeá, 2009, p. 258).

Estados Unidos y su política de seguridad en el Caribe

Durante gran parte del siglo xx, el Caribe se constituyó como una zona geoestratégica y de alta importancia para la seguridad estadounidense. Dentro del marco de contención de la guerra fría, las preocupaciones de seguridad se convirtieron en un punto focal después de la Revolución Cubana de 1959 (Grant, 2004, p. 255). La invasión de la Bahía de los Cochinos en 1961, la crisis de los misiles y la política resultante del aislamiento político y económico de Cuba hicieron que las relaciones con Estados Unidos giraran alrededor de la preocupación constante del anticomunismo y de la férrea oposición a los regímenes radicales en América Latina y el Caribe.

Esta importancia de carácter geoestratégica llevó a la presencia indiscutible de Estados Unidos como potencia en la región que, tal y como comenta el autor Humberto García, hizo que el Caribe se convirtiera indudablemente en el “Mediterráneo americano”. (García, 1998, p. 74) De este modo, y durante la segunda guerra mundial, Estados Unidos construyó una infraestructura de bases militares e instalaciones estratégicas, entre ellas, las bases e instalaciones en Panamá, Puerto Rico, Cuba, Jamaica, Antigua, Bahamas, Bermuda, Islas Vírgenes, Santa Lucía, Trinidad y Guyana y las tropas estacionarias en Aruba, Curazao, Surinam, La Guyana Francesa, Haití y República Dominicana¹⁰.

Con el fin de la guerra fría, sin embargo, el Caribe perdió protagonismo en la nueva agenda de seguridad estadounidense. Como menciona el autor Jorge Rodríguez Beruff,

El colapso de la unión soviética con su secuela de crisis en Cuba, la rápida reducción de las fuerzas armadas cubanas y de su capacidad de proyección en el exterior, y la percibida ausencia de procesos políticos rupturistas provocaron una revisión de la agenda de seguridad que se había forjado al calor de los conflictos globales en un mundo bipolar. Como resultado, los países europeos que habían formado parte del bloque soviético, el oriente

¹⁰ “En el periodo de 1943 a 1945, Estados Unidos tuvo la mayor presencia militar de bases y efectivos en el Caribe que nunca antes ni después (ni ahora)” (García, 1998, p. 74).

medio y Asia pasaron a ocupar un primer plano. Más tarde las guerras en Irak y Afganistán, bajo el rubro de la guerra contra el terrorismo, se formaron conflictos armados prolongados que requirieron cada vez más de recursos militares y económicos, volviéndose problemas militares dentro de la política militar de Estados Unidos. (Beruff, 2009, p. 49)

Como es bien sabido, el declive de la amenaza del comunismo llevó a una reformulación de la agenda de seguridad norteamericana en donde, a partir de la década de los noventa, se incluyeron amenazas no convencionales con particular énfasis en el fenómeno de las drogas ilícitas y otros temas relativos a la seguridad humana, como la pobreza, los desastres naturales y las pandemias globales, entre otras.

La aparente estabilidad política en el Caribe y en buena parte de América Latina después del fin del comunismo restó importancia a esta zona estratégica desde el punto de vista de la tradicional seguridad mundial y hemisférica. En el nuevo marco de la seguridad, el acercamiento que se hizo al Caribe se basó en una política de interdicción y de *law enforcement* para controlar la dinámica del tránsito de las drogas provenientes de la región andina con destino final en Estados Unidos.

Esta pérdida de protagonismo se vio también reflejada en un cambio en la estructura de las fuerzas de seguridad en el Caribe. Durante la década de los noventa, la organización de los comandos en la cuenca del Caribe estaba dividida entre dos comandos unitarios, el Southcom y el Lantcom. El área de responsabilidad de Southcom era Centro y Suramérica (excluyendo México), con la excepción de la defensa aérea y la protección de las comunidades marítimas. El otro comando tenía bajo su responsabilidad el Océano Atlántico (excluyendo las aguas costeras europeas), el Mar Caribe, el Océano Pacífico en la costa oeste de Suramérica y parte del Océano Ártico (García, 1998, pp. 227 y 229). Después de 1997, las responsabilidades del comando del Atlántico Lantcom encargado del control sobre el Caribe insular fueron transferidas al comando sur –Southcom–, con excepción de Puerto Rico y México, que se ubicaron bajo –Northcom– como resultado de las secuelas del ataque del 11 de septiembre a las torres gemelas en 2001¹¹. De la misma manera, el complejo de bases militares que habían tenido gran importancia durante la guerra fría en el Caribe inició un proceso de desmantelamiento, especialmente en Puerto Rico y Panamá, quedando únicamente la base de Guantánamo, convertida hoy en prisión de la guerra contra el terrorismo. En el mapa 2, que refleja las áreas de responsabilidad de los comandos de Estados Unidos en el mundo, se puede ver cómo la región Caribe quedó bajo la ubicación del Southcom.

¹¹ En 2002, y como resultado de los ataques del 11 de septiembre, se produce una reestructuración de los comandos a través de la creación del Comando del Norte –Northcom– con una misión antiterrorista de defensa del frente externo. A finales de 2008, las Bahamas, las Islas Vírgenes estadounidenses y las islas Turcos y Caicos también quedaron bajo el Northcom.

Por otra parte, y según el autor Jorge Beruff, un análisis reciente del papel de los militares en la política exterior de los Estados Unidos hacia Latinoamérica y el Caribe destaca la preeminencia que ha ido alcanzando el Departamento de Defensa en la asistencia hacia la región, mientras que el papel del Departamento de Estado y los fondos de asistencia para propósitos civiles han venido perdiendo terreno (Withers *et al.*, 2008). En este sentido, cabe destacar que la asistencia militar y policial, bajo la Sección 1004 de la Ley de Autorización de la Defensa de 1991, a programas en contra de las drogas para el Caribe, aumentó de 7,9 millones de dólares en 2004 a 31,3 millones en 2008, mientras que toda la ayuda económica y social a la región se redujo de 15,2 millones en 2004 a 9,8 millones en 2008. Además, los fondos para operaciones antidrogas bajo la Sección 124 de esa ley aumentaron de 59,8 millones en 2004 a 83,8 millones en 2008. Estas cifras reflejan realmente cuáles fueron las prioridades de la administración Bush en el Caribe (Beruff, 2009, p. 53).

A pesar del marcado componente de defensa que se destinó al Caribe durante la administración Bush, la orientación del Southcom, por lo menos en el discurso, se mantuvo muy cercana a la idea de la seguridad multidimensional. El lenguaje utilizado por el documento oficial de la nueva estrategia del Southcom así lo reflejaba:

El fundamento de la sociedad descansa en la capacidad de una nación para proveerle oportunidades de prosperidad y seguridad a su pueblo. Hoy, la pobreza y desigualdad generalizada, combinada con la corrupción, deja muchos en la búsqueda de la supervivencia más básica. La falta de oportunidades y la competencia por los recursos escasos lleva a un aumento en el crimen y provee oportunidades para que florezcan las pandillas y los terroristas. (2007)

Al mismo tiempo, los asuntos económicos pasaron a tomar un papel relevante en las relaciones entre el Caribe y Estados Unidos. Como afirma la autora Dorith Grant,

[...] exhibiendo una propensión hacia la diplomacia y la negociación en la cuenca del Caribe más que una acción militar, la administración Bush situó el énfasis en los aspectos económicos en el marco del neoliberalismo como un medio para dirigir las aflicciones económicas que plagaban la región. En 1990, el entonces presidente, hace dos anuncios importantes que tuvieron un significativo impacto en las relaciones Estados Unidos-Caribe. Primero, hubo la intención de negociar un acuerdo de libre comercio con México, el cuál fue luego expandido hacia Canadá a través del Nafta. El segundo anuncio fue construido sobre la iniciativa de la Cuenca del Caribe con el fin de fortalecer el Área de Libre Comercio de las Américas. (Grant, 2004, p. 256)

A pesar de la postura más multilateral y de algunos periodos de distanciamiento, Estados Unidos continuó determinando unilateralmente el marco de sus relaciones con el Caribe, logrando incluso aumentar los recursos para labores militares y de interdicción e influenciando la agenda de los tópicos más importantes en materia económica y de seguridad.

En términos generales, se puede decir que esta relación ha sido de tipo asimétrica y, en muchos sentidos, también ha sido paradójica, al verse afectada por la lógica dual de las políticas económicas y las políticas de seguridad. Por una parte, la concepción de soberanía de los países caribeños ha tenido que debilitarse para mantener el imperativo de la apertura y la liberalización económica, pero, por otro, esa misma concepción de Estado soberano se ha tenido que profundizar bajo la exigencia de fortalecer los controles en las fronteras, con el fin de acatar los lineamientos propios de la lucha contra las drogas y las políticas estadounidenses de seguridad.

El Caribe y la agenda antiterrorista

Luego de los ataques del 11 de septiembre de 2001 contra el World Trade Center en Estados Unidos, la guerra contra las drogas fue desplazada y luego integralmente conectada a la guerra contra el terrorismo. Mientras que esta conexión entre drogas ilícitas y actividades terroristas había sido aparente en regiones del sudeste asiático y América Latina, la conexión en el Caribe apenas alcanzaba este nivel (Munroe, 2004, p. 166). La principal preocupación en esta región se derivó de su condición turística relacionada con el flujo constante y abierto de personas en tránsito provenientes del mundo entero. El Caribe fue visto, entonces, como un escenario potencial para el albergue y tránsito de terroristas provenientes de ciertas regiones o países considerados como peligrosos para el gobierno estadounidense.

El autor Trevor Munroe ejemplifica la situación de irrelevancia del Caribe cuando sostiene que la gran disminución de activos asignada a la Zona de Tránsito de Drogas que ya era evidente antes del 9 de septiembre (Munroe, 2000, p. 169) se volvió aún más dramático en los meses siguientes a los ataques.

Some three quarters of the United States Coast Guard cutters, helicopters and other assets and a large part of the personnel that were used to search the scene –especially the Caribbean area– were reassigned to protect warships, nuclear power plants and oil tankers in American ports, to escort cruise ships and other terrorism-related tasks. About half of the coast Guard's special agents who usually investigated drug cases were shifted to commercial jets as air marshals. (United Nations Office on Drugs and Crime, 2003, p. 22)

The Financial Times (12 de septiembre de 2002) reportó, a su vez, que el FBI movió a unos cuatrocientos agentes de las operaciones antinarcóticos a las operaciones en la lucha contra el terrorismo (United Nations Office on Drugs and Crime, 2003, p. 22) y un informe de la DEA de 2002 confirmó la relocalización de los activos militares y de inteligencia de las fuerzas antinarcóticos a las fuerzas antiterroristas (US Drug Enforcement Administration, 2002, p. 8; Trevor, 2000, p. 169).

En este contexto, uno de los impactos más visibles del 11 de septiembre ha sido la expansión de las operaciones y presencia del FBI, la DEA y la CIA a lo largo de la región, ya que el requerimiento mayor ha sido negar asilo a los terroristas y regular los sistemas bancarios como método para recortar los apoyos financieros destinados a posibles actividades terroristas (Grant, 2004, p. 267). Por su parte, algunos grupos islámicos en el Caribe, como el Jamaat-al-muslimeen o el Frente Islámico de Trinidad y Tobago, se convirtieron en objeto de mayor atención (Rodríguez y Cordero, 2005).

Como se puede observar, ha ocurrido un traslado de recursos importantes de la lucha contra las drogas a la lucha contra el terrorismo, incluso cuando la región no aparece como una zona amenazante para Estados Unidos como efecto de los atentados del 11 de septiembre. De este modo, se ha dedicado una gran cantidad de recursos a fortalecer el componente militar de la seguridad dejando de lado las inversiones enfocadas hacia la resolución de los problemas estructurales que golpean a la región.

Sumado a la crítica situación de seguridad, los eventos del 11 de septiembre generaron, además, un impacto negativo en las principales industrias del Caribe, tales como el turismo y las actividades bancarias externas que se vieron afectadas en el corto plazo y que suponen un desafío mayor a la ya difícil situación de la región en términos económicos, sociales y de seguridad. Según los investigadores Emilio Pantojas y Thomas Klak, el efecto negativo en los viajes de ocio estuvo reflejado en una notable reducción de corto plazo en los viajes hacia el Caribe. El turismo caribeño fue impactado negativamente incluso en lugares donde el turismo europeo es más fuerte que el turismo americano, tal como Barbados, República Dominicana y Cuba. Durante el primer semestre de 2002, la llegada de turistas europeos a República Dominicana declinó en un 17,1 % y, a Barbados, en un 13,1%. Para Cuba, donde el turismo es ahora la mayor fuente de ganancias extranjeras, las llegadas durante el mismo periodo declinaron en un 15,6% desde Alemania, 10,4%, desde Francia, 8,9% desde el Reino Unido y 2,7% desde España (Caribbean Tourism Organization, 2002, p. 188).

En una zona en donde buena parte de la economía está sustentada en la actividad turística, era previsible que los efectos de la guerra contra el terrorismo profundizara las problemáticas sociales y acentuara la interferencia de la ilegalidad y la corrupción

en la región, pues, a pesar de todos los recursos invertidos tanto en la guerra contra las drogas como en la guerra contra el terrorismo, la evidencia ha demostrado que el volumen de drogas transitando en el Caribe se incrementó y que la tasa de interdicción declinó después de los atentados del 11 de septiembre.

Se sabe, por ejemplo, que el volumen de drogas confiscadas en el puerto marítimo de Miami cayó en un 37% después de los ataques terroristas como respuesta parcial a los pocos recursos dedicados a las actividades antidrogas (United Nations Office on Drugs and Crime, 2003, p. 22) y que la actividad de los botes *go-fast* entre Colombia y el Caribe se incrementaron en 2002 en relación al 2001 (US Department of State, 2002).

En términos generales, un reporte de Naciones Unidas concluyó lo siguiente:

Se espera que la cantidad de cocaína atravesando el Caribe crezca a causa de que el balance de la seguridad de América entre las dos rutas alternativas (México y el Caribe) ha cambiado por el incremento de la seguridad en la frontera mexicana y la reducción del patrullaje del mar en el Caribe. Cambiando con esto la estructura de costo ofrecida por los traficantes de drogas. (United Nations Office on Drugs and Crime, 2003, p. 23)

No sería sorpresivo, por tanto, el reavivamiento de la ruta marítima del Caribe central como una opción efectiva para los narcotraficantes suramericanos y caribeños que se verían ampliamente beneficiados por los cambios propios del dinamismo en el negocio ilegal de las drogas.

La respuesta regional al problema de las drogas y la inseguridad

La región Caribe, y más específicamente el área que comprende a los países del Caribe insular, ha tenido dificultades históricas para avanzar en los proyectos de la integración subregional, como consecuencia de su gran fragmentación territorial y de la gran diversidad sociocultural que la caracteriza. En asuntos de seguridad, los acuerdos más importantes han venido a tomar forma recientemente y se han concentrado en la Caricom como grupo que coordina y lidera el conjunto de acciones regionales que buscan dar respuesta a los desafíos de seguridad generalizados en el Caribe. Cabe destacar, sin embargo, que la magnitud del problema alcanza dimensiones mayores cuando, se puede decir, que la amenaza no necesita salir de la región caribeña para pasar por territorio europeo y americano, en virtud de la presencia de territorios insulares pertenecientes a Estados Unidos, Francia, Inglaterra y Holanda en el Caribe, hecho que, de entrada, supone un desafío mayor desde la perspectiva comunitaria y regional.

Como se mencionó, ya desde la década de los noventa, había surgido en el Caribe un complejo entramado de iniciativas tanto nacionales como comunitarias que identificaban al fenómeno de las drogas como la amenaza más importante de la región en materia

de seguridad. El *West Indian Comission Report* de 1992 (*Report of the West Indian Comission*, 1992) y la Cumbre de Jefes de Estados del Caricom, en 1995, afirmaban que el narcotráfico afectaba de manera significativa la estabilidad de la sociedad civil y de los gobiernos de la región caribeña. Estas iniciativas mantenían, por lo general, un énfasis en las políticas de interdicción y de seguridad militar, que, no obstante, se fueron concretando al interior de las instituciones multilaterales de carácter internacional:

La adhesión de la mayor parte de los estados caribeños a la Convención de Viena de 1988, convirtió a las Naciones Unidas en un actor en la lucha antidrogas en el Caribe (a través del United Nations International Drug Control Program, UNDCP). La UNDCP tiene una oficina regional bastante activa en Barbados que auspicia diversos programas a través del Caribe. En 1998 también se estableció en Barbados la sede regional del European Commission Drugs Control Office, la cual maneja un presupuesto de \$35 millones.¹²

Para inicios de la década del 2000, el primer acuerdo importante en materia de medidas de acción regional para enfrentar de manera comunitaria el problema del crimen y la seguridad, ocurrió en Bahamas en julio de 2001, cuando se creó un grupo de trabajo compuesto por representantes de todos los Estados miembros del Caricom. De allí, se derivó un reporte oficial que contenía un informe detallado de las principales problemáticas de seguridad, así como un número importante de recomendaciones a ser tenidas en cuenta por los miembros del grupo de trabajo (Crime and Security-Task Force Report, 2002).

La amenaza de las drogas quedó incluida como un punto importante dentro del reporte, haciendo énfasis en la correlación existente entre el negocio de las drogas ilícitas y los altos niveles de inequidad que generan un acceso diferencial de los diferentes grupos sociales a las oportunidades económicas que ofrece la región. Así mismo, en este documento, se asocia al tráfico de drogas con los incrementos significativos en materia de criminalidad y violencia como una generalidad establecida en todos los países del Caribe. En cuanto a la magnitud de la amenaza de las drogas, el documento reportaba lo siguiente:

A recent CCM report (2000) estimates that the illegal drug market in the Caribbean generates an estimated income of US\$3.3 billion. This, it states, represents 3.1 per cent of the registered GDP of the Region. Cocaine generates most of this income, as it accounts for

¹² La página web de la oficina de Barbados se encuentra en www.undcp.org/barbados/index.html. Sobre el presupuesto manejado por la sede regional del European Commission Drugs Control Office, ver The Economist Intelligence Unit (2002).

some 85 per cent of the drug market in the Region. The report does not state the methodology used in making this and other estimates. It is, therefore, difficult to pass judgement on the soundness of these estimates. But, even making allowance for considerable error, this is a fairly large drug market that must be expected to have a significant impact on social and economic activity in the most affected countries. (Crime and Security-Task Force Report, 2002, pp. 15-16)

Entre las recomendaciones elaboradas por el grupo de trabajo, quizás la más importante está relacionada con la situación que enfrenta la región Caribe como punto de tránsito entre países productores y países consumidores. En este sentido, el Caribe ve con preocupación el hecho de que la comunidad internacional se haya enfocado en la reducción de la oferta y no en la reducción de la demanda, pues, a pesar de que este enfoque ha permitido el desarrollo de actividades de inteligencia, cooperación marítima y operaciones frente al lavado de dinero, entre otras, se sigue percibiendo una falta de atención al problema que controle la demanda. Para la comunidad del Caribe, este desequilibrio hace que los esfuerzos de integración regional para enfrentar el flagelo de las drogas sean más difíciles.

En este contexto, la Caricom recomienda un necesario balance entre la reducción de la oferta y de la demanda, así como una mejor integración de las políticas domésticas e internacionales. También, recomienda el reforzamiento de la cooperación entre las agencias policiales y las fuerzas de los demás actores envueltos en el negocio ilícito (Crime and Security-Task Force Report, 2002, p. 23).

Recientemente, otras iniciativas regionales en material de seguridad y lucha contra las drogas han tenido lugar en la región. A continuación, un cuadro que resume estas iniciativas:

Cuadro 2

FECHA -LUGAR	INICIATIVAS	MIEMBROS	ACCIONES
-Julio de 2001 -Bahamas	Crime and Security Task Force Caricom	-Regional Security System (RSS) -University of the West Indies (UWI) -Caribbean Law Enforcement Council (Ccl ec) -Association of Caribbean Commissioners of Police (ACCP) - Caribbean Financial Action Task Force (Cfatf).	Este grupo de trabajo produjo más de cien recomen- daciones que sirvieron de base a una Agenda de Acción Regional en materia de seguridad.

-Julio de 2006	-Vigésimo Séptima Conferencia de Jefes de Estado -Implementation Agency for Crime and Security (Impacs) Caricom	Impacs tiene dos agencias adscritas: -Joint Regional Communications Centre (JRCC), que coordina un programa denominado Advanced Passenger Information (API) para la verificación adelantada de pasajeros en aviones y barcos. -Regional Intelligence Fusion Centre (RIFC) (www.caricomimpacs.org).	La Impacs se creó como una agencia regional encargada de implantar una agenda y coordinar los diversos esfuerzos de la comunidad. Ambas agencias (JRCC y RIFC) se crearon para garantizar la seguridad de los juegos de la Copa Mundial de Cricket celebrados en 2007. Este esfuerzo de seguridad tuvo el apoyo de la OEA como un proyecto piloto bajo el Programa Interamericano de Seguridad Turística y de Facilidades Recreativas y fue una experiencia exitosa de coordinación multinacional.
-Abril de 2008 -Trinidad y Tobago	Reunión Especial de los Jefes de Estado en Trinidad y Tobago dedicada al crimen y la seguridad. Caricom	-Comisionados de policía y jefes de seguridad -Comité Consultivo sobre Políticas de Seguridad (Sepac) -Consejo de Ministros con Responsabilidad sobre la Seguridad Nacional y el Cumplimiento de la Ley (Consle)	En esa reunión, se consideraron propuestas del comité conjunto de miembros. También, se adoptó un plan regional con medidas a corto, mediano y largo plazo, que incluye acciones para el control de armas pequeñas y ligeras, la creación de un centro regional para la investigación balística (Ribin) y otro para el manejo de un sistema regional de investigaciones (Rims).
-4 a 6 de noviembre de 2008 -Guyana	Reunión de Jefes de Estado. Caricom	-Consejo de Ministros con Responsabilidad sobre la Seguridad Nacional y el Cumplimiento de la Ley (Consle)	Se discutió la implantación del Advanced Passenger Information (API) y de otro sistema regional denominado Advance Customs Information System (ACIS) para el control de mercancías. Otros temas fueron el desarrollo de recursos humanos para labores de seguridad, la prevención del crimen a través de programas con jóvenes, la necesidad de la investigación sobre temas de seguridad en las universidades y la creación de alianzas regionales e internacionales (Greene, 2008) (Greene, 2008).

Fuente: realizado por la autora con datos tomados de Beruff (2009, p. 55).

Además de estas acciones concretas, otro tipo de pactos multilaterales se desarrollan constantemente para dar respuesta a la problemática en el Caribe y Centroamérica. Como un ejemplo de ello, en el año 2009, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), junto con la Comunidad del Caribe (Caricom), el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), la Organización de Estados Americanos (OEA) y los gobiernos de la región elaboraron, en la ciudad de Madrid, un pacto para evitar la expansión del narcotráfico en el área de Centroamérica, México y el Caribe. El plan se denominó Pacto de Santo Domingo y estableció como objetivo principal la creación de una red de expertos que, teniendo en cuenta las especificidades de cada uno de los países afectados, divulgaran la información obtenida de cara a una mejor estrategia para poner freno al tráfico de drogas (Sistema de la Integración Centroamericana, 2009).

Entre el 17 y el 20 de febrero de 2009, en el marco de las acciones de la Oficina de Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito, también se celebró en República Dominicana un encuentro que reunió a 16 países caribeños con el fin de realizar una declaración política alrededor de la lucha contra el tráfico de drogas, el terrorismo y otros delitos graves en el Caribe. En el documento oficial, los países se comprometen y exhortan a las Naciones Unidas a implementar un conjunto integral de acciones destinadas a afrontar los problemas más importantes para la seguridad de la región (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2009).

A pesar del conjunto de acciones comunitarias destinadas a afrontar el problema de las drogas, muchos son los retos que quedan por resolver. Como anota la autora Lilian Bobea, en la medida en que el problema adquiere una dimensión interméstica y requiere de un abordaje coordinado de agencias, redes, fuerzas de seguridad y organismos no gubernamentales, tanto la coordinación interestatal, como la coordinación interagencial demandan que, dentro de los Estados, exista una vinculación entre instancias como los Ministerios de Defensa, de Gobierno, de Política Exterior, de Género y de los Congresos, sumados al Ejecutivo. A nivel interestatal, por su parte, se requiere disponer de mecanismos de coordinación provenientes de instancias especializadas con mandato claro y con recursos en cada Estado (Bobea, 2009, p. 275).

Debido a la centralización que caracteriza a sus estructuras estatales, a la fragmentación de la región y a la debilidad institucional de sus Estados, en el Caribe, se ven muy limitadas las posibilidades de establecer coordinaciones interestatales en la lucha contra las drogas y otras problemáticas de seguridad. Hasta el presente, esta coordinación no ha sido fácil de concretar en los niveles interregional y hemisférico, en especial por falta de recursos y capacidades desde una perspectiva comunitaria e integradora.

Efectos regionales del fenómeno del narcotráfico

Entre las consecuencias más importantes que ha tenido el flagelo del narcotráfico, se encuentra el aumento indiscriminado de los niveles de delincuencia y criminalidad que se hallan fuertemente asociados a la gran cantidad de recursos ilegales que entran a la región y a la debilidad estructural de muchos de sus países. Se sabe, por ejemplo, que, en la región, las tasas de encarcelamiento asociadas a las drogas, las armas y la criminalidad en general están dentro de las más altas del mundo: en el Caribe, 85.000 personas o el 3% de la población adulta se encuentra en prisión (Klein, Day y Harriott, 2004, p. 207) y, en Puerto Rico, aproximadamente 400 de cada 100.000 habitantes están presos, una de las tasas de encarcelamiento más altas del mundo (Pérez, 2004). En algunos países, como Jamaica y Trinidad y Tobago, se reportó que aproximadamente entre un 60% y un 65% de los crímenes que ocurren anualmente están relacionados con la droga (Bobeá, 2009).

Por otra parte, el lavado de dinero ha sido un derivado importante del negocio de las drogas en el Caribe. Como es sostenido por el autor Ivelaw Griffith:

Caribbean countries are vulnerable to money laundering because of their relative political stability, bank secrecy, low taxation, and relatively well-developed telecommunications. Indeed, these factors are vital to one sector that is critical to the economies of many natural-resource-poor Caribbean countries: the off-shore financial services sector. (Griffith, 1997)

En la década de los noventa, el lavado de dinero en los numerosos Offshore Financial Centers (OFCs) que existían en el Caribe se convirtió en uno de los aspectos de mayor atención. Los OFCs en Aruba, las Islas Cayman y las Antillas Holandesas estaban en el tope de la lista, seguidos por Antigua, Bahamas, Monserrat y St Vincent. La Financial Action Group (FAFT), vinculada al G-7 de los países desarrollados, mantenía a Dominica, Grenada y St. Vincent en una lista negra de países “no colaboradores”. Por otro lado, la Caribbean Financial Action Group (CFATF) calculó en \$60 billones la cantidad de lavado de dinero en el Caribe de un total mundial de \$300 a \$500 billones (Bryan, 2000, p. 5)¹³.

Hoy en día, algunas islas como Antigua y Barbuda, las Bahamas, Islas Caimán, Dominica, República Dominicana y Haití son seis de los territorios caribeños que se encuentran entre los países de mayor lavado de dinero y cuyas instituciones financieras participan en transacciones monetarias que envuelven significantes cantidades de ingresos del tráfico internacional de narcóticos (US Department of State, 2002).

Los altos niveles de corrupción que predominan en el conjunto de la región es otro de los efectos perversos que ocurren en el Caribe por cuenta de la amenaza de las

¹³ Ver, también, Maingot (2000).

drogas. Aunque no existen cifras oficiales de los niveles de corrupción asociadas al impacto de las drogas a nivel regional, diversos estudios, publicaciones e informes oficiales en cada uno de los países mencionan la relevancia de esta problemática que tiene impactos dramáticos sobre los agentes y agencias de la seguridad nacional, el gobierno, la fuerza militar y los políticos de turno.

En líneas generales, cabe anotar que el conjunto de los efectos negativos producidos por el flagelo del narcotráfico son el resultado de una serie de factores estructurales, sociales y políticos que fomentan la criminalidad, la violencia y los negocios ilícitos en los países del Caribe; aspectos que se constituyen, ante todo, como un campo de oportunidades para una población crecientemente empobrecida, que recibe los efectos de la gran debilidad de sus Estados y demás instituciones.

Conclusiones: hacia una perspectiva crítica del prohibicionismo desde la dimensión Caribe

El diagnóstico general sobre la problemática del tráfico de drogas en el Caribe, desde la perspectiva de la seguridad, queda incompleto si no se aporta un enfoque crítico relacionado, no solo con el marco general en que se circunscriben las actuales políticas antidrogas y antiterroristas, sino con un contexto global que permita establecer las causas, las implicaciones y las consecuencias de este flagelo desde una perspectiva eminentemente estructural.

Para empezar, es necesario anotar que la configuración del mundo actual, relativa al llamado fenómeno de la globalización, remite a una asimetría evidente entre los actores que dictan las pautas del funcionamiento político y económico del sistema global y aquellos cuyas interconexiones al sistema se han establecido más efectivamente a través de lo que el autor Manuel Castells ha denominado como la “conexión perversa”, esto es, un contexto en que las redes de capital, trabajo, información y mercados enlazaron, mediante la tecnología, algunas funciones, personas y localidades del mundo, a la vez que desconectaban de sus redes a aquellas poblaciones y territorios desprovistos de valor e interés para la dinámica del capitalismo global (Castells, 2001, 371).

En buena parte de estas regiones marginadas del mundo, como es el caso de la región Caribe, el crimen organizado y el desarrollo de una economía criminal global se constituyeron como formas eficientes de conexión frente a los flujos ilegales de mercancías, bienes y personas ilícitas, cuyo fin era satisfacer el deseo prohibido y suministrar recursos a la demanda interminable de las sociedades e individuos ricos (Castells, 2001, 371).

La configuración estructural del actual sistema global viene acompañada, además, de procesos específicos de toma de decisiones relativos a los intereses políticos y económicos de los actores predominantes del sistema, en este caso de Estados Unidos, como potencia que ejerce una influencia definitoria tanto a nivel hemisférico como a nivel

mundial. Las políticas de seguridad que son el reflejo de estos intereses particulares y que se derivan de un proceso histórico específico, mantienen la asimetría del sistema a partir de un sustento prohibicionista que identifica amenazas globales y le permite a dicha potencia continuar ejerciendo un dominio efectivo sobre los demás actores del sistema, a pesar de los devastadores efectos de la amenaza y de las consecuencias negativas de las propias medidas de seguridad.

En cuanto al Gran Caribe, cabe mencionar que, tal y como afirma el autor Beruff, la noción de “tránsito” que se le ha asignado a esta región por parte de Estados Unidos ha reforzado la idea de hacer de sus fronteras un escudo; en específico, de su frontera caribe con Puerto Rico e Islas Vírgenes a la cabeza. Esta percepción ha hecho que se encubra la complejidad del negocio de las drogas y sus diversos impactos en las sociedades de la región, pues, para los caribeños, el dato importante no es que las drogas pasen por su territorio, sino que impactan negativamente su vida social y cotidiana de múltiples maneras (Rodríguez y Cordero, 2005).

Como se observa en los resultados de la investigación, la lucha contra las drogas en el Caribe, tal y como ocurre en otras regiones fuertemente implicadas en el negocio, no ha generado ningún avance en materia de la disminución de la producción, el tráfico y el consumo de drogas a nivel regional. Por el contrario, las difíciles condiciones de marginalidad económica impuestas por el actual modelo de desarrollo y la configuración propia de la globalización hacen a la región aún más proclive a las actividades ilícitas de carácter transnacional que permiten un modo específico de obtención de recursos económicos y de inserción en el sistema internacional.

Al mismo tiempo, los pocos avances que puedan haberse hecho en la lucha contra las drogas, bajo un enfoque de interdicción, se han ido superponiendo por la política de guerra contra el terrorismo en el Caribe y en el mundo entero, a pesar de que se hayan mantenido ciertos elementos de continuidad bajo el concepto de “narcoterrorismo”.

Aunque las relaciones asimétricas de poder entre Estados Unidos y el Caribe suelen definir en gran medida la importancia de los temas en la agenda de seguridad, en el Caribe, sin embargo, parece haber una transformación de la visión regional a favor de nuevos temas multilaterales propios de la concepción de la seguridad humana y colectiva. Cabe afirmar, no obstante, que el logro de una política regional consolidada y coherente resulta muy difícil debido a la gran fragmentación de la región y a la diferencia de enfoques respecto a Estados Unidos y sus prioridades en materia de seguridad. Sin embargo, la región ya ha demostrado ser proactiva para responder a las amenazas del presente siglo y generar mayores propuestas de multidimensionalidad en los distintos temas relacionados con la seguridad.

Finalmente, es necesario anotar que no solo en el Caribe, que, de hecho, presenta una dinámica particular respecto al consumo cultural de ciertos estimulantes, como la

marihuana, sino también a un nivel global, se requiere revisar el modelo prohibicionista desde un enfoque integral que incluya tanto una evaluación de los resultados de las actuales políticas de seguridad, como un enfoque estructural y cultural que abra el debate sobre la inequitativa división socioeconómica del mundo y sobre la cosmovisión particular que puedan tener las sociedades nacionales y algunas comunidades específicas de cara a la producción y el consumo de estas drogas ilícitas.

Referencias bibliográficas

- Alexis, P. (2002). “El Plan Colombia y la Iniciativa Regional Andina: escenarios de una guerra sin desenlace”. En *El Plan Colombia y la intensificación de la guerra*. Bogotá: Unibiblos.
- Attackmadrid (4 de febrero de 2010). “La economía criminal al descubierto”. Recuperado de <http://www.attackmadrid.org/d/2/021020215450.php> recuperado: 4 de febrero de 2010.
- Beruff, J. (2009). “La seguridad en el Caribe en 2008: huracanes, crimen, rusos y soft power”. En H. Mathieu y P. Rodríguez (ed.). *Seguridad regional en América Latina y el Caribe Anuario 2009*. Bogotá: Editorial Gente Nueva.
- Bobeá, L. (2009). “Criminalidad organizada: los piratas modernos del Caribe”. En H. Mathieu y P. Rodríguez (ed.). *Seguridad regional en América Latina y el Caribe Anuario 2009*. Bogotá: Editorial Gente Nueva.
- Bryan, A. (2000). “Transnational Organized Crime: The Caribbean Context”. *The Dante B. Fascell Working papers*, Working paper 1.:North South Center: University of Miami.
- Caribbean Drug Control Coordination Mechanism, CCM. (2000). *Illicit drug markets in the Caribbean*. Recuperado de www.unodc.org/pdf/barbados/caribbean_trends_200-2001.
- Caribbean Tourism Organization, CTO. (2002). *Caribbean Tourism One Year After 9/11*. (Prepared by Gail, Clark) November.
- Castells, M. (2001). *La era de la información: economía, sociedad y cultura*. México: Editorial Siglo Veintiuno.

- Crime and Security-Task Force Report. (2002). *Caribbean Community*. Bahamas.
- El Tiempo* (10 de febrero de 2009). Recuperado de http://www.eltiempo.com/colombia/justicia/uno-de-cada-tres-kilos-de-coca-colombiana-se-va-por-la-ruta-africana-_4805187-1.
- García Muñiz, H. (1998). *La estrategia de Estados Unidos y la militarización del Caribe. Ensayo sobre el desarrollo histórico de las fuerzas de seguridad y la presencia militar de Estados Unidos en el Caribe angloparlante*. Puerto Rico: Instituto de Estudios del Caribe.
- Grant Wisdom, D. (2004). "United States-Caribbean Relations: The Impact of 9/11". En I. Lloyd Griffith (ed.). *Caribbean Security in the Age of Terror, challenge and change*. Kingston: Ian Randle Publishers.
- Greene, E. (2008). Opening Statement by Dr. Greene, Assistant Secretary General, Human and Social Development, Caribbean Community Secretariat, *Press Release* 334/2008, November 5-2008.
- Griffith, I. (1997). "Caribbean Regional Security". *Strategic Forum*, 102, february. Recuperado de <http://www.ndu.edu/inss/Strforum/SF102/forum102.html>.
- Griffith, I. (2000). *The Political Economy of Drugs in the Caribbean*. London and New York: Macmillan Press and St. Martin's Press.
- Klein, A; Day, M. y Harriott, A. (2004). *Caribbean Drugs from Criminalization to Harm Reduction*. Kingston: Ian Randle Publisher.
- Maingot, A. (2000). "Rank and Share in the Corruption Game: The Situation of Small States". Paper presented at the CFAFT Conference.
- Mantilla, S. (2008). "Más allá del discurso hegemónico: narcotráfico, terrorismo y narcoterrorismo en la era del miedo y la inseguridad global". *Revista Papel Político*, 13 (1), enero-junio.
- Mantilla, S. y White, F. (2005). "La nueva doctrina de seguridad de Bush y sus implicaciones para la región andina". En C. Ahumada y T. Angarita (ed.). *Las políticas de seguridad y sus implicaciones para la región andina*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Chile. Ministerio del Interior (26 de junio de 2008). *Informe ONU alerta sobre peligros que amenazan avances en fiscalización de drogas*. Recuperado de <http://www.conace.cl/inicio/noticias2.php?id=2435¬icias=1>.

- Munroe, T. (2000). "Cooperation and conflict in the US-Caribbean Drug Connection". En I. Griffith (ed). *The Political Economic of Drugs in the Caribbean*. Great Britain: Mac Millan.
- Munroe, T. (2004). "The menace of drugs". En I. Lloyd Griffith (ed.). *Caribbean Security in the Age of Terror challenge and change*. Kingston: Ian Randle Publishers.
- Naciones Unidas. Oficina contra la Droga y el Delito. *Informe mundial sobre las drogas, 2007*. Recuperado de http://books.google.com/books/unp?id=UIc7Qd4fGEcC&pg=PA23&source=gbs_toc_r&cad=o_o#v=onepage&q=&f=false.
- Naciones Unidas. Oficina contra la Droga y el Delito. *Informe mundial sobre las drogas, 2008*. Recuperado de http://www.unodc.org/documents/wdr/WDR_2008/wdro8_execsum_spanish.pdf.
- "Narcos buscan nuevas rutas por mar. Disminuye tráfico de drogas por vía terrestre". (2008). Semanario *The Archipelago Press*, San Andrés Isla, Febrero 2-9.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, UNODC (2009). *Declaración política sobre lucha contra el tráfico ilícito de drogas, la delincuencia Organizada, el Terrorismo y otros Delitos Graves en el Caribe*. Santo Domingo: 17-20 de febrero de 2009.
- Pantojas, E. y Klak, T. (2004). "Globalización y vulnerabilidad económica: el Caribe y el cambio post 9-11". I. Lloyd Griffith (ed.). *Caribbean Security in the Age of Terror challenge and change*. Kingston: Ian Randle Publishers.
- Pérez, M. (2004). "Exitosa jornada salubrista". *Universia*. Recuperado de http://www.universia.pr/portada/actualidad/noticia_actualidad.jsp?noticia=18132.
- Pinto-Duchinsky, M. (2001). *Political Financing in the Commonwealth*. Workshop on Money and Democratic Politics organized by the International Institute for Electoral Assistance (IIEA) and the Commonwealth in Secretarian cooperation with the Election Commission of India and the Confederation of India Industries, New Delhi, November 2001, pp.21-24. En "Financing Politics: A Global View", *Journal of Democracy*, 13 (14).
- Platzer, M.; Mirella, F. y Resa, C. (2004). "Illicit Drug Markets in The Caribbean. Analysis of information on drug flows through the region". En A. Klein, M. Day y A. Harriott (ed.). *Caribbean Drugs from criminalization to harm reduction*. Kingston: Ian Randle Publishers.
- Report of the West Indian Comission, Time for Action*. (1992). Kingston: University of the West Indies.

- Rodríguez Beruff, J. y Cordero, G. (2005). "La tercera frontera: la guerra contra las drogas en el Caribe y Puerto Rico". En A. Coletta y E. Rosín (ed.). *Drogas y democracia en América Latina: el impacto de la política de Estados Unidos*. Buenos Aires: Biblos.
- Sistema de la Integración Centroamericana, SICA (2009). *Organizaciones impulsan pacto contra el narcotráfico en México, Centroamérica y el Caribe*. Área Institucional, 4 de junio de 2009. Recuperado de www.sica.int/sgsica/resena_sgsica.aspx?IdEnt=1.
- Southcom. (2007). "United States Southern Command Strategy, Partnership for the Americas". Recuperado de www.southcom.mil/AppsSC/files/oUIoI1175252190.pdf.
- Taylor, B. (2000). *Caribbean Drug Trafficking and the western hemisphere*. Colegio Interamericano de Defensa, United States Air Force-Washington D.C, may. Recuperado de <http://library.jid.org/en/mono39/taylor.htm>.
- United Nations Office on Drugs and Crime, Caribbean Regional office, Caribbean drug trends 2001-2002. Bridgetown, Barbados, february 2003.
- United Nations. Office on Drugs and Crime. (2005). *2005 World Drug Report*. Recuperado de http://www.unodc.org/pdf/WDR_2005/volume_1_web.pdf.
- US Department of State, International Narcotic Strategy Control Report 2002 (Released by the bureau for International Narcotics and Law enforcement Affairs March 2003) The Caribbean. The Bahamas. "Detected shipment by go-fast both through the Bahamas in 2002 increased by 32% over 2001".
- US Department of State, International Narcotic Strategy Control Report (2002). Released by the bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, March 2003. Recuperado de <http://www.state.gov/g/inl/rsl/nrcrpt/2002/html/17940pf.htm>.
- US Drug Enforcement Administration-Drug Intelligence Brief, The Evolution of the Drug Threat: the 1980s through (2002). Recuperado de <http://www.usdoj.gov/dea/pubs/intel>.
- Withers, G. et al. (2008). *La política exterior se viste de camuflado*. Washington D.C., CIP, Wola, Latin America Working Group Education Fund.