



LA SEGURIDAD EN EL CARIBE: Reformas y cooperación regional

Lilian Bobea
(Coordinadora)



Woodrow Wilson
International
Center
for Scholars



FUNGLODE

FUNDACIÓN GLOBAL
DEMOCRACIA Y DESARROLLO

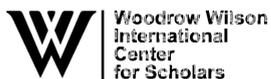


FLACSO
REPÚBLICA
DOMINICANA



LA SEGURIDAD EN EL CARIBE:

Reformas y cooperación
regional



LA SEGURIDAD EN EL CARIBE:

Reformas y cooperación regional

Coordinadora

Lilian Bobea

Autores

Lilian Bobea

Hal P. Klepak

Johanna Mendelson Forman

Dirk Kruijt

Jessica Byron

Octubre, 2009



Woodrow Wilson International Center for Scholars
One Woodrow Wilson Plaza
1300 Pennsylvania Avenue NW
Washington, DC 20004-3027
www.wilsoncenter.org/lap



Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo
Avenida La Revolución, Pasaje 6, Casa No. 147
Colonia San Benito, San Salvador, El Salvador
Tel. (503) 2243-0406 Fax 2243-8206
contacto@fundaungo.org.sv
www.fundaungo.org.sv

ISBN 978-99923-29-27-6

Imprenta Ricaldone
300 ejemplares
San Salvador, octubre de 2009

The Woodrow Wilson International Center for Scholars, established by Congress in 1968 and headquartered in Washington, D.C., is a living national memorial to President Wilson. The Center's mission is to commemorate the ideals and concerns of Woodrow Wilson by providing a link between the worlds of ideas and policy, while fostering research, study, discussion, and collaboration among a broad spectrum of individuals concerned with policy and scholarship in national and international affairs. Supported by public and private funds, the Center is a nonpartisan institution engaged in the study of national and world affairs. It establishes and maintains a neutral forum for free, open, and informed dialogue. Conclusions or opinions expressed in Center publications and programs are those of the authors and speakers and do not necessarily reflect the views of the Center staff, fellows, trustees, advisory groups, or any individuals or organizations that provide financial support to the Center.

The Center is the publisher of *The Wilson Quarterly* and home of Woodrow Wilson Center Press, dialogue radio and television, and the monthly news-letter "Centerpoint." For more information about the Center's activities and publications, please visit us on the web at www.wilsoncenter.org.

Lee H. Hamilton, President and Director

Board of Trustees

Joseph B. Gildenhorn, Chair

Sander R. Gerber, Vice Chair

Public members: James H. Billington, The Librarian of Congress; Hillary R. Clinton, The Secretary, U.S. Department of State; G. Wayne Clough, The Secretary, Smithsonian Institution; Arne Duncan, The Secretary, U.S. Department of Education; David Ferriero, Archivist of the United States; James Leach, Chairman, National Endowment for the Humanities; Kathleen Sebelius, The Secretary, U.S. Department of Health and Human Services

Private Citizen Members: Charles Cobb Jr., Robin Cook, Charles L. Glazer, Carlos M. Gutierrez, Susan Hutchison, Barry S. Jackson, Ignacio E. Sanchez

ÍNDICE

Presentación	1
Prólogo	3
Introducción	9
I. La seguridad en la subregión del Caribe <i>Lilian Bobea, con la contribución de Carlos Rodríguez</i>	11
II. Experiencias de reformas del sector de la seguridad en el Caribe <i>Hal P. Klepak</i>	67
III. La Reforma al Sector de la Seguridad en Haití <i>Johanna Mendelson Forman</i>	81
IV. La reforma del sector de defensa y seguridad en Cuba <i>Hal P. Klepak</i>	107
V. Vacíos de gobierno y estados fallidos: El caso de Surinam, de 1975 en adelante <i>Dirk Kruijt</i>	137
VI. Iniciativas de cooperación en seguridad: Roles de las organizaciones multilaterales, CARICOM y la Asociación de Estados del Caribe en el manejo y la solución de conflictos. <i>Jessica Byron</i>	169
AUTORES	193

Presentación

La Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo y el Programa Latinoamericano del Woodrow Wilson International Center for Scholars desarrollamos el proyecto: “Creando Comunidades en las Américas”, en el marco del cual se realizaron tres proyectos de investigación para analizar la evolución de los procesos de reforma del sector seguridad en América del Norte, en el Caribe y en Centroamérica. El estudio sobre América del Norte ha sido coordinado por el Profesor Raúl Benítez Manaut, el del Caribe por la Profesora Lilian Bobea, y el de Centroamérica por el Profesor Ricardo Córdova y por el Profesor Orlando J. Pérez.

El libro que se presenta en esta oportunidad corresponde a las ponencias elaboradas para analizar el caso del Caribe, y fueron escritas por los siguientes autores: Lilian Bobea, que tuvo a su cargo el capítulo I titulado: “La seguridad en la subregión del Caribe”, Hal P. Klepak, que tuvo a su cargo el capítulo II y IV titulados: “Experiencias de reformas del sector de la seguridad en el Caribe” y “La reforma del sector de defensa y seguridad en Cuba”, respectivamente; Johanna Mendelson Forman, que tuvo a su cargo el capítulo III titulado: “La reforma al sector de la seguridad en Haití”, Dirk Kruijt, que tuvo a su cargo el capítulo V titulado: “Vacíos de gobierno y estados fallidos: El caso de Surinam, de 1975 en adelante”, y Jessica Byron, que tuvo a su cargo el capítulo VI titulado: “Iniciativas de cooperación en seguridad: Roles de las organizaciones multilaterales, CARICOM y la Asociación de Estados del Caribe en el manejo y la solución de conflictos”.

Algunas de las ponencias fueron inicialmente presentadas en el seminario “La construcción de una seguridad democrática en el Caribe” organizado conjuntamente entre el Wilson Center, la Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo, la Fundación Global Democracia y Desarrollo (FUNGLODE) y FLACSO-República Dominicana, realizado el 2 de agosto de 2005 en la República Dominicana.

Por la relevancia del tema de la seguridad en el Caribe, esperamos que este libro constituya un aporte a la reflexión de las personas interesadas en esta temática.

Presentación

Finalmente, queremos dejar constancia de nuestro agradecimiento a la Fundación Ford, por el apoyo financiero para la realización del estudio y del seminario, así como para la publicación del libro.

Cynthia Arnson
Directora Programa Latinoamericano
Woodrow Wilson International
Center for Scholars

José Guillermo Compte
Presidente
FUNDAUNGO

Prólogo: Seguridad en el Caribe, América Central y Norteamérica

JOSEPH S. TULCHIN

SENIOR SCHOLAR

WOODROW WILSON INTERNATIONAL CENTER FOR SCHOLARS

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

El entendimiento de la seguridad cambió radicalmente con el fin de la guerra fría y comenzó a ponerse atención a la construcción de una comunidad internacional. Las naciones latinoamericanas, ahora casi todas con gobiernos electos democráticamente por vez primera en la historia, fueron llamadas a jugar un papel sustantivo en ésta comunidad y a concebir su seguridad en términos de su participación en ésta comunidad. De hecho, la mayoría de los países de la región dejaron de lado sus nociones tradicionales de amenazas y comenzaron a considerar la cooperación sub-regional en vez de las tensiones históricas existentes. Otro factor en este cambio fue la aparición de nuevas amenazas definidas como *intermísticas*,

locales e internacionales al mismo tiempo, y aparece la idea de que estas no pueden enfrentarse de forma efectiva sólo con esfuerzos nacionales, pues son amenazas internacionales y se impone la colaboración como respuesta.

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

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

Comenzando con la noción de que las más serias amenazas a la seguridad de la región son intermésticas, y que algunas incluso provienen de regiones externas al hemisferio, estas son impulsadas por actores no-estatales. Por ello, Benítez sugiere que el entendimiento de la seguridad debe ser abordado desde aquellas que son internas, luego las sub-regionales, las regionales, las hemisféricas y finalmente las globales. Se propone que se debe analizar cada amenaza —el crimen, la violencia, el tráfico ilegal de drogas, el lavado de dinero, la inmigración ilegal y el tráfico de personas, los desastres naturales, las pandemias, entre otras— en términos de sus orígenes, su naturaleza, y la efectividad de la acción en cada nivel para diseñar respuestas apropiadas. Con este esquema es claro que, por ejemplo, la migración ilegal no puede tratarse de forma unilateral o sólo a nivel nacional, no importa lo mucho que se desarrollen preocupaciones sobre la amenaza en cada frontera nacional. Por ejemplo, el crimen en San Salvador dirigido por pandillas fundadas desde Los Angeles, no puede tratarse como un problema estrictamente local o nacional.

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

Observando la seguridad a través del prisma de la región, nos lleva a considerar un número importante de aspectos. En América Central y en Sudamérica se da un énfasis importante en la reforma del sector seguridad, pero éste asunto no se ve como prioritario en el Caribe y América del Norte. Lo que tienen en común los pequeños Estados de Centroamérica con sus vecinos más grandes y poderosos de América del Sur es que comparten experiencias recientes de haber tenido gobiernos autoritarios y semi-democráticos, donde las fuerzas armadas tuvieron un rol central en la represión de la ciudadanía. Pero esto es insuficiente para enfrentar efectivamente al crimen, especialmente el organizado, donde la población y las fuerzas de mantenimiento de la ley y el orden —policía y fuerzas armadas— no tienen relaciones de confianza y respeto mutuo. En su capítulo sobre México en el volumen sobre América del Norte, Benítez sugiere que la reforma del sector seguridad es vital para México para jugar un rol positivo en la emergente comunidad de América del Norte. Un caso similar se da en República Dominicana, donde Lilian Bobea en el volumen sobre el Caribe, apunta que este país no ha tenido una reforma profunda de la organización gubernamental de la seguridad y la defensa, que sería muy importante para enfrentar con éxito a las nuevas amenazas. En el volumen sobre América Central, Ricardo Córdova y Orlando Pérez sostienen que las reformas implementadas en los años noventa vinculadas a la firma de los procesos de paz en Nicaragua, El Salvador y Guatemala, están siendo rápidamente rebasadas por las nuevas amenazas, y se da un alarmante incremento de la inseguridad ciudadana en casi todos los países del istmo.

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

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

Igualmente, el Caribe comparte un número importante de amenazas a la seguridad con América Central, como por ejemplo el tráfico de drogas o la migración, donde su esencia es interméstica y en donde se envuelve y es inevitable la relación de cooperación con Estados Unidos. En esto son importantes las consideraciones sobre el tamaño de los países y las experiencias históricas compartidas. Sin embargo, en el entendimiento de las amenazas a la seguridad y la forma de responder a ellas, el Caribe es muy diferente a América Central por su experiencia reciente de haber estado ligado a potencias europeas, y también por el gran desarrollo de instituciones multilaterales y la evolución de medidas de cooperación común. Incluso, no sería exagerado decir que el Caribe representa un ejemplo exitoso de cómo podría ser la construcción de una comunidad hemisférica de seguridad.

Por supuesto, Cuba es la excepción cuando se generaliza sobre experiencias regionales, pues poco ha cambiado en la isla en materia de seguridad desde el fin de la guerra fría. Las fuerzas armadas cubanas continúan

teniendo como misión principal proteger a la patria de una invasión de Estados Unidos. Sin embargo, en privado, altos oficiales de las fuerzas armadas reconocen que esta variable está casi superada. Sin embargo, las fuerzas armadas cubanas son las únicas del hemisferio que han tenido experiencias de combate fuera del continente en los últimos 50 años. No obstante, Cuba es tratada como un Estado paria, lo cual hace difícil que sus fuerzas armadas puedan ofrecer una importante contribución a las fuerzas de mantenimiento de paz de la ONU fuera del hemisferio.

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

También en el Caribe hay dos Estados fracasados, Haití y Surinam, que sugieren la posibilidad de que existen espacios sin gobierno, significando esto una gran ansiedad para Estados Unidos por las preocupaciones de que aparezcan o se desarrollen grupos terroristas. Surinam parece estable y no representa por el momento amenaza, excepto para sí mismo. Por otra parte, Haití fue fácilmente penetrado y sirvió a los intereses del crimen organizado internacional por las sucesivas crisis de su gobierno, razón por la cual la ONU, el sistema de seguridad regional del Caribe y la OEA han actuado para atemperar el caos. Hoy la Minustah desarrolla grandes esfuerzos de mantenimiento de la paz junto con el nuevo gobierno haitiano, que lucha para construir su propia legitimidad y para lograr reformar la policía, lo que poco a poco está creando bases para lograr una tranquilidad interna.

Estos tres volúmenes son una importante contribución a las discusiones sobre seguridad en el hemisferio. Junto a productos de investigación sobre América del Sur previamente publicados, podemos empezar a apreciar cómo la colaboración regional puede ayudar a hacer los países más

Prólogo

seguros. La cooperación regional también ayuda a hacer menos estresantes las relaciones bilaterales de seguridad entre los países y con Estados Unidos. Y, lo más importante en el largo plazo, incrementa el éxito de la construcción de medidas de cooperación en el nivel regional para hacer un hemisferio seguro sin los fantasmas de las intervenciones de Estados Unidos.

INTRODUCCIÓN

La presente publicación pretende contribuir al entendimiento de lo que viene aconteciendo en años recientes en el ámbito de la defensa y la seguridad en esta región diversa, compleja y dinámica que es el Caribe, cuyo análisis se revela en este texto con más pertinencia y relevancia que nunca.

Este libro sintetiza un esfuerzo colectivo de investigación, entre el proyecto “Creando Comunidades en las Américas” del Programa Latinoamericano del Woodrow Wilson International Center for Scholars y la Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo de El Salvador, que contó con el generoso auspicio de la Fundación Ford. Queremos extenderle un agradecimiento particular a Cristina Eguizábal por su respaldo incondicional para apoyar el proyecto de investigación.

A finales del año 2005, en el marco de este proyecto y en conjunto con la Fundación Global Democracia y Desarrollo de la República Dominicana y FLACSO-República Dominicana, se realizó en este último país un seminario internacional titulado: “La Construcción de una Seguridad Democrática en el Caribe”. Los organizadores del evento tuvieron el privilegio de contar con la participación del Presidente dominicano, Dr. Leonel Fernández Reyna; de Juan Gabriel Valdés, entonces Embajador encargado de la Misión de Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH); de Joseph S. Tulchin, coordinador del Proyecto Creando Comunidades, así como de Raúl Benítez Manaut y quien escribe estas líneas, integrantes también de dicho programa.

En el marco de este evento tuvo lugar simultáneamente un taller de discusión de expertos en seguridad, igualmente miembros investigadores de Creando Comunidades, entre ellos, Rut Diamint, encargada del proyecto en el Cono Sur, y Orlando Pérez, del proyecto para Centroamérica, quienes participaron muy activamente en las discusiones. Otros colaboradores de Creando Comunidades como Hal P. Klepak, Anthony Maingot, Johanna Mendelson, conjuntamente con Wilfredo Lozano, sociólogo do-

minicano, y Jessica Byron, investigadora y docente de la Universidad de West Indies; también tuvieron una significativa participación.

Los resultados de esos eventos fueron recogidos en los medios de comunicación de la República Dominicana y en varios boletines publicados en el sitio virtual del Woodrow Wilson International Center for Scholars (www.wilsoncenter.org), así como en la página web de la Fundación Global Democracia y Desarrollo (www.funflode.org).

Sin embargo, un producto en un formato menos efímero que los anteriores, derivado de esa experiencia, es el que hoy entregamos: un volumen con trabajos realizados por especialistas en el tema de la seguridad sobre experiencias particulares de reformas institucionales en el sector de la seguridad y la defensa en el Caribe. Algunos de ellos, vale la pena destacarlo, son muy poco conocidos más allá de sus propias fronteras, como son los casos de Cuba, Surinam, el Caribe europeo e incluso Haití, en el momento más álgido de su crisis social y política. Agradezco profundamente el apoyo para esta publicación a Cyrus Veesser y Raúl Benítez Manaut, quienes revisaron detalladamente las contribuciones que integran este libro.

Lilian Bobea
Marzo de 2009

I. LA SEGURIDAD EN LA SUBREGIÓN DEL CARIBE

LILIAN BOBEA

CON LA CONTRIBUCIÓN DE CARLOS RODRÍGUEZ

El Caribe es una zona en transición, y por demás compleja, históricamente difícil de controlar dada su fragmentación geográfica y política.¹ Pese a constituir una pequeña región del mundo, el Caribe posee una gran significación histórica: es un espacio de encuentros y desencuentros entre europeos y los primeros habitantes americanos del Nuevo Mundo; el centro de la diáspora africana que alimentó los regímenes de plantación, y el escenario histórico donde triunfó la primera revuelta de esclavos (Haití) y la única revolución socialista en el hemisferio occidental que aún perdura (Cuba). Pero además, desde la llegada de Cristóbal Colón, e incluso antes —si contamos los conflictos entre Taínos y Caribes—, la región ha resistido un régimen de seguridad uniforme y exitoso.

En la última veintena de años, los países de la región han pasado de ser predominantemente agrícolas a constituirse en economías de servicio y turismo. Políticamente, algunos países han hecho un paulatino tránsito de regímenes dictatoriales o totalitarios a democráticos (Jamaica, República Dominicana), mientras otros aún batallan con el tránsito difícil de instaurar por vez primera alguna forma incipiente de democracia (Haití y en cierta medida Cuba). Socialmente, se han ido transformando de sociedades rurales y parroquiales a otras cada vez más transnacionalizadas, gracias a las migraciones y al papel que juegan sus diásporas y a la más infortunada presencia de circuitos criminales que circulan en la región, que impactan los ámbitos nacionales. En cuanto a los esfuerzos regionalistas, aún hay muchos mecanismos que se encuentran en proceso de conformación y consolidación.

El Caribe, fue constituido bajo la influencia de Gran Bretaña, España, Francia, Holanda y Estados Unidos, al amparo de las guerras interhegemónicas y del desgarramiento de sociedades fundadas en la es-

clavitud y en los intereses de colonos y criollos. Después de más de un siglo de tratar de mantener su hegemonía, la corona española se rindió a las incursiones de Gran Bretaña, Francia y Estados Unidos, dando paso a la conocida fragmentación política, lingüística y cultural de la región.² No fue por casualidad que el Caribe constituyera el mar preferido de los bucaneros, quienes aprovecharon su geografía y diversidad de gobiernos para protegerse de las fuerzas del orden provenientes de la corona española. Tampoco es casual que en los tiempos modernos siga siendo esta fragmentación y falta de coordinación lo que hace a la región atractiva al flujo de narcotraficantes y redes criminales.

Fue en el marco de esas rivalidades interhegemónicas que, a lo largo del siglo XX, Estados Unidos ejerció una influencia permanente en todos los asuntos relacionados con la subregión caribeña. De hecho, aún en el siglo XIX, con la puesta en práctica de la Doctrina Monroe, Estados Unidos buscó asegurar sus intereses económicos y concretar sus preocupaciones por la estabilidad y la seguridad en la región, excluyendo a poderes rivales en su área de influencia, reafirmando según la visión que el almirante Mahan tenía de ella y el canal de Panamá: una “gran autopista” que vinculaba los mercados de Europa con los de América Latina y Asia, y por lo tanto una zona vital para la seguridad nacional norteamericana. Fue el motivo para invadir militarmente 30 veces, entre 1900 y 1934, distintos países de la subregión. Así se consolidó su poderío después de la crisis europea de la Primera Guerra Mundial y el boom económico estadounidense de los años veinte, asegurando una presencia constante que se sostiene en la subregión hasta la actualidad, especialmente a través del intercambio comercial, la inversión y los flujos migratorios.³

Durante las primeras décadas del siglo XX, la región fue considerada por su vecino del norte como relativamente libre de problemas con respecto a otras áreas del hemisferio, a excepción de las cuestiones de seguridad que se gestaban en el interior de los países. Esto fue así hasta el momento en que surgió Cuba como aliado de la Unión Soviética, proyectando los temores de Estados Unidos sobre la expansión del comunismo en el hemisferio. Sus puntos climáticos fueron la tensión provocada con la crisis de los misiles en 1962, la invasión a Granada en 1983, los consecutivos programas de inversión y desarrollo promovidos por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) en los años sesenta y la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (CBI) I y II, en los ochenta.⁴

Los conflictos regionales y las polarizaciones producidas entre los años sesenta y setenta, con la emergencia de gobiernos considerados radicales, como el de Michael Manley en Jamaica, de Maurice Bishop en Granada y de Juan Bosch en República Dominicana, propulsaron iniciativas como la constitución del Sistema de Seguridad Regional (RSS), conformado por Antigua, Barbados, Dominica, San Vicente y Santa Lucía, con el mandato de proveer asistencia mutua a solicitud de aquellos miembros que considerasen amenazada su seguridad nacional. Entre finales del siglo XX e inicios del presente, Estados Unidos incrementó nuevamente la inversión militar y los entrenamientos en la región. Este aumento se refleja en el presupuesto asignado al Comando Sur, que pasó de 26.2 millones de dólares en 1990 a 112.8 millones en 2000⁵. (Ver cuadro No. 1, Anexo “Asistencia de Estados Unidos al Caribe”).⁶

En este escenario de post Guerra Fría, las preocupaciones por los temas de narcotráfico, el efecto de la pobreza, las migraciones y el tráfico de armas habían pasado paulatinamente a ocupar un lugar primario en el discurso de las agencias de seguridad y en la agenda de intereses de Estados Unidos hacia la región.⁷ Sin embargo, como veremos mas adelante, estos temas fueron nuevamente relegados después de la ocurrencia de los eventos terroristas de 2001, y con ello también pasó a un segundo plano la región del Caribe.

De lo dicho, no es de sorprender que, sea por razones socioeconómicas, espaciales, geopolíticas y/o de seguridad, el Caribe haya sido frecuentemente caracterizado como una zona vulnerable. Desde su posición periférica en la economía del sistema mundial, y habiendo experimentado procesos de colonización y descolonización hasta bien entrado el siglo XX, la región sigue marcada por dramáticas asimetrías, como lo ilustra el hecho de que contiene siete de las economías mas pobres del mundo.⁸ Es así como por largo tiempo los Estados caribeños han descansado en un sistema preferencial (especialmente para el mercado de azúcar y banano) para su supervivencia económica. Cuando este sistema se ha visto comprometido, como ha sucedido durante los últimos años en el caso de las exportaciones de banano hacia el mercado europeo, las repercusiones se han dimensionado como amenazas y desafíos a la seguridad, tal y como se ha argumentado innumerables veces por parte del liderazgo político de los países afectados⁹.

Similares tendencias se observan en términos de las necesidades en el ámbito de la seguridad. En ese rubro, estos países descansan fundamentalmente en los mecanismos y recursos de las potencias, y con frecuencia éstas definen sus estructuras, constituyen sus ejércitos e incluso se responsabilizan directamente de su defensa y su política exterior, especialmente en los territorios que aún pertenecen a la corona británica y, en menor medida, a Francia y Holanda. En opinión de algunos analistas, esta presencia ha reforzado, aun en la actualidad, los niveles de dependencia de los pequeños Estados, bajo la modalidad de lo que Anthony Maingot denomina “colonización por invitación”.¹⁰ Esta realidad ha producido resultados ambiguos para los respectivos países, desbordados por el volumen y la sofisticación de las amenazas, desafíos, actores y dinámicas violentas y criminales en la región, especialmente, cuando se da el fenómeno del “repliegue del control de la soberanía”¹¹, que se refleja en una incapacidad de liderazgo político y burocrático regional para efectivamente instrumentar leyes y mecanismos de control sobre las redes criminales que operan en sus sociedades, que erosionan la legitimidad de sus gobiernos y agudizan las condiciones de victimización e inseguridad de sus ciudadanos.

Sin embargo, con no poca frecuencia esta condición de dependencia ha tenido también el efecto de inhibir e incluso cooptar procesos intrarregionales de cooperación y reformas y, sobre todo, como es ya reconocido por analistas y diseñadores de políticas, en pocas ocasiones ha contribuido a modificar las tendencias y los factores que promueven la criminalidad y la violencia en los ámbitos nacionales. Nuestro interés primordial consiste en destacar los contextos, las preocupaciones y las prioridades que han determinado y definido las agendas de seguridad en el área caribeña en la última década, y que a su vez han dado contenido a los procesos de reforma del sector y de sus fuerzas de seguridad. Esta mirada incluye algunas de las reformas a la seguridad que tuvieron lugar en Estados Unidos a partir de 2001, en lo que concierne a sus impactos en el sector de la seguridad en la región del Caribe. También repasa las respuestas y mecanismos puestos en pie desde la región para hacer frente a las fuentes de inseguridad que acosan a los pequeños Estados y sus sociedades caribeñas.

LA SEGURIDAD HEMISFÉRICA EN EL CONTEXTO ACTUAL. LA PERSPECTIVA ESTADOUNIDENSE

A partir de los años noventa, las relaciones interestatales hemisféricas y entre organismos multilaterales, así como la arquitectura de seguridad que los sustenta, han sido objeto de una gran dinamicidad, a través del establecimiento de la diplomacia de las cumbres presidenciales y ministeriales de defensa, por la vía del fomento de medidas de confianza mutua, con la incorporación a la OEA de los países caribeños y de Canadá, por medio de la ampliación de ese organismo con nuevas instancias como el Comité de Seguridad Hemisférica y también con los recientes esfuerzos de reestructuración de las Naciones Unidas¹².

La entrada del nuevo siglo también trajo consigo el replanteamiento del escenario hemisférico de la seguridad, en parte estimulado por el tránsito a la post Guerra Fría, la prospectiva del objetivo hasta entonces inalcanzado de la “Pax Americana”, los compromisos asumidos para la revitalización del sistema interamericano que ponían énfasis en la defensa y promoción de los derechos humanos y que dieron paso, posteriormente, a la Carta Democrática Interamericana (2001), así como la emergencia de nuevas democracias en el continente americano y europeo.

Sin embargo, gran parte de estas predicciones quedaron rápidamente impactadas por la irrupción del terrorismo como un agente confrontacional de alcance global, simbolizado en el ataque a las Torres Gemelas y a las instalaciones del Pentágono en Estados Unidos, que demandó, por ende, una rápida respuesta de los regímenes internacionales vigentes.

Si bien las emergentes amenazas terroristas promovieron, en una parte del hemisferio, un tipo de respuesta colectiva, a su vez generaron por parte de Estados Unidos, principal víctima de los ataques, otro acercamiento que influyó en la reconfiguración de la agenda de seguridad internacional. Se desarrolló una nueva idea de vulnerabilidad omnipresente que debía ser contrarrestada con “ataques anticipados preventivos” y con la promoción, en el frente interno, de la “seguridad de la Patria”.¹³ Así se promovió un rediseño institucional reflejado en dos componentes: por un lado, la creación de la Office of Homeland Security (8 de octubre 2001), que llegó a convertirse en el Departamento de Seguridad de la Patria (Department of Homeland Security, en adelante DHS) y, por otro lado, la reestructuración

del Departamento de Defensa (en adelante DoD, por sus siglas en inglés), con la conformación del Comando Norte (NorthCom), encargado de la defensa del territorio estadounidense, mexicano, canadiense y caribeño.¹⁴

En esta situación de guerra contra el terrorismo, Estados Unidos reconceptualizó la defensa de la soberanía en función de garantizar el control de las fronteras, especialmente aquellas localizadas en el área circunvecina de Canadá, México y el Caribe.¹⁵ Estas medidas de seguridad impactaron rápidamente a las sociedades y economías caribeñas, por las exigencias e imposición de controles de Estados Unidos a los países colindantes y por la fuga, desde la zona, de recursos que originalmente estaban destinados a enfrentar el narcotráfico y que ahora estaban siendo asignados a la lucha contra el terrorismo.

Solamente en el ámbito de la seguridad de las fronteras los intercambios de la región con Estados Unidos impusieron una presión considerable sobre el Estado y el sector privado caribeño, especialmente aquellos cuyas economías descansan en la exportación de productos como el banano y la industria turística, agregando un nuevo factor a la vulnerabilidad a la que está expuesta la región, si se toma en cuenta que la casi totalidad de la carga que llega desde la región se mueve por contenedores. Países como la República Dominicana debieron adoptar rápidamente iniciativas tecnológicas para cumplir con la “Iniciativa de Seguridad de Contenedores” (CSI) que validaba a las empresas certificadas como “seguras”. A mediados del 2004 entró en vigencia el Código Internacional de Seguridad de Barcos y Puertos (ISPS), que establece regulaciones marítimas con el objetivo de prevenir incidentes terroristas. Bajo la amenaza de sanciones comerciales a los que incumplieran los estándares para noviembre de 2004 todas las naciones caribeñas habían reportado el cumplimiento a los estándares del ISPS.¹⁶

Similares controles fueron asumidos en los aeropuertos nacionales bajo las nuevas restricciones contenidas en el Acta de Seguridad de Aviación y Transporte, firmada por el Congreso estadounidense el 19 de noviembre de 2001.¹⁷ Con este instrumento, las autoridades norteamericanas encaraban el fenómeno del flujo de indocumentados provenientes de países como la República Dominicana, Haití y Cuba, y apuntaban a desalentar el tráfico ilegal de personas provenientes de otras regiones.¹⁸ Asimismo, el Servicio de Guardacostas estadounidense pasó a ser una instancia instrumental de

carácter interméstico, cuya prioridad fue “identificar e interceptar las amenazas antes que éstas alcancen las costas de Estados Unidos, conduciendo operaciones marítimas de seguridad coordinadas, multiagenciales y consolidando la postura de seguridad en los puertos económicos y militares estratégicos”.¹⁹ Todos estos cambios tuvieron impactos en los Estados del Caribe, puesto que éstos forman parte del Dominio Marítimo de los Estados Unidos que, “abarca todos los puertos de los Estados Unidos, rutas marítimas internas, puertos, aguas navegables, grandes lagos, mares territoriales, aguas contiguas, aguas de aduanas, regiones costeras, áreas de litoral, la Zona Económica Exclusiva, y regiones oceánicas de interés nacional, así como las líneas marinas hacia los Estados Unidos, el área marítima cercana y el alta mar que rodea América”.²⁰ Algunas iniciativas han trascendido el ámbito bilateral, como la Administración Marítima de los Estados Unidos (MARAD), que organiza e instrumenta el Programa Interamericano de Entrenamiento de Seguridad Portuaria en el marco de la OEA. También está la Alianza de Seguridad Marítima Basada en el Caribe, en el Caribe Oriental, con aportaciones privadas, reconocida por USAID como “un modelo de trabajo conjunto de los sectores público y privado en el área de seguridad portuaria”.²¹

Esta reconversión interna de instancias como el Servicio de Inmigración y Naturalización (INS) y el US Coast Guard básicamente acompañó un concepto elástico y expansivo de las fronteras estadounidenses, reafirmando el enfoque con que la administración Bush definió desde el año 2001 a la región del Caribe: su “tercera frontera”.²²

En consecuencia, y pese al reconocimiento de los líderes caribeños de la inexistencia de una virtual amenaza terrorista, a partir del 11 de septiembre de 2001 (11/09) el Caribe fue redimensionado como una zona de control de factores de riesgo y áreas de vulnerabilidad relacionados con eventuales actividades terroristas,²³ destacándose especialmente la debilidad de sus Estados en manejarse como actores responsables de su propia seguridad. En palabras de la alta oficialidad estadounidense, “el principal reto en el Caribe viene del narcotráfico, el terrorismo, la documentación fraudulenta y la corrupción. Las instituciones democráticas continúan siendo relativamente inmaduras, inhabilitando a muchos países de controlar la soberanía de su territorio, resultando en fronteras y costas porosas y espacios sin gobierno”.²⁴ Esta visión sustentó la posición de las autoridades norte-

americanas, según la cual de este pronunciamiento se desprendía que “reconocemos nuestra interdependencia y la importancia de una cercana cooperación para combatir las amenazas transnacionales emergentes que ponen en peligro nuestro tejido social. En virtud del pequeño tamaño de sus sociedades y su configuración y falta de recursos financieros y técnicos, los Estados caribeños son particularmente vulnerables y susceptibles a estos riesgos, especialmente aquéllos confrontados con el tráfico ilícito de personas, drogas, armas de fuego, terrorismo y otras actividades criminales”.²⁵

Empero, el tratamiento con que se enfrentó estos retos fue esencialmente militarista, a través del fortalecimiento de los ejércitos y otros órganos de seguridad.²⁶ Explícitamente, la zona pasó a ser designada por el Comando Sur como su Área Asignada de Responsabilidad (AOR), alrededor de la cual estructuró su misión, con lo cual pasó a ser el organismo encargado de “conducir operaciones militares y promover la cooperación en seguridad para alcanzar los objetivos estratégicos de Estados Unidos y su visión. Ésta apuntaba a que dicho organismo llegase a ser considerado como un asociado y un centro de excelencia para los asuntos de seguridad regional dentro del hemisferio; organizado para defender la patria y “detener, disuadir y derrotar las amenazas transnacionales.”²⁷

Las amenazas regionales para la seguridad estadounidense fueron priorizadas como:

- la existencia de grupos islámicos radicales que, aunque actualmente inactivos, constituyen, en la visión del Comando Sur, una amenaza potencial de articulación con el terrorismo transnacional;
- el narcoterrorismo;
- el tráfico ilícito, el lavado de dinero, los secuestros, las pandillas urbanas, estimadas en más de 70,000 miembros en Centroamérica; los movimientos radicales, los desastres naturales y las migraciones masivas.²⁸

Esta agenda indicaba ya un cambio de enfoque, aunque en cierta medida se trataba más bien de una preagrupación de viejos y nuevos intereses. Es decir: por un lado resaltaba el carácter interméstico de las amenazas, asociando los problemas de seguridad que se presentan en los ámbitos nacionales de los países de la región —entre ellos la criminalidad, la violencia, el pandillerismo y la droga— como amenazas a la seguridad hemisférica, y particularmente a la seguridad de Estados Unidos. Esto condujo a involu-

crar a los ejércitos de la región entre los mecanismos utilizados para enfrentar tales problemas.

Por otro lado, en materia de tráfico de drogas, aunque el problema existía desde tiempos anteriores, el gobierno de Estados Unidos, declaró su preocupación al principio de la presente década por ser el Caribe zona de producción, tráfico y consumo de drogas, con especial atención desde el 2004, en cuatro países: Bahamas, República Dominicana, Haití y Jamaica, éste último como el principal productor y exportador de marihuana. En sus reportes destacaban que República Dominicana, considerado un país de tránsito para cocaína y heroína, “coopera de cerca con los Estados Unidos a pesar de que la corrupción y la debilidad institucional gubernamental permanezcan como un impedimento para controlar el flujo de narcóticos ilegales.”²⁹ Estados Unidos alertó también a Antigua y Barbuda, Bahamas, Belice, República Dominicana, Haití y las Islas Caimán acerca de la debilidad institucional para evitar que sus sistemas financieros sirviesen para el lavado de dinero y el financiamiento de la criminalidad transnacional. Estos países han sido sometidos a procesos de monitoreo por el Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF).³⁰

La política antidrogas de Estados Unidos, desde sus inicios, se orientó a controlar la oferta de estupefacientes que entraban en su territorio. Como lo destaca Bruce Bagley, esta tendencia continúa acentuándose aún en el presupuesto de 2008, en perjuicio de los fondos destinados a la reducción de la demanda³¹. En consecuencia, el énfasis se puso en la interdicción, y para tal fin se estableció una serie de acuerdos bilaterales, entre ellos el polémico *shiprider*, y de políticas de certificación de los gobiernos. Hasta el momento, dicha política no ha logrado los efectos esperados de reducir la demanda, la calidad y el flujo de drogas hacia Estados Unidos, Europa y los países de la región. En su informe Internacional Narcotics Control Strategy Report (INCSR) del 2007, el Departamento de Estado señalaba que Haití, República Dominicana, Brasil y Bolivia registraron retrocesos en sus esfuerzos de combate a las drogas, y cuatro países del hemisferio (Colombia, México, Venezuela y Bolivia) fueron identificados como los mayores proveedores de cocaína y otras drogas hacia Estados Unidos y Europa.³²

Entretanto, los países caribeños han pasado de ser meramente transmisores a consumidores de diferentes tipos de drogas *duras* que transitan por su territorio, en la medida en que parte de los pagos entre los circuitos

de narcotraficantes se hacen en especie. Con droga también se pagan las armas que son utilizadas por las redes ilegales para su propia protección, y se conforma así una intrincada red de criminalidad organizada. Ya existen grupos de nacionales de algunos países que controlan y compiten con redes de narcotráfico dentro de la región caribeña.

Hay que destacar, sin embargo, que a lo largo de años recientes, muchas de las políticas mencionadas, especialmente las relacionadas con el control de fronteras y de flujos ilícitos, han estado marcadas por serias inconsistencias. Es decir: paralelamente a toda esta reconfiguración que refuerza la dimensión militarista en la región y del énfasis en las políticas de interdicción, en los últimos cinco años se ha registrado un reflujó de la ayuda que a finales de los noventa se destinaba al combate contra la droga en la región. El enfoque político y económico de las guerras contra Irak y Afganistán creó un “déficit de atención” en el tema de las drogas en el Caribe, en un momento en que, según lo ha proclamado el liderazgo regional, estos países encaran un incremento significativo de la criminalidad organizada.³³ Otra inconsistencia en la dirección de la política de seguridad y defensa estadounidense en la región, motivo de preocupación especialmente para las altas autoridades del Comando Sur, fue la penalización a más de una docena de gobiernos que firmaron el Protocolo de Roma, que invalida el Acta de Protección a los Miembros en Servicio (ASPA),³⁴ retirándoles la ayuda económica para entrenamiento militar, considerada esencial para la estrategia de cooperación en seguridad regional.

En síntesis, entre los años 2002 y 2003 ocurrieron una serie de procesos: se redefinió la lucha contra las drogas como lucha contra el “narcoterrorismo”; se reorientaron los recursos originalmente previstos para el desarrollo y las políticas antinarcóticos hacia un enfoque en las estrategias contraterroristas; se hizo más relevante el papel del Departamento de la Defensa de Estados Unidos en el entrenamiento de militares de la región, y esto tuvo el efecto de poner énfasis en el papel de los militares en los ámbitos nacionales. En el plano regional, gran parte de esas tareas fueron realizadas a través del despliegue de organismos operativos estratégicos de interoperabilidad y cooperación, como el Joint Interagency Coordination Group (JIACG–South), una instancia interagencial para enfrentar el terrorismo internacional; el Cooperative Security Locations/Forward Operating Locations (CSL/FOL); el Joint Task Force Bravo (JTF–B), que provee el

uso de aeropuertos en El Salvador para controlar el paso de droga a lo largo de Centroamérica, el Pacífico Oriental y el Caribe Occidental. Esto complementó reestructuraciones previas, a través de las cuales una parte del Caribe quedó entre las responsabilidades del Comando Norte, para los territorios de las Islas Vírgenes, Cuba y 500 millas náuticas en el Atlántico, mientras que el resto de los países quedó bajo la responsabilidad del Comando Sur para acometer el objetivo expuesto por el ex comandante general James T. Hill, para quien estabilizar el Caribe constituía un objetivo inalcanzado, por la permanencia de amenazas tradicionales y una amenaza emergente que sería el “populismo radical, a través del cual el proceso democrático es socavado al punto de reducir, en lugar de proteger, los derechos individuales”.³⁵

En respuesta a las debilidades de las fuerzas de seguridad y defensa de los países caribeños, Estados Unidos tendió a reforzar estructuras, instancias y procedimientos de seguridad tales como el Joint Inter-Agency Task Force y el Joint Southern Surveillance Reconnaissance Operations Center. Adicionalmente, los ejercicios de interoperabilidad, como “Trade Winds”, que involucran anualmente a más de 18 países del Caribe, considerado por un alto oficial dominicano como “la operación militar más importante del Caribe en los últimos tiempos”,³⁶ aumentaron, al menos hasta el año 2003, el volumen de tropas, recursos y países involucrados en la región. Incluso países que no tienen ejércitos han participado con sus cuerpos policiales y fuerzas constabularias.³⁷

Por lo tanto, dos de las implicaciones más importantes en este reenmarcamiento desde la visión estadounidense fueron, por un lado, la ampliación del concepto de seguridad, al incluir componentes de la seguridad pública, el tráfico de indocumentados y el narcotráfico; como factores que a juicio de las autoridades deberían ser enfrentados desde o con apoyo de la esfera de la defensa. Por otro lado, está el importante papel jugado por Estados Unidos en la reconfiguración de las instituciones militares de la región, y que se da pese a que, en no pocos casos, dichas instituciones militares poseen un historial de involucramiento político, corrupción y abusos contra los derechos humanos en sus respectivas sociedades.

En Estados Unidos, los cambios se vieron en el papel más protagónico que pasó a jugar el Departamento de la Defensa con respecto al Departamento de Estado. Nuevamente, como lo destaca WOLA,³⁸ esto tiene

implicaciones en lo relativo a la mayor comisión de abusos contra los derechos humanos y civiles en lugares como Guantánamo y en cuanto a constreñimientos al monitoreo y la transparencia de las acciones desplegadas por el Pentágono, especialmente a partir de todo lo que viene ocurriendo en el ámbito militar y de las relaciones cívico–militares estadounidenses desde 2001 en los escenarios de las guerras contra Irak y Afganistán.

Para las sociedades del Caribe, el tema de los abusos a los derechos humanos y a las libertades civiles también tiene implicaciones serias, especialmente en lo referente a la reforma del sector de la seguridad y de las fuerzas de seguridad caribeñas, dado el legado represivo que pesa aún en varios de sus componentes, especialmente en los ámbitos policiales y de cara a los esfuerzos que deben desplegarse para desterrar esta cultura y sus prácticas.

En 2006, en el marco de la ley de Autorización de la Defensa, el Pentágono fue autorizado para gastar 200 millones de dólares en “construir capacidades para las fuerzas militares extranjeras”, y fondos adicionales fueron otorgados por el Departamento de Estado para la asistencia en reconstrucción, seguridad y estabilización. En el Caribe, cuatro países fueron seleccionados: Bahamas, República Dominicana, Jamaica y Panamá.³⁹

En los actuales escenarios de amenazas y preocupaciones por la seguridad, la tendencia a descansar exclusivamente en el vínculo militar–militar refuerza la puesta en primer plano de este actor para el enfrentamiento de muchas preocupaciones de seguridad que podrían ser resueltas más efectivamente por las instituciones civiles correspondientes. Sin embargo, al menos en el mediano plazo, es poco probable que esta tendencia se revierta, en la medida en que los gobiernos de la región dan mucha relevancia a sus ejércitos como un recurso para garantizar la estabilidad interna, por encima de la disuasión externa. También las propias fuerzas de seguridad en el Caribe se saben compelidas a reformarse y adecuarse a las normativas internacionales para poder sobrevivir en lo interno y poder ser parte de engranajes cada vez más complejos en los ámbitos regionales, hemisféricos e internacionales. A la luz de todo este reenfoque hemisférico de la seguridad, pasemos a ver cómo se visualizan los nuevos escenarios desde la perspectiva caribeña.

LA PERSPECTIVA CARIBEÑA DE LA SEGURIDAD: LOS PROS Y CONTRAS DEL ENFOQUE MULTIDIMENSIONAL

Mientras concurrían estas dinámicas en el plano hemisférico, los inicios de la presente década estuvieron también marcados por un cuestionamiento al sistema internacional, debido al desgaste y a la falta de adecuación de los sistemas de seguridad heredados de la Guerra Fría, que no encajaban en el entramado de intereses y amenazas definidos desde la década anterior como no convencionales o “nuevas amenazas”. Entre estas amenazas se incluían las de carácter no militar, como los desafíos a la gobernabilidad democrática y las de tipo interméstico: la criminalidad organizada, las presiones migratorias, la criminalidad y la violencia intraestatal⁴⁰.

En contraste con el enfoque neorrealista de la seguridad, los países caribeños ya habían articulado desde mediados de los noventa un concepto más inclusivo. En mayo del 1997, en el marco de la cumbre celebrada en Bridgetown entre los países del Caribe y Estados Unidos, se definieron compromisos en áreas consideradas cruciales para el Caribe: el comercio, el desarrollo, las finanzas, el medio ambiente, la justicia y la seguridad. Ya desde ese momento, como lo consigna la Declaración de Principios, quedó establecido “el vínculo inextricable entre el comercio, el desarrollo económico, la seguridad y la prosperidad de nuestras sociedades”.⁴¹

La postura de los países caribeños volvió a emerger en el marco de los foros promovidos por la Organización de Estados Americanos, particularmente en el foro de San Salvador de 1998 sobre “Preocupaciones Especiales de los Estados de las Pequeñas Islas”, en el cual además se definió al Caribe como “Zona de Paz”.⁴² El concepto integral de seguridad continuó desarrollándose posteriormente hacia una definición de seguridad multidimensional, enlazado a la noción de Seguridad Humana, a partir de lo cual por un lado se cuestionaba el énfasis estadocéntrico de las políticas de seguridad y se reconocía la necesidad de entender la seguridad a partir de sus impactos en los ámbitos económicos, sociales, culturales, políticos y militares.⁴³

Esta coyuntura coadyuvó a que, en octubre del 2003, se realizara en México, en el marco de la OEA, la Conferencia Especial de Seguridad, donde los países latinoamericanos y caribeños presentaron sus preocupaciones acerca del debilitamiento progresivo de la institucionalidad, en un

contexto de tensiones extremas en el sistema global, llevándolos a replantear no sólo el concepto, sino también la estructura, del sistema de seguridad. Los debates del momento propugnaban por una arquitectura más flexible de la seguridad. De hecho, podría decirse que fue al amparo de esa nueva estructura de oportunidades que se logró articular una respuesta hemisférica sin precedentes ante la crisis política y social por la que atravesaba –y todavía atraviesa– la sociedad haitiana, a consecuencia del vacío de poder y la anarquía que se produjo con posterioridad a la salida forzada del presidente Jean–Bertrand Aristide a inicios de 2004. Dicha respuesta, sin embargo, presentó importantes carencias, entre ellas se encuentra la exclusión del CARICOM como un actor esencial en el desarrollo de la estrategia de estabilización de Haití en el proceso inicial de negociaciones promovido por la OEA.

De esta suerte, se definieron como preocupaciones para América Latina y el Caribe la delincuencia organizada y sus diferentes manifestaciones, el terrorismo, la trata de personas, los desastres naturales, el deterioro del medio ambiente, el VIH–SIDA, la pobreza, la exclusión social, el deterioro de los derechos humanos, siendo estos últimos factores considerados altamente propulsores de la crisis de gobernabilidad en los países de la región, particularmente en los pequeños Estados caribeños.

La redefinición de la seguridad en términos más amplios planteó de nuevo la disyuntiva de reenfatizar el papel de los militares en los ámbitos nacionales y regionales en actividades de carácter policial o de orden público, especialmente en países que cuentan con instituciones policiales sumamente frágiles, cuyos gobiernos se sienten desafiados por el auge de la criminalidad y la presión social para enfrentarla, y que consideran que poseen pocos recursos, a excepción de la disponibilidad de ejércitos que no están enfrentando ya amenazas externas. En el Caribe este patrón encontró otro justificativo en el hecho de que sus ejércitos han ejercido, durante muchos años, actividades relacionadas con la seguridad interna.

Empujados por la asunción de estos nuevos roles, en muchos países dicha tendencia ha conducido a iniciativas de reestructuración de las fuerzas y estructuras de seguridad, lo que a su vez plantea desafíos a los procesos de democratización y el control civil de las relaciones cívico–militares. Estos desarrollos han ocurrido en momentos en que la región ha sido considerada como una de las más pacíficas en cuanto a la presencia de conflic-

tos interestatales, pero sometida a nuevas preocupaciones de seguridad de carácter interméstico y transnacional, consideradas como amenazas a la gobernabilidad y a la estabilidad regional.

LAS PREOCUPACIONES EN EL NIVEL REGIONAL: EL OBJETIVO INALCANZADO DE LA SEGURIDAD Y PROSPERIDAD

Al haber perdido actualmente la relevancia geopolítica que tuvo durante la Guerra Fría, las preocupaciones e intereses de seguridad en la región han ido paulatinamente mutando hacia preocupaciones intraestatales, y especialmente intermésticas, frente a cuyo tratamiento los Estados caribeños muestran una extrema debilidad institucional. Como telón de fondo, sus sociedades confrontan una creciente pobreza, decrecimiento económico, endeudamiento, VIH/SIDA, corrupción sistémica, una mayor fragmentación y exclusión social, así como el incremento y la expansión de la criminalidad en sus diversas manifestaciones.

El efecto acumulado de estos factores ha traído consigo mayores niveles de inseguridad y vulnerabilidad, y quizás a ello se deba que la articulación entre desarrollo y seguridad, que ya había sido destacada a finales de los años setenta por los países productores de banano, ocupe nuevamente un lugar relevante en la agenda regional.

En primer lugar, en términos geopolíticos, la histórica confrontación Estados Unidos–Cuba perdió énfasis a la luz de los cambios producidos tras la disolución de la Unión Soviética. Aunque se mantuvo el lenguaje y las tensiones por las diferencias ideológicas, promovidas especialmente desde la comunidad cubana en el exterior, Cuba pasó a ser, como cualquier otro país de la Cuenca del Caribe, una preocupación para los Estados Unidos más por el impacto de sus migraciones masivas y por la vulnerabilidad de sus fronteras ante los circuitos de tráfico de drogas y armas, destinados a territorio norteamericano. Esta preocupación propulsó durante décadas iniciativas discretas de cooperación entre la Guardia Costera estadounidense y el Estado cubano, así como la revitalización –por momentos accidentada– de los acuerdos migratorios entre ambos países.⁴⁴ Sin embargo, el fortalecimiento de la presencia venezolana en la región, bajo el mandato de Hugo Chávez, ha introducido un nuevo factor de preocupación para la administración estadounidense actual, con la que mantiene una relación

crecientemente confrontativa, más aún cuando la Venezuela de Chávez apun-
tala su perfil, fortaleciendo sus relaciones con los demás países de la
subregión, en adición a Cuba, a través de la conformación de un acuerdo
de subsidio petrolero denominado Petrocaribe.

En segundo lugar, nuevas preocupaciones surgieron en el marco de las
transiciones a la democracia en los pequeños Estados de la región. Por un
lado, estas transiciones coincidieron con la expansión de áreas grises en la
cartografía caribeña, como en los casos de Haití y Surinam, dificultándose
incluso las acciones internacionales para restablecer el orden institucional
en esos países⁴⁵. La mayor preocupación en este sentido es el fracaso para
lograr establecer un Estado y una ruta hacia la transición democrática en
Haití, lo que ha sumergido a esa sociedad en un mayor caos social y en un
desarraigo político. Las serias dificultades que ha enfrentado hasta el mo-
mento la misión de estabilización de la ONU Minustah para controlar la
violencia generada por *gangas* criminales armadas y coadyuvar la creación
y fortalecimiento de instancias estatales, ha puesto en riesgo de sucumbir
una iniciativa sin precedentes en el hemisferio. El desenlace de esta crisis
tendrá repercusiones para el Caribe, para su relación con Estados Unidos y,
en mayor proporción, para el frágil consenso latinoamericano que se ha
conformado en el ámbito de la seguridad.

En tercer lugar, los intentos de transición y consolidación de las de-
mocracias caribeñas coinciden con el auge y reordenamiento de la crimi-
nalidad en la región. Muchas de estas sociedades están deviniendo cada vez
más criminogénicas, dado que han visto incrementarse la violencia social y
delincencial, cambios en los patrones de criminalidad y la conformación
de ésta en un “reordenador del espacio social, regulador de los procesos de
acumulación y articulador de las relaciones de poder entre la esfera legal e
ilegal, pública y privada”.⁴⁶

En tal sentido, el problema más serio que confrontan actualmente los
gobiernos tiene que ver con los impactos que generan internamente el
comercio y el consumo de las drogas que se quedan en los países, en la
medida en que el fenómeno promueve violencia y criminalidad, corrup-
ción y multiplicación de actores violentos, al involucrar sectores económi-
cos y políticos en los ámbitos privados y burocráticos.⁴⁷ Sus efectos se
manifiestan en diferentes ámbitos: a) en lo económico, por su potencial
impacto en la disminución de las inversiones y en el turismo; la corrupción

y la consecuente pérdida de capital humano y material y la pérdida de competitividad; b) en el plano sociopolítico, por la violencia que se genera a diferentes niveles y las respuestas antidemocráticas, desde la sociedad (*vigilantismo*) y desde los gobiernos (mano dura, limpieza social).⁴⁸ Otros impactos se observan también en el plano de las respuestas militarizantes que ésta situación genera, incentivando el uso de los ejércitos en condiciones donde se asume que las policías no poseen la capacidad de respuesta adecuada.

Por el hecho de estar colocado entre la mayor zona de producción (Andes) y la de mayor consumo (Estados Unidos), el volumen de droga que circula en el corredor del Caribe es considerable, aunque fluctuante. Se estima que países como Jamaica, por ejemplo, aportan un quinto de la cocaína que llega a Estados Unidos y Europa. De igual manera, del total de la droga incautada en el Caribe en 2002-2003, se da el 49% en Jamaica, y el 51% en el resto de las islas.⁴⁹ Según el Caribbean Drug Control Coordination Mechanism, del United Nations Drug Control Programme (UNDCP), en su reporte del año 2000,⁵⁰ indica que el mercado ilegal de la droga en el Caribe genera un estimado de 3.3 billones de dólares, representando el 3.1% del Producto Interno Bruto de la región. En el año 2001 llegó a alcanzar 4.8 billones de dólares.⁵¹ Estos beneficios exceden con mucho los generados a partir de la capacidad productiva de cualquier sector dinámico de la economía legítima en cualquier país de la región. En años recientes, las incautaciones de cocaína se han dado en mayor medida en las Antillas Holandesas donde, según la misma UNDCP, en 2006 se capturó el 60% de toda la cocaína del Caribe, en República Dominicana el 15%, en Jamaica el 11%, en Bahamas el 5% y en Trinidad y Tobago el 4%.⁵²

En los niveles nacionales, el narcotráfico es además un catalizador de la criminalidad y la violencia organizada. Una mirada a países en la región evidencia que en la última década se registró un incremento de la criminalidad que en parte importante está asociada al tráfico de drogas, debido a la sofisticación de las pandillas armadas que en muchos casos le disputan a los Estados el monopolio de la violencia legal.

Cuadro No. 1. Tasas de homicidios para algunos países y años

Año	Barbados	Guyana	Jamaica	Trinidad & Tobago	Saint Kitts Dominicana	República	Haití
2006	–	–	–	–	–	17	–
2005	–	15.7	62	35.7	–	26.7	11.5
2004	–	–	–	–	–	–	–
2000	7.5	–	38.9	9.1	12	13.9	–
1995	5.3	19.1	31.2	11.7	31.1	–	–

Fuentes: Elaboración propia, con datos de: Anthony Harriott “Crime Trends in the Caribbean and Responses” United Nations, 2002; Charles Arthur: www.alterpresse.org, y Procuraduría General de la República Dominicana.

De manera similar, al narcotráfico se asocia el uso de armas para garantizar la protección de los circuitos delincuenciales en los ámbitos nacionales. El número de homicidios que involucró armas de fuego en Trinidad y Tobago se incrementó de 63.5% en 1995 a 72.5% en 2005. En Jamaica, la cantidad de asesinatos cometidos con armas ilegales ascendió de 56% en 1993 a 68% en 1996. De acuerdo con el Caribbean Crime Task Force, en este país el 68% de los robos cometidos en 2000 fue con armas de fuego, mientras que en Trinidad y Tobago el 50% de las muertes fueron causadas por armas de fuego.⁵³ Un reciente estudio realizado por FLACSO establece que, en el caso de Haití, se estima que existen aproximadamente 210,000 armas, en su mayoría ilegales.⁵⁴ La criminalidad en el Caribe involucra a nuevos segmentos poblacionales (preadolescentes y adolescentes, deportados) y conecta actores transnacionales con circuitos locales. Nuevas modalidades de criminalidad incluyen los crímenes cibernéticos y los secuestros. En Trinidad y Tobago, la cantidad de secuestros se incrementó de 10 casos en el año 2001 a 142 casos en el 2003; 51 de ellos demandaron recompensas que superaron los 3 millones y medio de dólares en el 2003.

La cuestión del terrorismo también pasó a ocupar un espacio importante en las agendas caribeñas de seguridad. En una reunión convocada en Nassau (Bahamas) en octubre del 2001, los Estados miembros de CARICOM hicieron pública su condena a los actos terroristas perpetrados en territorio norteamericano apenas un mes antes. Acordaron allí definir una respuesta regional frente al nuevo escenario de seguridad que se

cernía sobre el hemisferio. Tres años más tarde, en enero de 2003, Lancelot Selman, a la sazón presidente del Grupo de Trabajo Regional del CARICOM sobre Crimen y Seguridad, afirmaba: “El terrorismo en su forma actual afecta a cada país en el mundo, y Trinidad–Tobago no es una excepción; sin embargo, no hay evidencia que soporte clamor alguno de que existan operaciones terroristas en este país o en cualquier otra parte del Caribe”.⁵⁵

Pese al reconocimiento de que no existe un peligro inminente de desarrollo de actividades terroristas hacia o desde la región, los Estados caribeños han el discurso y estrategias de abordaje de la lucha antiterrorista. Este se enmarca en el amplio espectro de la seguridad definido anteriormente, trasladando el tema del narcoterrorismo de la agenda estadounidense a la caribeña.

Esta “recategorización” ha permitido incluir las preocupaciones propias de los pequeños Estados en la agenda hemisférica. Así, los países de la región han asumido el discurso antiterrorista por varias razones. En primer lugar, en la medida en que el concepto mismo de terrorismo adquiere también un perfil multidimensional, pasa a ser funcional para los intereses caribeños. En segundo lugar, en términos geopolíticos revalida la presencia de estos pequeños Estados en el sistema interamericano y en la nueva institucionalidad que surge en el contexto del actual orden internacional (buscando ejercer su *soft power*). En tercer lugar, por presiones de los países centrales a los cuales los pequeños Estados caribeños están estrechamente vinculados. Para este propósito se ha suscrito una serie de acuerdos en la última década, por parte de las entidades caribeñas, para el combate a la criminalidad organizada (ver cuadro No. 2, anexo “Tratados en el Marco de CARICOM”).

Sin embargo, la cuestión crítica se refiere aquí a las limitaciones de efectividad que en ocasiones muestran las entidades estatales como racionalidad colectiva en el contexto internacional, así como las deficiencias de sus respectivas fuerzas y aparatos de seguridad. Colvin Bishop y Oral Khan⁵⁶ plantean que se requiere una doctrina comprensiva, un cuerpo de principios y un marco legislativo apropiado para regular e informar la estrategia en la persecución de los perpetradores, un objetivo que en sí mismo ha probado ser extremadamente complejo y difícil de operacionalizar en la lucha contra la criminalidad y las amenazas transnacionales no tradiciona-

les en la región, y que en el caso del terrorismo presenta el inconveniente de tener una definición conceptual confusa.

Esta reingeniería de la seguridad supone también que los procesos de reforma y reconversión de las fuerzas de seguridad sean completados, a fin de garantizar un liderazgo y una administración adecuada. Por otro lado, es un hecho que los pequeños Estados caribeños confrontan serias limitaciones económicas y demandas sociales que compiten con los recursos que tuviesen que ser invertidos en mantener un sistema de seguridad adecuado.

Asimismo, el carácter multidimensional que encierra cualquier estrategia terrorista supone niveles sofisticados de articulación de las estructuras burocráticas y tecnocráticas estatales, privadas y del ámbito público que se encuentran aún en proceso de formulación. Un abordaje tal supone niveles de concertación interna de las fuerzas políticas y sociales en cuyo contexto se garanticen el respeto a los derechos humanos y el estado de derecho, especialmente cuando se involucran las fuerzas militares con las policiales, lo que constituye aún un desafío para muchos de los gobiernos. Pero especialmente requiere de un nivel de articulación regional funcional y efectivo que logre superar los intereses individuales (nacionales) en función de los colectivos.

Pese a lo dicho, varias de las naciones caribeñas han hecho suyo el requisito de desarrollar legislaciones apropiadas. En la República Dominicana, una propuesta de ley antiterrorista fue sometida para su conocimiento a la Cámara Baja del Congreso y espera ser sometida al Senado. Antigua y Barbuda, Granada, Saint Kitts y Nevis, Guyana y Granada también han desarrollado legislaciones contra el terrorismo. Como vimos anteriormente, los países de CARICOM están abocándose a la definición de este marco normativo. Muchos países cumplen en mayor o menor medida con las demandas estadounidenses respecto a las extradiciones de nacionales caribeños que han cometido crímenes considerados de alta ofensa a Estados Unidos.⁵⁷

A la luz de estos desarrollos y desafíos, cuando se mira la estructura organizativa nacional y subregional de enfrentamiento resulta obvio que la falta de resultados dramáticos no descansa precisamente en la ausencia de mecanismos, sino en la capacidad operativa de los Estados para instrumentarlos y de ser consistentes con los compromisos asumidos.

En adición a los organismos regionales, otras instancias hemisféricas y acuerdos bilaterales se han puesto en marcha para enfrentar las amenazas percibidas por los países caribeños y Estados Unidos (ver los cuadros Nos. 4 y 5). Pese a esta compleja red de organizaciones, instancias y entidades, la región aún continúa siendo preponderante en el papel que juega en la ruta de tránsito de drogas ilícitas hacia Europa y Estados Unidos (ver anexo 6). Por una parte, resulta obvia la necesidad de comprimir y coordinar de manera más efectiva la cooperación interagencial, a fin de hacerla más operativa y racionalizar los escasos recursos humanos y financieros disponibles. La dificultad de articular estrategias y mecanismos en los niveles nacionales es considerada un factor que ha condicionado las estrategias contra el narcotráfico. Adicionalmente, pocas experiencias en la región poseen un acercamiento integral a la cuestión que aborde el tema del narcotráfico desde la perspectiva no sólo de la oferta, sino también desde la demanda, y que trate el tema del consumo en su dimensión preventiva y clínica.

LAS AGENDAS REGIONALES Y SUBREGIONALES DE SEGURIDAD

A la luz de estos escenarios, los medianos y pequeños Estados centroamericanos y caribeños comparten serias limitantes, como aparatos de Estado débiles y sociedades muy pobres, lo que abre un amplio espectro de vulnerabilidades específicas de índole social, económica y política como factores de inseguridad para la región. Sin embargo, es importante anotar que es esta vulnerabilidad la que constituye el elemento primordial alrededor del cual es posible organizar la cooperación intracaribeña y estructurar iniciativas regionalistas.

Como lo muestran las agendas cruzadas de seguridad, desde 2002 CARICOM ha establecido una serie de prioridades, a través de su Grupo de Trabajo sobre Crimen, definiendo como principales amenazas:

- Las drogas ilegales y sus impactos en las respectivas sociedades.
- Las armas ilegales, consideradas un catalizador principal de la violencia interna.
- La corrupción como un factor que socavaba los esfuerzos para enfrentar el auge de la criminalidad y el narcotráfico.
- El incremento del crimen callejero contra las personas y las propiedades.

- Las deportaciones de criminales, provenientes fundamentalmente desde Estados Unidos, a quienes se asocian el auge de la criminalidad y violencia locales.
- El creciente irrespeto por las leyes.
- La desigualdad y la pobreza, especialmente en sectores poblacionales más vulnerables, como los jóvenes y su vinculación con la delincuencia juvenil.
- Alta incidencia de VIH/SIDA, siendo el Caribe la segunda región con mayor incidencia y llegando a representar un costo estimado al 6% del PIB anual de la región.
- El terrorismo como un factor de importancia en el contexto de las iniciativas multilaterales.

De este prontuario se establecieron como líneas de acción:

- Las reformas policiales y judiciales.
- El diseño e instrumentación de programas comprensivos, en el plano regional, de entrenamiento en la aplicación de la ley.
- El establecimiento de mecanismos de carácter regional de respuesta rápida.
- El fortalecimiento de sistemas de intercambio de inteligencia e información sobre crimen.
- El uso creciente de tecnologías e investigaciones en el marco de las iniciativas y políticas de reducción y prevención del crimen.

Otras preocupaciones más recientes se refieren a la crisis de Haití y el potencial derrame de sus efectos en la región y el declive de recursos que solían llegar a la región en forma de inversión o ayudas y el efecto devastador de los desastres naturales en las economías y las sociedades y el riesgo de no poder actuar preventivamente o responder a los efectos de los cambios climáticos y naturales, son otros factores de riesgo. Finalmente, la alta dependencia energética y la incapacidad de la mayoría de los Estados de generar energía a partir de fuentes renovables⁵⁸.

Los gobiernos centroamericanos, por su parte, plasmaron sus preocupaciones e intencionalidad de encararlas en la declaración sobre seguridad de los países miembros del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), que tuvo lugar en Tegucigalpa en octubre del 2006.⁵⁹ Allí establecieron una agenda común de cooperación orientada a:

- Desarrollar un plan de acción de prioridades para la seguridad democrática desde una perspectiva y estrategia integrales.
- Instrumentar el Tratado Marco de Seguridad Democrática.
- Poner en vigencia la Orden de Captura Centroamericana.
- Ejecutar operaciones coordinadas binacionales, dentro del marco de los planes regionales de seguridad que hayan sido aprobados.
- Establecer un plan “Centroamérica Segura”.
- La creación de un observatorio centroamericano acerca de la violencia.
- Desarrollar una propuesta para el establecimiento del Centro de Instrucción Regional Antidrogas.
- Desarrollo de una propuesta de convenio centroamericano para la protección de testigos, peritos e interventores en el proceso penal.
- Actualizar una red de comunicación efectiva entre las Oficinas Centrales Nacionales de la Interpol y las Direcciones de Migración de los países miembros del SICA.
- Proceder a la ejecución del proyecto Red Centroamericana de Sistemas de Información (RECSI) para todos los países miembros.
- Creación del Centro Regional de Coordinación en Contra del Narcotráfico en Centroamérica, el Caribe y México (CERCENAR).

Ahora bien, gran parte de estas que se consideran nuevas amenazas han venido afectando al Caribe durante décadas. Lo que sí resulta novedoso es su concomitancia, su articulación en el ámbito espacial de la región y la rapidez con que mutan, complejizando y contestando las capacidades de respuestas provenientes desde los ámbitos estatales y sociales.

Desde la perspectiva regional, este prontuario de amenazas y preocupaciones ha conducido a muchos en la región a mirar más hacia dentro, a experiencias como las de Trinidad y Tobago y su *Visión 2020* de integración de planes de desarrollo e innovación tecnológica. Otros coinciden con que hay ventanas de oportunidades en el ámbito de la producción de energía alternativa y turismo, siendo este último un sector que contribuye en aproximadamente el 14.8% del GDP anual. En los casos más exitosos,

llegan a representar el 50% del GDP en países como Bahamas y Barbados.⁶⁰ Este sector puede llegar a constituirse en un importante catalizador de la regionalización en la medida en que la industria turística articula otros sectores productivos en la demanda de insumos. También podría estimular una división regional del trabajo en los procesos de formación de capital humano y sistemas regionales de aviación. Otra esfera de cooperación se plantea alrededor de la protección del medio ambiente, a través del desarrollo de acuerdos regionales. Sin embargo, como es característico de la región, el turismo, siendo tan sensible a estas economías y sociedades, también lo es a su seguridad frente a la vulnerabilidad climática, la estabilidad política y social de los países, a las enfermedades y pandemias y a la creciente criminalidad.

Paulatinamente se ha ido formando una conciencia colectiva en el plano subregional sobre la naturaleza *intermística* de dichos problemas, y por tanto sobre la necesidad y ventajas de atenderlos de forma conjunta, como lo demuestran los esfuerzos integracionistas en el ámbito económico y del libre comercio. El corolario que se desprende de estas experiencias es la posibilidad de extrapolar esta visión colectiva hacia el campo de la seguridad cooperativa y democrática.

Como ya se señaló, en la mayoría de estos foros se ha ido perfilando el carácter multidimensional de la seguridad asumido, en el plano hemisférico, en la Declaración de Bridgetown.⁶¹ Mas allá de las cuestiones relacionadas con su operacionalización, vale destacar que en cierta medida ella contribuye a crear una identidad geopolítica, basada en la institucionalización de prácticas sociales y culturales, en virtud de componentes como: a) los aspectos político–militares relacionados con la seguridad de los Estados; b) la protección y preservación de la soberanía y la integridad territorial de los Estados; c) estar libres de ataques y coacción militar; d) estar exentos de injerencias externas en asuntos políticos internos por parte de actores estatales o no estatales; e) protección contra las condiciones ambientales adversas y desastres ecológicos; f) el vínculo entre comercio, desarrollo económico y seguridad, y g) la capacidad para mantener y proteger sus instituciones democráticas, que aseguren su tranquilidad interna.⁶²

Estos parámetros conducen a los Estados de la región a asumir:

- Su compromiso con las normas legales internacionales establecidas por la Carta de las Naciones Unidas.

- El respeto por el acercamiento multilateral a los asuntos y el reconocimiento de los nexos existentes entre el comercio, el desarrollo, la seguridad y la prosperidad de las sociedades de la subregión.
- La colaboración en el combate de la criminalidad organizada que amenaza a las sociedades a través del tráfico ilegal de armas y municiones.
- La asunción de medidas para erradicar las drogas ilegales de la región, incluyendo la colaboración en la modernización de mecanismos y leyes de control y el fortalecimiento institucional de las agencias regionales.

A su vez, desde los escenarios nacionales, cada uno de estos campos asociados al nuevo contexto de la seguridad (narcotráfico, tráfico de armas, terrorismo, criminalidad, deportados, corrupción) requieren de ser abordados a partir de las legislaciones que deben adoptarse, las políticas que deben instrumentarse, la colaboración que debe articularse, la educación y el entrenamiento que viabilicen la formación de capital social y humano; y las intervenciones estratégicas. Entre estas intervenciones, las reformas institucionales adquieren la mayor relevancia, especialmente en las policiales, tanto en términos estructurales, relacionados con su profesionalización, eficiencia, modernización, transparencia y modelos de policiamiento democráticos a través de su vinculación con la ciudadanía (relaciones policiales–ciudadanía). También son esenciales las reformas de los sistemas de justicia en cuanto a su transparencia, controles externos y monitoreo desde la sociedad civil, manejo de información, independencia, garantías del estado de derecho, y el respeto de los derechos humanos. Igualmente fundamental es el establecimiento de sistemas de monitoreo parlamentario de los presupuestos y políticas en el ámbito de la seguridad nacional, defensa y seguridad pública.

Por ende, el ámbito interno es un componente primordial en la explicación de los rumbos que toman las políticas de seguridad, puesto que la complejidad de las sociedades caribeñas lleva a arreglos y situaciones distintas entre sí. La atención a estas dinámicas internas resulta fundamental para explicarnos la posible creación de una agenda subregional de seguridad y un pleno compromiso de los Estados para atenderla de forma comunitaria.

Es en este nivel donde resulta fundamental poner atención a las Reforma del Sector Seguridad (Security Sector Reform), puesto que este enfoque teórico y estratégico permite ver la evolución de las agencias encargadas de aplicar el orden y la legalidad, pero con la inclusión de otros actores de la sociedad civil. Ello ayudaría a aplicar una política de seguridad con una visión más amplia, y representa una forma de aproximarse a la relación entre las fuerzas de seguridad y la sociedad, siendo en esa medida un buen sensor de la dinámica democrática de los países.

LA SEGURIDAD DEMOCRÁTICA EN LOS ESCENARIOS NACIONALES Y REGIONALES: POLÍTICAS Y REFORMAS INSTITUCIONALES Y SECTORIALES

Como vimos anteriormente, la concordancia de las agendas subregionales pone de manifiesto la necesidad expresa de las sociedades y el interés de los actores estatales de definir y poner en práctica políticas nacionales y regionales de seguridad. A nuestro juicio, éstas deberían producirse bajo dos condiciones: primero, ser definidas y desarrollarse desde una perspectiva democrática e integral; segundo, tomar en cuenta el contexto en el cual interactúan los actores, las dinámicas y los factores de inseguridad y las respuestas articuladas en los niveles nacionales, regionales y hemisféricos. A continuación se aborda la cuestión de las reformas democráticas a la seguridad, siguiendo la propuesta teórica de la Reforma del Sector de la Seguridad y pone énfasis en el análisis de la reforma de las fuerzas de seguridad de algunos países de la región.

En los últimos 10 años en América Latina y el Caribe se ha avanzado en el desarrollo teórico y en la aplicación de modelos de reforma de la seguridad. Aceptamos el marco teórico que racionaliza el modelo de Reforma del Sector de Seguridad (RSS, por sus siglas en inglés). Dicho modelo impulsa la transformación de la administración democrática de la seguridad, maximizando el control civil de las fuerzas armadas a través de la definición de políticas públicas de defensa y seguridad transparentes y consensuadas dentro de las sociedades. Este acercamiento ha demostrado ser funcional aun en Estados con serias debilidades institucionales y con sistemas legales que desafían el estado de derecho, fomentando el rendimiento de cuentas y la responsabilidad compartida de los actores nacionales y regionales: “el desafío mayor de la gobernabilidad del sector seguridad es desarrollar mecanismos de control civil y una adecuada respuesta de los cuerpos de seguri-

dad para lograr una convivencia ciudadana armónica en la que se respeten los derechos humanos y el gobierno democráticamente electo”.⁶³

La propuesta del SSR presupone la transformación de “los actores, sus papeles, responsabilidades y acciones, para ser manejado en forma consistente con las normas democráticas y los mejores principios del buen gobierno, para que así contribuyan al buen funcionamiento del marco de la seguridad”, y establece que las fuerzas de seguridad actúen de manera preventiva, al tiempo que “proveen seguridad a los ciudadanos y crean el entorno adecuado para el desarrollo sostenible. El objetivo general de la reforma del sector de la seguridad es contribuir a un entorno seguro que sea favorable al desarrollo”.⁶⁴

De esta suerte, existe una concordancia entre las necesidades de modernización del Estado y el logro de las prerrogativas democráticas en el ámbito de la seguridad, que descansan en los procesos de ciudadanización y de control civil ampliado de la seguridad.⁶⁵ Como lo destaca uno de sus precursores, “la comunidad internacional comienza a reconocer que son los individuos y grupos sociales los que necesitan ser protegidos, más que los Estados, cuya disfuncionalidad es frecuentemente causa de inseguridad”.⁶⁶ De acuerdo con los proponentes de la escuela de RSS, los ámbitos de operacionalización de dichas reformas abordan:

- La dimensión política, referida al control civil de los actores militares y policiales. Éste constituye el ámbito de fortalecimiento de los parlamentos y los gobiernos en el monitoreo presupuestal, y de su participación en la toma de decisiones de organismos no gubernamentales en los temas de seguridad.
- La dimensión económica, relativa a la disposición de los recursos humanos, financieros y materiales necesarios para el funcionamiento eficaz y eficiente de la seguridad. En escenarios específicos, comprende iniciativas de desmovilización y desarme, reconversión y reintegración de fuerzas regulares e irregulares, así como la reorientación del gasto militar en la vida económica y social de las naciones.
- La dimensión social, que garantiza la seguridad de los ciudadanos. Apuntala las capacidades ciudadanas en el manejo de los temas de seguridad y el desarrollo de políticas públicas de control de armas y manejo de la seguridad pública.

- La dimensión institucional: se refiere a la estructura del sector seguridad y a la separación institucional de los variados actores institucionales, especialmente en lo que respecta a la distinción de funciones entre fuerzas militares y burocracia civil. También se refiere a la adecuación del accionar de éstas a los parámetros consensuados de comportamiento, normativas y leyes internacionales.⁶⁷

Entre sus recomendaciones más importantes, la propuesta de RSS aboga por:

- La separación de los militares de los roles políticos.
- La separación de las fuerzas armadas de las funciones no militares.
- La redefinición de los roles de seguridad.
- El fortalecimiento de la función civil en el diseño de políticas de seguridad.
- La re-profesionalización militar para que los ejércitos puedan interactuar de manera constructiva y positiva con los actores civiles y cumplir de manera más eficiente con sus funciones.
- La reestructuración y desmovilización de acuerdo con nuevos marcos políticos.
- La construcción de espacios de confianza mutua y reducción de conflictividad.⁶⁸

Este acercamiento, indudablemente positivo y enriquecedor, refuerza el *concepto ampliado de la seguridad* que ha ido ganando terreno en décadas recientes, recuperando la dimensión multidimensional. Pero también permite repositonar los elementos tradicionales en los nuevos contextos de las amenazas, estableciendo las diferentes instancias estatales responsables de formular políticas de seguridad y defensa en un marco de respeto al estado de derecho y los mecanismos de control civil correspondientes. Este rejuego, sin embargo, no está libre de riesgos, al advertir sobre las *tendencias a securitizar ámbitos no tradicionales de la seguridad*. Esto conlleva, en no pocos casos, a la readecuación de roles y misiones de las fuerzas armadas, a cruzar la frontera de la seguridad interna e incluso pública, asumiendo labores policiales, práctica que tiene antedecentes históricos muy arraigados en el Caribe.⁶⁹ Por ello, es crucial educar y sensibilizar a la sociedad civil, a la clase política, a los partidos, a los parlamentarios y a las organizaciones ciudadanas, en los asuntos de defensa y seguridad.

REFORMA DEL SECTOR DE LA SEGURIDAD EN EL CARIBE

Ahora bien, si se mira la experiencia del Caribe a la luz de los parámetros sugeridos por el modelo de Reforma del Sector de la Seguridad, afloran resultados mixtos. En este volumen se analizan a profundidad los casos de Cuba, Haití, el Caribe europeo y Surinam. Nos referiremos brevemente a la situación en República Dominicana y Jamaica.

En el caso de República Dominicana, hay que considerar antes que nada la *naturaleza* de sus fuerzas de seguridad. Con sus casi 9 millones de habitantes, cuenta con unas fuerzas armadas relativamente voluminosas, que oscilan entre los 35,000 y 40,000 hombres y mujeres uniformados, activos, distribuidos en tres fuerzas: la Fuerza Aérea, el Ejército y la Marina de Guerra, bajo el comando del Secretario de Estado de las Fuerzas Armadas.⁷⁰ La dirección de toda la fuerza es delegada por el Presidente de la República en el Secretario de Estado de las Fuerzas Armadas; por lo tanto, no existe aún un ministerio de defensa civil, ni una burocracia civil integrada a la estructura de planificación de políticas, a excepción del Ejecutivo. Las decisiones son asumidas por un Estado Mayor General que sigue las directrices del Ejecutivo, cuyas funciones están consignadas en la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas, que también debe ser objeto de revisión. En años recientes se ha ido adoptando la idea de poder conformar un Estado Mayor Conjunto, que en cierta medida se acercaría más a la asunción de una estrategia, una planificación y una doctrina militar conjunta. Esto en lo que concierne a la estructura del mando e interna. Con respecto a los procesos de reformas estatales desplegados en los últimos años en el país, no es exagerado afirmar que el sector de la defensa ha sido uno de los más lentos en reformarse. Más aún: los escasos intentos de cambio que tuvieron lugar en el pasado se dieron más bien como autorreformas.⁷¹ Hay que destacar que en la última década dicho sector ha sido sujeto de dinámicas de revisión y de apertura sin precedentes en su historia. Desde finales de los noventa se produjeron amplias discusiones entre civiles y militares sobre la cuestión de las misiones, roles y funciones de las Fuerzas Armadas. Esa iniciativa, que duró un par de años, dio como resultado la elaboración del Libro Blanco de la Defensa, el cual, si bien aún no se ha hecho público, ha servido de base para discusiones posteriores sobre el diseño de la política nacional de defensa y seguridad. Una de las carencias que enfrenta el

sector reside precisamente en la ausencia de una política explícita y consensuada de defensa y seguridad, que a su vez esté respaldada por su correspondiente ley de Seguridad y Defensa. Como ha sucedido en el resto de América Latina, ésta política de defensa no puede ser definida o protagonizada por actores militares, sino que debe ser el producto de la participación de actores civiles y estatales en línea de asumir responsabilidades compartidas en el diseño, seguimiento e instrumentación de las decisiones que surjan. Recientemente, en el marco de un debate nacional sobre la reforma constitucional, se ha abordado la cuestión de este vacío y la necesidad de acometerlo.

Un paso importante en esta dirección ha sido la reciente disposición de la Presidencia de la República mediante el decreto 189-07, que establece la Directiva de Seguridad y Defensa, destinada a “garantizar la defensa y seguridad de los ciudadanos de la República Dominicana y promover la paz, la seguridad y la estabilidad internacional”. Un reto es el desarrollo de un nuevo modelo de institucionalización y profesionalización acorde con las necesidades de la nación dominicana, que responda también a las necesidades tecnológicas y orgánicas de las propias fuerzas. Entre estas necesidades se establece el desarrollo de una doctrina de acción conjunta, sistemas más integrados de inteligencia, el desarrollo de mecanismos de coordinación interinstitucionales en las áreas donde las Fuerzas Armadas estarían en condiciones de colaborar, especialmente en situaciones de emergencia y crisis nacionales, y en la articulación de dichas fuerzas con las iniciativas de cooperación militar internacional, de diplomacia militar y de desarrollo y fomento de la confianza mutua entre los Estados de la región y el hemisferio. En términos doctrinarios, tanto la estrategia como la política de seguridad y defensa nacional deben partir de establecer la *distinción* entre seguridad nacional, defensa y seguridad interna (ciudadana), estableciendo al mismo tiempo sus conexiones.⁷² En el caso dominicano, la definición por parte de la sociedad civil, especialmente de la clase política, tanto de los roles como de las misiones que les toca asumir a las Fuerzas Armadas dominicanas, enfrenta retos importantes en la medida en que históricamente dichas fuerzas se han orientado primordialmente a garantizar el control territorial y la seguridad interna, un rasgo también común a los demás países del Caribe que poseen fuerzas armadas, con la excepción de Cuba.⁷³ El carácter constabulario de las fuerzas armadas caribeñas ha ido de la mano con la asunción de roles en

la seguridad interna, confiriéndole a los aparatos castrenses, a través de sus leyes orgánicas, funciones de manejo y control de la seguridad pública.

Las Fuerzas Armadas Dominicanas han transitado por ajustes importantes, especialmente si se toma en cuenta la pérdida gradual del protagonismo que tuvieron en las transiciones políticas en el pasado.⁷⁴ Actualmente reflejan su adhesión a los valores democráticos y han incorporado una perspectiva de respeto a los derechos humanos en sus procesos formativos. Esta es un área, sin embargo, que necesita de ser fortalecida y en la que debe profundizarse, especialmente por el peso de una tradición autoritaria que aún determina la cultura política y social dominicana, que alejó a los ciudadanos del abordaje de los temas de seguridad y en cuyo contexto los militares pasaron a ser un instrumento funcional. La preservación del estado de derecho, el respeto de los derechos humanos y la sujeción al poder civil ampliado, son elementos condicionantes del proceso de reforma y modernización de las fuerzas armadas y del sector de la seguridad en República Dominicana.

En el ámbito más amplio de la seguridad en República Dominicana, las últimas reformas se han producido en el sector policial y judicial. En el año 2004, en su segundo ascenso al poder, el presidente Leonel Fernández encaró el hecho de que la inseguridad era percibida por los dominicanos como uno de los tres primeros problemas que el nuevo gobierno debía resolver. La tasa de muertes violentas había subido de 12.49 muertes por cada 100.000 habitantes en 2001 a 18.73 en 2003, y a 25.25 en 2004. Esta situación conllevó el diseño y la puesta en marcha del Plan de Seguridad Democrática (PSD), una estrategia anticrimen definida a partir de la premisa de que el Estado debe garantizar los derechos ciudadanos mientras provee seguridad y servicios básicos.⁷⁵ El PSD se convirtió en la política pública de seguridad ciudadana de su gobierno. Fue la primera iniciativa de este tipo que se desarrollaba en el país desde la creación de la Policía Nacional en los años treinta, y así el PSD encara el desafío de institucionalizarse como política estatal de seguridad ciudadana. Los principales retos que encaró Plan fueron:

- Modernizar una fuerza de policía que había desarrollado planes de reforma, pero no había logrado instrumentarlos.
- Erradicar la corrupción de las instituciones de seguridad del Estado.

- Revertir las estadísticas criminales, que estaban empezando a parecerse a países con problemas de criminalidad serios, como los de Centroamérica.
- Combatir la violencia vinculada con las pandillas que estaba surgiendo en algunos barrios del país.
- Combatir el microtráfico de drogas, que poco a poco se había convertido en un generador de delincuencia y criminalidad en el país.

En función de ello, los principales objetivos del PSD apuntan a:

- Respetar y hacer respetar los derechos de los ciudadanos.
- Modernizar los organismos de seguridad del Estado.
- Ser el motor de la acción integral del Estado.
- Brindar protección a los ciudadanos, afrontando los problemas de criminalidad y violencia existentes en el país a través de las agencias de seguridad.
- Incorporar políticas integrales y sectoriales para generar el *bienestar social*.
- Garantizar que exista una presencia efectiva del Estado a través de la dotación de servicios en sus múltiples dimensiones.
- Consolidar los derechos civiles, sociales y económicos de los ciudadanos.
- Garantizar la seguridad pública para que los ciudadanos puedan ejercer estos derechos y desplazarse con libertad.
- Movilizar la acción del Estado a través de la participación de la sociedad civil.
- Transformar a la Policía Nacional para que respete y haga respetar los derechos de cada uno de los ciudadanos.

En su segundo año de ejecución, el PSD ha arrojado resultados en la reducción de las tasas de homicidios y delitos menores, aunque la violencia y la criminalidad en general han pasado a formar parte del encuadre urbano, especialmente como consecuencia del auge del microtráfico y el consumo de drogas en todo el territorio, especialmente en las ciudades principales y en los barrios más empobrecidos de éstas. Un resultado importante del PSD, es el fortalecimiento de la Secretaría de Interior y Policía como la instancia encargada de definir las políticas de seguridad pública y monitorear su instrumentación. La reforma del cuerpo policial, por otro lado, pese a

haberse iniciado con el arranque del plan, ha registrado un desarrollo más lento. Las arraigadas prácticas represivas, que perduran en sectores importantes de la institución policial, continúan siendo un reto a superar.

En lo concerniente a la reforma judicial, el Ministerio Público ha sido una de las instancias que más cambios ha protagonizado en los últimos años. En el 2004, en el marco del Plan de Seguridad Democrática, se diseñó un plan de política criminal con una serie de componentes que venían a cubrir vacíos importantes en el sistema judicial, entre ellos: a) la creación del Instituto Nacional de Ciencias Forenses; b) la creación de la Dirección Nacional de Atención a Víctimas; c) la implantación del Nuevo Modelo Penitenciario; d) el desarrollo de sistemas de solución alternativa de conflictos; e) el establecimiento de un Sistema de Investigación Criminal. Para tal efecto se han creado instancias como las fiscalías barriales y los centros de atención a víctimas, que han contribuido a democratizar el uso de los servicios y generar cambios hacia un sistema más justo de atención a las garantías civiles y preservación de los derechos humanos. Sin embargo, dentro de este espectro de la seguridad humana, el sistema penitenciario es, junto al policial, el sector que demanda reformas más radicales. En el año 2006 la población carcelaria totalizaba 12,726 reclusos, mientras que la capacidad carcelaria del país, medida por el número de camas por recluso, es de tan solo de 8,561, arrojando un déficit de 3,164.⁷⁶ En parte ello tiene que ver con el congestionamiento en el proceso judicial, dado que la cifra de reclusos no condenados asciende a 57.3%.⁷⁷ Actualmente la Procuraduría General de la República desarrolla un nuevo modelo penitenciario que incluye la construcción y remodelación de nuevas cárceles, un nuevo esquema de gestión penitenciaria, y la capacitación y entrenamiento del personal que se hará cargo de la administración de las cárceles.

Respecto del marco regulatorio, a inicios de 2004 se finalizó y se instauró el nuevo código procesal penal, un instrumento esencialmente garantista, produciéndose un cambio importante del sistema inquisitorio al acusatorio. Con el nuevo código se establecieron los parámetros para los arrestos domiciliarios y se sustituyó el sistema de redadas o arrestos masivos que utilizaba la policía, especialmente en los barrios populosos. La instrumentación del nuevo código generó severas críticas desde algunos sectores de la población, por considerarlo benigno hacia los criminales. En la actualidad está siendo revisado en algunos de sus componentes pero, en

general, se considera un avance en el desarrollo democrático del sistema de seguridad nacional.

Todo lo expuesto respecto de las reformas del sector de la seguridad en República Dominicana pone en evidencia un dilema en ciernes: la necesidad de atender las improntas de una sociedad cuyas preocupaciones de seguridad han cambiado abruptamente, con nuevas modalidades de criminalidad, conflictividad y violencia, mientras sus instrumentos e instituciones han ido avanzando a un paso más lento. Los cambios producidos en el ámbito de la seguridad han sido sin duda relevantes, y en muchos aspectos sin precedentes, pero el panorama actual pone énfasis en la necesidad de desarrollar una reforma comprensiva del sistema de seguridad en su conjunto. Esta reforma debe incluir a las políticas de defensa, de la estructura militar y las policiales que, abarcando a las fuerzas de seguridad como un todo, establezca la necesaria distinción entre ellas y la correspondiente readecuación de la distribución de recursos nacionales para el manejo racional, eficiente y efectivo de dichas fuerzas.

Jamaica es otro de los países que se ha visto abocado a realizar reformas estructurales en sus fuerzas de seguridad para adaptarse a sus nuevas realidades contextuales. Existe una especializada y bien documentada bibliografía sobre el tema de la seguridad y la reforma de las fuerzas de seguridad en Jamaica.⁷⁸ Entre los aspectos más relevantes, y en cierta medida compartidos con otros países caribeños, está el hecho de que dichas fuerzas son una herencia del pasado colonial, lo que determinó de manera fundamental su estructura, doctrina, *ethos* y, en cierta medida, sus misiones y funciones, tipificando el carácter híbrido que cumplen en el ámbito de la seguridad interna, especialmente la seguridad pública ciudadana, tanto por la Jamaican Defense Force (JDF) como la Jamaican Constabulary Force (JCF). La primera, con un volumen que oscila entre 1,500 y 4000 efectivos y la segunda con unos 7,000 policías, se orientan fundamentalmente a enfrentar las amenazas provenientes de la criminalidad organizada en el territorio jamaicano y las que surgen en su entorno fronterizo marítimo, así como las asociadas al incremento de la violencia social y criminal. Con ello su papel se reubica de lo que solía ser: contenedor de la protesta y de los movimientos sociales enfrentados al Estado desde los tiempos de la independencia del país. Este traslape de funciones ha sido interpelado por especialistas y estudiosos jamaicanos por su tendencia a criminalizar o *securitizar* áreas tradicional-

mente consideradas no militares, especialmente relacionadas con el impacto de los modelos de desarrollo económico y social y los procesos de urbanización excluyente que han tenido lugar desde mediados del siglo pasado.

En contraste con esta sobreposición de funciones policiales, la política nacional de seguridad le asignó al JDF una peculiar función, conferida en el contexto de la defensa nacional en virtud de su condición de colonia en los años pre-independentistas. La doctrina militar estableció el rol de “detonante” a la JDF en caso de una amenaza de invasión externa, salvaguardando el arribo de los refuerzos desplegados desde Gran Bretaña y las fuerzas aliadas, lo que constituía una admisión de la improbabilidad de que las fuerzas de seguridad jamaicanas pudiesen “proveer una defensa creíble de su territorio nacional”. A juicio de varios especialistas, es ésta realidad una amenaza que en el ámbito de la defensa no puede ser asumida por el tipo de fuerzas y recursos existentes, coexistiendo con una creciente necesidad de contar con unas fuerzas de control público eficaces y bien equipadas, lo que ha motivado a considerar la necesidad de reconfigurar el sistema en su conjunto.

En Jamaica, al igual que en República Dominicana, se han ensayado modelos de patrullaje conjunto policial–militar, con resultados no siempre satisfactorios.⁷⁹ Con frecuencia estas iniciativas crean más ambigüedad y encarecen el despliegue de la seguridad, al utilizar recursos extremadamente calificados para una función que en verdad demanda otro tipo de habilidades y capacidades. Con mayor frecuencia aún, ha inhibido procesos de cambio e inversión en áreas que, como la policial, demandan una urgente transformación y apoyo para enfrentar el auge de la criminalidad y el desorden social.

En todos los casos, en la región donde se está planteando este proceso de reconfiguración o reingeniería de las fuerzas de seguridad, los parámetros apuntan hacia el establecimiento de un marco democrático de la seguridad, que coloque como sujeto principal al ciudadano, que tienda a fortalecer el estado de derecho y los derechos humanos en el despliegue eficiente y eficaz del servicio; que esté basado en el principio de rendimiento de cuentas y transparencia y en la distinción clara de funciones a favor de una mayor profesionalización.

En términos generales, los procesos de reforma de la seguridad en el Caribe no se escapan a las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FAR) cubanas, sometidas desde la década pasada a considerables recortes presupuestales y de efectivos. En la perspectiva cubana, la reforma significa determinar

cómo cubrir los roles tradicionales de defensa y disuasión mientras se asumen nuevas misiones, sin afectar la composición de las fuerzas. En Cuba el Servicio de Seguridad del Estado, el Ministerio del Interior y la Policía Nacional Revolucionaria, responden de una forma u otra al alto mando de las FAR. La adaptabilidad y profesionalidad de las FAR es resultado de la crisis de los años noventa, y la expansión de su radio de influencia hacia la esfera económica. También sobresale el papel central de las agencias de seguridad en el mantenimiento del régimen cubano durante los últimos 15 años. De cualquier manera, es de lamentar la falta de debate público sobre los cambios de seguridad y defensa, instituciones que se mantienen unidas. Así, los retos que enfrentará el gobierno cubano en el futuro, relativos a la viabilidad, mantenimiento de la legitimidad y capacidad de mantener la gobernabilidad, podrían seguir la tendencia a transformar a sus fuerzas de seguridad estatales hacia un modelo de vigilancia democrática.

La seguridad en los territorios de la región donde predominan aún los intereses europeos de ingleses, franceses y holandeses, mantienen los primeros bajo una supeditación casi absoluta en aspectos de política exterior y defensa, y llegando a constituir parte de los equilibrios geopolíticos actuales, relacionados en este momento histórico a las rutas de tráfico de drogas y otras actividades ilegales desde estos territorios hacia Europa. Es posible concluir que, pese a que el Caribe no es una región de vital importancia para las metrópolis europeas, sí es el interés de éstas, en mayor o menor medida, impulsar esquemas de cooperación regional, sobre todo en colaboración con Estados Unidos. La experiencia haitiana y la de Surinam son ejemplos *sui generis* de un desenlace lapidario cuando las requeridas reformas llegan demasiado tarde, pues se necesita entonces replantear todos los términos sobre nuevas bases.

En Haití la reforma al sector de seguridad, desde la formación de la Policía Nacional Haitiana (PNH), inmediatamente después de la disolución de las Fuerzas Armadas Haitianas (FADH) por Aristide, en 1994, lleva a sostener toda la seguridad del país en la policía. Los policías fueron entrenados por Estados Unidos, y en su momento fueron un cuerpo relativamente eficiente, pero que no tuvo correspondencia ni en el sector penal ni en el aparato judicial. Sin embargo, la Policía Nacional Haitiana fue paulatinamente rebasada por la realidad local. Además de la cultura clientelar que politizó su accionar, la PNH fue copada por la corrupción. Fallas en el proceso de

profesionalización y modernización del nuevo cuerpo fueron generando descontento social y pérdida de credibilidad de la institución, que fue paulatinamente involucionando en aquello que se proponía sustituir. Se suma el hecho de que su posición de fuerza fue retada por diversos grupos armados, delincuenciales y paramilitares, extrayendo una lección sobre la necesidad de reformas integrales en materia de seguridad. La presencia de Minustah desde 2004 tuvo el efecto colateral de incorporar con éxito a policías internacionales armados y con capacidad de realizar arrestos, cumpliendo funciones que los militares por su naturaleza no están preparados para atender. Se vio, además, la necesidad de vincular el desarrollo con la seguridad, ya que, por muy eficientes que fueran las estructuras policiales, el desgaste socio-económico era tan alto que llevó al fracaso las operaciones post conflicto.

Debido al impacto de la descomposición de la situación social haitiana, es evidente la limitación para aplicar una reforma al sector de seguridad sin un previo pacto político en el cual los distintos grupos de interés coincidan en establecer y respetar acuerdos mínimos que permitan una viabilidad social en el país. Esto se suma a la necesidad de que la intervención externa sirva para promover reformas que se mantengan durante un largo plazo, y para ello se requiere del compromiso internacional.

Igualmente relevante es el caso de Surinam. Este es un *show case* de un Estado desarticulado, con inestabilidad política, y debilidad institucional. En términos generales, el potencial desestabilizador que genera la debilidad estatal en América Latina, aplica el término de “vacíos de gobierno” como sinónimo de “Estados parcialmente fallidos”. Es decir, sobresale la incapacidad del Estado para ejercer el monopolio legítimo de la violencia, por lo que éste vacío es finalmente asumido por una serie de actores no estatales, bandas, maras, grupos paramilitares, fuerzas de seguridad privada, cuando no por guerrillas o paramilitares. Así, Surinam puede ser considerado un Estado semifallido que se expresa en un gobierno con autoridad limitada, sin capacidad de cobrar impuestos suficientes, ni ejercer la ley y el orden en la mayor parte del territorio, cuya debilidad repercute en una crónica dependencia externa, tanto de los recursos económicos de la ex metrópoli como del entorno geopolítico inmediato. El peligro en este caso es evitar que se llegue a un extremo que conduzca a una catástrofe social y humanitaria como la de Haití.⁸⁰

CONCLUSIONES: LAS IMPRONTAS DE UN NUEVO REGIONALISMO

Uno de los indicadores de la transición por la que atraviesa el Caribe, el proceso dinámico de creación y recreación de sus instituciones de integración, así como la emergencia de nuevos actores y agencias de cooperación, abre una nueva dinámica de regionalismo. Este proceso podría leerse como un emergente regionalismo de nuevo tipo que desde hace unos años viene encarando retos relacionados a la seguridad. Si se analiza el papel de las organizaciones multilaterales regionales (CARICOM y la AEC), aparece la conformación de espacios de análisis para el diseño de políticas, como el Grupo de Trabajo sobre Crimen, así también como del uso de mecanismos de mediación en la resolución de conflictos en escenarios de tensiones nacionales (Guyana 1997, Haití 1994) y en situaciones de conflictos interestatales (Barbados-Trinidad y Tobago, 1999; Guyana-Surinam, 2002; Belice-Guatemala, 1991).

Sin embargo, es necesario tomar en cuenta que los esfuerzos que viene desplegando el liderazgo político y social caribeño para direccionar la cooperación en una perspectiva regional y resituarla en el marco de un nuevo regionalismo enfrentan aún muchas limitantes, algunas externas a la región y otras inherentes a ella. En el orden de las primeras, cabe anotar la relativa pérdida de relevancia del Caribe frente a Estados Unidos y Europa en el contexto de la declarada guerra contra el terror. Asimismo, la cuestión del tamaño coloca a los pequeños Estados en una situación más de subordinación que de reciprocidad en las negociaciones con poderes medianos e intermedios. Por su parte, dentro de la región aún persiste la falta de integración política para los temas cruciales de la seguridad, especialmente de cara a la profusión de acuerdos que esperan ser instrumentados. Aún predominan el temor a la pérdida de soberanía y las correspondientes suspicacias dentro del propio liderazgo caribeño. Pese a ello, existe la urgencia de avanzar en los espacios ganados como la Reunión de Alto Nivel sobre las Preocupaciones Especiales de Seguridad de los Pequeños Estados Insulares, ante lo cual estas entidades están compelidas a operacionalizar el concepto ampliado y multidimensional de la seguridad.

Encarar parte del desafío externo implica superar el esquema tradicional de relaciones interestatales, que descansa en uno o dos actores estatales extrarregionales primordiales, Europa y Estados Unidos, para dar cabida a un proceso más dinámico y sinérgico de interacción con otros actores emer-

gentes dentro y fuera de la región. Así, mientras mantiene sus relaciones bilaterales con la Unión Europea bajo el Economic Partnership Agreement (EPA) y con Estados Unidos para el potencial Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (FTAA), el liderazgo político, social y económico debe dar respuesta a otros nuevos actores estatales emergentes, como Venezuela y Brasil, que van logrando presencia en la región, el primero a través de la ayuda petrolera en el marco del acuerdo de PetroCaribe.⁸¹ Centroamérica es otro actor estatal con renovada presencia en el Caribe, si se toma en cuenta que más de un 10% de su población tiene origen afroantillano y que existen antecedentes en el área comercial con países como Costa Rica. El nuevo Acuerdo de Libre Comercio de América Central y República Dominicana con Estados Unidos (CAFTA–DR) también es visto como una puerta de entrada para la región. Asimismo, la presencia de China en el Caribe es cada vez más palpable, a través de su interés en la inversión en turismo, industrias y acceso a recursos naturales. China también tiene presencia en la región a través de su fuerza de paz, compuesta por 120 efectivos policiales en Haití. En términos geopolíticos, su proyección en la región apuntala sus intereses, pues crecientemente, Taiwán pierde espacios en algunos países. En el caso de Cuba, todos los países la reconocen como el paradigma socialista en América Latina, y no acatan las políticas de Estados Unidos.

En ese mismo orden, otro actor no estatal de incuestionable peso económico y cada vez más político en la región lo constituye las diásporas radicadas principalmente en Europa, Estados Unidos y Canadá. En el caso de Haití, lograron convocar el apoyo del Black Caucus ante el Congreso norteamericano a favor del retorno de Jean–Bertrand Aristide y frente a la polémica salida de éste del poder. En el Reino Unido, los nacionales caribeños ocupan 35 de los asientos marginales del Parlamento, mientras ciudadanos de origen dominicano y puertorriqueño ocupan cargos electivos en diferentes posiciones congresuales y locales.⁸²

Pese a la existencia de una compleja arquitectura institucional de nivel subregional, dinamizada preponderantemente por los territorios insulares del Caribe oriental, al día de hoy se evidencia la necesidad de reconfigurar el rol, la constitución y las capacidades de las instancias regionales tradicionales para que salgan del marasmo en que se encuentran y puedan construir un regionalismo más dinámico, redimensionado en función de las reglas del juego actual en la esfera de las negociaciones comerciales y de los escenarios de cooperación en seguridad.

En el Caribe, países como la República Dominicana han logrado empujar la modernización y democratización de la justicia, han iniciado procesos de reforma policial y delineado políticas de seguridad pública. Sin embargo, la corrupción en estas esferas constituye una de las principales barreras, especialmente con la creciente presencia de redes y circuitos de criminalidad organizada con vastos recursos económicos para comprar jueces y altos funcionarios. El otro aspecto crucial en el marco de las reformas en muchos de los países de la región, como Haití, Jamaica y República Dominicana, se refiere a la cuestión de los derechos humanos. Sus cuerpos policiales todavía padecen una arraigada cultura y prácticas represivas, abusivas y letales. En el sector de la defensa, algunos ejércitos, como el dominicano y el jamaicano, también están inmersos en el proceso de reestructuración de sus fuerzas y ciertamente, aunque la sujeción de los militares dominicanos a las directrices trazadas por el poder ejecutivo es una realidad consolidada, todavía el control civil es débil, en la medida en que la participación del congreso en los temas de seguridad y defensa es mínima. Asimismo, la transparencia presupuestal en este ámbito debe ser ampliada; los debates sobre políticas de seguridad con poca frecuencia involucran a otros actores no militares. Para el caso dominicano, en los últimos años la discusión de los temas de seguridad y defensa ha sido más pública, e incorpora a actores provenientes de la sociedad civil, los partidos políticos y el propio Congreso, algo impensado una década atrás. Sin embargo, todavía no existe un ministerio de defensa ni una burocracia civil que lo respalde. Las decisiones en materia presupuestal y de políticas aún descansan en el Ejecutivo y el secretario de las Fuerzas Armadas, cuyo titular, como lo establece la propia ley orgánica de la institución, es un militar en activo.

A lo largo de la región, la mayoría de sus ejércitos se han visto obligados a reestructurarse, sea por razones de sostenibilidad económica o por cambios en el panorama geopolítico. Muchos de esos cambios imponen retos no encarados anteriormente, relacionados más con la cuestión de la profesionalización y de la flexibilidad requerida en términos de la capacidad de ajustarse a los nuevos escenarios de conflicto y en contextos democráticos, pero sobre todo relacionados con la transparencia y monitoreo de la seguridad y la defensa.

Es cierto que en años recientes se ha avanzado en América Latina en ambos aspectos. Es decir: muchos países ya han desarrollado los *libros blancos* de la defensa, a través de los cuales se proyectan de manera pública las políticas de seguridad y defensa. También la mayoría de los países, con muy pocas excepciones (siendo una de ellas República Dominicana), poseen ministerios de defensa encabezados por civiles. El control parlamentario ha ido consolidándose cada vez más y en los países del Caribe, aunque todavía este rol es asumido con superficialidad, al menos existen comisiones de defensa y seguridad. Los presupuestos de defensa en América Latina han sido objeto de escrutinio a través de procesos que buscan hacer transparente el gasto militar. En muchos países, incluso los que han vivido recientemente crisis políticas, los militares se han mantenido al margen de protagonizar el control y el regreso al orden. Por otro lado, todavía se observan asimetrías respecto de estos desarrollos, según las regiones. En el Caribe, muchos de estos procesos están aún en una etapa muy incipiente. Un paso positivo es que la mayoría de los países que tienen ejércitos se encuentran ahora en el proceso de redefinir sus políticas, leyes y de reformar sus estructuras, como sucede en el caso de las Fuerzas Armadas dominicanas. En el caso de Haití, por ejemplo, ha sido sumamente difícil, aún en el contexto de la misión de estabilización, la estructuración de una fuerza de seguridad capaz y creíble, amén de legitimada en su relación con la ciudadanía. Éste es un desafío que tendría que ser encarado también por la comunidad caribeña.

Finalmente, una interrogante abierta es el papel y la configuración que irán asumiendo estas fuerzas de seguridad en la medida en que avanzan los procesos de consolidación democrática en el Caribe, especialmente de cara a la creciente tendencia de los gobiernos a incorporar a las fuerzas armadas en misiones policiales. En otras palabras, cómo van a vestir estos ejércitos el nuevo traje de la modernización y la profesionalización mientras todavía juegan un rol tradicional de control de lo que consideran amenazas internas.

ANEXOS

Organismos Interregionales en el Caribe

CARICOM. Conformado por el grupo de países independientes Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, San Vicente y Las Granadinas, Santa. Lucia, San Kitts–Nevis, Surinam, Trinidad y Tobago, las Colonias Británicas y Montserrat. Constituye el esfuerzo regionalista de mayor envergadura en la región. Ha sido sin lugar a dudas funcional en la economía subregional entre los países miembros, pero por ahora subyace la interrogante de si constituye un concepto actualizado o debería reformarse en la línea de establecer un nuevo liderazgo hacia y desde la región que la coloque como *rule maker*, especialmente en las instancias de negociaciones mundiales como el WTO y el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS). Conformada desde 1981 por siete países del Caribe oriental:⁸³ Antigua y Barbuda, Dominica, Granada, Montserrat, San Kitts y Nevis, Santa Lucia y San Vicente y Las Granadinas, siendo Anguila y las Islas Vírgenes británicas miembros asociados, sobre la base de su antecesor, West Indies Council of Ministres (1964). Por medio del Tratado de Baseterre, estas naciones acordaron cooperar entre ellas a fin de promover la solidaridad entre sus miembros para promover el desarrollo sostenido y maximizar los beneficios del uso colectivo del espacio, facilitando la integración económica, promoviendo la formulación y ejecución de políticas y programas regionales y la cooperación bilateral y multilateral. Las islas comparten la Corte Suprema del Caribe Oriental, constituida por jueces itinerantes provenientes de cada estado. Su autoridad suprema descansa en los Jefes de Gobierno de cada país.

Caribbean Financial Action Task Force. Es un mecanismo de monitoreo para la instrumentación de la Declaración Ministerial sobre Lavado de Dinero que tuvo lugar en Kingston, la cual avala la implementación de la Convención de 1988 de Naciones Unidas, el modelo regulatorio de la OEA y las recomendaciones de la propia Task Force sobre acción financiera. El CFATF adoptó un memorando de entendimiento en la reunión realizada en San José, Costa Rica. Son miembros de la CFATF Anguila, Antigua y Barbuda, Aruba, Bahamas, Barbados, Belice, Bermuda, las Islas Vírgenes británicas, las Islas Caimán, Costa Rica, Dominica, República Domini-

cana, Granada, Guatemala, Jamaica, Montserrat, las Antillas Holandesas, Nicaragua, Panamá, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Turcos y Caicos, Trinidad y Tobago y Venezuela. México participa como una nación cooperadora y de apoyo, al igual que Gran Bretaña, Francia, Holanda, Estados Unidos y Canadá. También la componen como instancias observadoras internacionales: CARICOM, FATE, ILANUD, OAS/CICAD y UNDCP.

Caribbean Customs Law Enforcement Council. Su meta es mejorar el nivel de cooperación e intercambio de información entre sus miembros y asistirlos en la promoción de la profesionalización y efectividad de sus organizaciones, mientras se eleva el nivel de conciencia dentro de la región de la importancia de los servicios que proveen las aduanas. Este organismo busca posicionar mejor a sus miembros frente a los desafíos que tienen hacia el futuro inmediato. Su Secretariado permanente está localizado en Santa Lucía. Son miembros del CCLEF todos los territorios caribeños, más Canadá, Colombia, Costa Rica, Francia, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Gran Bretaña, Estados Unidos y Venezuela.

Asociación de Comisionados de las Policías Caribeñas (ACCP). Promueve la cooperación en la supresión de actividades ilegales relacionadas con el narcotráfico a través del intercambio de información interagencial. Fue fundada en 1987 y forman parte de ella todos los comisionados de policía, con la excepción de Cuba, República Dominicana, Puerto Rico y los tres departamentos franceses. También entre sus actividades se hallan el intercambio de servicios, como entrenamiento forense y en investigación criminal, así como la administración de las agencias de aplicación de la ley.

Sección Antillana de la Guardia Costera de los Estados Unidos. Constituye una iniciativa conjunta de Estados Unidos en su área de responsabilidad. La GANTSEC está basada en Puerto Rico, donde mantiene reuniones mensuales de intercambio y análisis de información de inteligencia antinarcóticos.

Programa Internacional de Entrenamiento en Investigación Criminal (ICITAP). Forma parte de la División Criminal del Departamento de Estado. Su misión es promover la entrega sostenida de servicios de instrumentación de la ley a las naciones que lo demanden. Sus objetivos se orientan al fortalecimiento de las instituciones policiales, especialmente en su labor contra el narcotráfico. Hasta 1993 se había entrenado a cerca de 1,200 oficiales caribeños desde el surgimiento de este programa, en 1986.

Sistema de Seguridad Regional (Regional Security System, RSS). Es una iniciativa del Caribe Oriental para fortalecer la cooperación militar. Su sede se localiza en Barbados y se enfoca actualmente en las actividades antinarcóticos, especialmente evitar el uso de las islas como puntos de tránsito de drogas. Sus miembros son: Antigua, Barbados, Dominica, Granada, Santa Lucía, St. Kitts y Nevis, y San Vicente y Las Granadinas.

CUADROS ESTADÍSTICOS

Cuadro 1. Asistencia de Estados Unidos al Caribe por programa.

País	Año fiscal 2002	Año fiscal 2003	Año fiscal 2004	Año fiscal 2005 (Estimado)	Año fiscal 2006 (Solicitado)
Bahamas	1.444	1.336	1.264	1.331	0.840
Belice	1.876	2.046	2.082	2.116	2.085
Guyana	5.677	8.407	11.590	18.548	27.215
Haiti	55.925	71.887	132.324	163.596	196.473
Jamaica	19.102	22.337	24.186	23.151	19.364
República Dominicana	22.280	28.099	33.968	29.095	28.078
Surinam	1.140	1.397	1.471	1.504	1.495
Trinidad y Tobago	0.432	0.540	0	0	0.050
Otros					
Cuba	5.000	6.000	21.369	8.928	15.00
Region del Caribe	3.550	13.008	10.310	107.540	9.655
Caribe Oriental (1)	3.550	13.008	10.310	107.540	9.655
Tercera Frontera		3.000	4.976	8.928	6.000
Misión Especial OEA en Haití		4.971			
Operación Amistad Duradera					5.000

¹ Asistencia militar y programas de Cuerpos de Paz para siete países: Antigua y Barbuda, Barbados, Dominica, Granada, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas. La asistencia para estas naciones se financia a través del programa US AID's Caribbean Regional.

Fuente: Mark Sullivan, *Caribbean Region: Issues in U.S. Relations*, Congressional Research Service (CRS) Report for Congress, Mayo de 2005.

Cuadro 2. Convenciones en el marco del CARICOM

Estados independientes	Convención contra el Tráfico Ilícito de Drogas y Substancias Sicotrópicas de 1988	Convención para Suprimir el Financiamiento al Terrorismo	Convención Contra el Crimen Organizado Transnacional
Antigua y Barbuda	-		_1
Bahamas	-	_1	_1
Barbados	-	_1	_1
Belice	-	_1	
Dominica	-		
Granada	-		
Guyana	-		
Haití	-		_1
Jamaica	-	_1	_1
República Dominicana			
Saint Kitts y Nevis	-	_2	_1
Santa Lucía	-		_1
San Vicente y Las Granadinas	-	_2	
Surinam	-		
Trinidad y Tobago	-		_1
Seis territorios británicos dependientes			
Anguila			
Bermuda			
Islas Caimán			
Islas Vírgenes Británicas			
Islas Turcas y Caicos			
Montserrat			
Tres departamentos franceses de ultramar			
Guadalupe			
Guyana Francesa			
Martinica			
Dos estados asociados de los Países Bajos			
Antillas Holandesas			
Aruba			
Dos territorios administrados por Estados Unidos			
Islas Vírgenes			
Puerto Rico			

¹. Firma.

². Firma y Ratificación.

Fuente: Elaboración propia con datos de www.caricom.org.

Cuadro 3. Tratados en el marco de la ONU

Estados independientes	CAQ	CAB	TPAN	TT
Antigua y Barbuda		³		²
Bahamas	¹	³		²
Barbados		²		²
Belice		³	²	²
Dominica	²	³		²
Granada	²	³	²	²
Guyana	²	¹	²	²
Haití	¹	¹	²	²
Jamaica	²	³	²	²
República Dominicana	¹	²		²
Saint Kitt y Nevis	²	³	²	²
Santa Lucía	²	³	²	²
San Vicente y las Granadinas	²	³		²
Surinam	²	³		²
Trinidad y Tobago				²
Seis territorios británicos dependientes				
Anguila				
Bermuda				
Islas Caimán				
Islas Vírgenes Británicas				
Islas Turcas y Caicos				
Montserrat				
Tres departamentos franceses de ultramar				
Guadalupe				
Guyana Francesa				
Martinica				
Dos estados asociados de los Países Bajos				
Antillas Holandesas				
Aruba				
Dos territorios administrados por Estados Unidos				
Islas Vírgenes				
Puerto Rico				

¹ Firma² Firma y Ratificación³ Depósito

CAQ.- Convención sobre Armas Químicas.

CAB.- Convención sobre Armas Biológicas.

TPAN.- Tratado para Prohibición de Pruebas Nucleares.

TT.- Tratado de Tlatelolco.

Elaboración propia con datos de www.un.org.

Cuadro 4. Instancias de seguridad en el marco de la OEA

Estados independientes	CICAD	CICTE	CIFTA	GAFIC	TIAR	RSS
Antigua y Barbuda	-	-	-	-	-	-
Bahamas	-	-	-	-	-	-
Barbados	-	-	-	-	-	-
Belice	-	-	-	-	-	-
Dominica	-	-	-	-	-	-
Granada	-	-	-	-	-	-
Guyana	-	-	-	-	-	-
Haití	-	-	-	-	-	-
Jamaica	-	-	-	-	-	-
República Dominicana	-	-	-	-	-	-
Saint Kitt y Nevis	-	-	-	-	-	-
Santa Lucía	-	-	-	-	-	-
San Vicente y las Granadinas	-	-	-	-	-	-
Surinam	-	-	-	-	-	-
Trinidad y Tobago	-	-	-	-	-	-
Seis territorios británicos dependientes						
Anguila						
Bermuda						
Islas Caimán						
Islas Vírgenes Británicas						
Islas Turcas y Caicos						
Montserrat						
Tres departamentos franceses de ultramar						
Guadalupe						
Guyana francesa						
Martinica						
Dos estados asociados de los Países Bajos						
Antillas Holandesas						
Aruba						
Dos territorios administrados por Estados Unidos						
Islas Vírgenes						
Puerto Rico						

CICAD.– Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas.

CICTE.– Convención Interamericana Contra el Terrorismo.

CIFTA.– Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados.

GAFIC.– Grupo de Acción Financiera Internacional del Caribe.

TIAR.– Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca.

RSS.– Regional Security System.

Fuente: Elaboración propia con datos de www.oas.org, www.cicad.oas.org, www.cicte.oas.org.

Cuadro 5. Países del Caribe y organismos internacionales

ESTADOS INDEPENDIENTES	AEC	CARICOM	OEA	OECO	ONU
Antigua y Barbuda	-	-	-	-	-
Bahamas	-	-	-	-	-
Barbados	-	-	-	-	-
Belice	-	-	-	-	-
Dominica	-	-	-	-	-
Granada	-	-	-	-	-
Guyana	-	-	-	-	-
Haití	-	-	-	-	-
Jamaica	-	-	-	-	-
República Dominicana	-	-	-	-	-
Saint Kitt y Nevis	-	-	-	-	-
Santa Lucía	-	-	-	-	-
San Vicente y las Granadinas	-	-	-	-	-
Surinam	-	-	-	-	-
Trinidad y Tobago	-	-	-	-	-
Seis territorios británicos dependientes					
Anguila		-1			
Bermuda		-1			
Islas Caimán		-1			
Islas Vírgenes Británicas		-1			
Islas Turcas y Caicos		-1			
Montserrat					
Tres departamentos franceses de ultramar					
Guadalupe					
Guyana francesa					
Martinica					
Dos estados asociados de los Países Bajos					
Antillas Holandesas	-				
Aruba	-				
Dos territorios administrados por Estados Unidos					
Islas Vírgenes Británicas					
Puerto Rico					

1.- Miembros Asociados a CARICOM.

Fuente: Elaboración propia con datos de www.oas.org, www.acs-aec.org y www.oecs.org www.caricom.org.

NOTAS

1. De acuerdo con la definición adoptada por CARICOM, la región del Caribe esta compuesta por 14 países miembros de esa entidad; dos países independientes no afiliados a CARICOM (República Dominicana y Cuba); seis territorios británicos (Antigua, Bermuda, Islas Vírgenes Británicas, Islas Caimán, Montserrat y las Islas Turcos y Caicos; dos territorios de las Antillas Holandesas (Aruba y Curaçao); tres departamentos franceses (Guyana Francesa, Guadalupe y Martinica), y dos estados asociados a Estados Unidos (Puerto Rico y las Islas Vírgenes), con una población aproximada de más de 37 millones de habitantes. En la región se habla por lo menos cuatro lenguas oficiales: inglés, español, francés y holandés.

2. Debido a su posición estratégica, el Caribe ha sido históricamente un espacio disputado entre las grandes potencias. De múltiples maneras, sus influencias se sienten aún en el presente a través de la herencia predominantemente española de Cuba, República Dominicana y Puerto Rico. El Caribe inglés se proyecta a través de sus relaciones con la metrópoli y el *Commonwealth*. Haití, Guyana, Guadalupe y Martinica poseen una marcada influencia francesa. Coexisten con la herencia de Holanda en Surinam y los dominios de Aruba y las Antillas Holandesas, sobre los cuales mantiene el control en los asuntos de defensa y política exterior.

3. Joseph S. Tulchin, y Ralph Spalch (editores). *Security in the Caribbean Basin: The Challenge of Regional Cooperation*, London and Colorado, Lynne Rienner/ Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2000.

4. La CBI fue conceptualizada en el marco de las preocupaciones de seguridad de Estados Unidos hacia el Caribe ampliado en el momento político en que emergían gobiernos de izquierda en la región, desde Nicaragua a Cuba, Jamaica, Dominica y Granada, a fines de los años setenta.

5. Humberto García Muñiz y Gloria Vega Rodríguez. *La Ayuda Militar como negocio: Estados Unidos y el Caribe*. San Juan, Puerto Rico: Ediciones Callejón, 2002.

6. Hay que destacar, sin embargo, que este aumento no fue exclusivo para el Caribe. De hecho, en el lapso de una década, entre 1997 y 2007, la asistencia militar y policial estadounidense a América Latina y el Caribe ascendió a 7.3 mil millones de dólares, si bien en el caso de América Latina esta estuvo mas concentrada en unos pocos países, fundamentalmente Colombia, Perú, Bolivia, México y Ecuador. WOLA *Below the radar: US military programs with Latin America, 1997–2007*, Washington, marzo de 2007.

7. De acuerdo con el informe de WOLA, durante el periodo mencionado, los programas de lucha contra las drogas absorbieron el 75% de toda la ayuda militar y policial, y dichos fondos fueron usados básicamente en entrenamiento y destinados a la compra de armas y equipos. *Ibid.*, p. 3.

8. Women's Institute for Alternative Development (WINAD) "A Human Security Concern: The Traffic, Use and Misuse of Small Arms and Light Weapons in the Caribbean". Trinidad y Tobago, 2006.

9. Caribbean/United States Summit: "Partnership for Prosperity and Security in the Caribbean". Bridgetown, Barbados, 10 de mayo de 1997. www.caricom.org/archives/caribbean-ussummit.htm.

10. Antony Maingot. Presentación sometida en el Seminario: “Droga, Seguridad y Cooperación en el Caribe”, Santo Domingo, República Dominicana, marzo de 2007.

11. Al respecto, también ver: Lilian Bobea. “Soberanía inmaterial: El Caribe en el contexto actual de la seguridad hemisférica”, en Joseph S. Tulchin, Raúl Benítez y Rut Diamint (editores). *El Rompecabezas: Conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI*. Buenos Aires, Argentina, Prometeo, 2006. pp. 275–298.

12. Para un análisis más detallado al respecto, ver Raúl Benítez Manaut *Mexico and the New Challenges of Hemispheric Security*, Latin American Program, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, D.C., 2004.

13. “Preemptive actions”, *National Security Strategy of the United States of America*, The White House, September 2002, p.6.

14. En adición a los muy conocidos Homeland Security Act y USA Patriot Act, entre 2002 y 2003 se han creado por lo menos ocho nuevas disposiciones y programas relacionados con el control de puertos y seguridad de fronteras. Entre éstos se destacan: el Advance Manifest Program, Aviation and Transportation Security Act, Bioterrorism Act, Container Security Initiative, Customs Trade Partnership Against Terrorism, Enhanced Border Security and Visa Entry Reform Act y Free and Secure Trade Maritime Transportation Security Act. Todos tienen importantes repercusiones en la subregión.

15. De acuerdo con el *Maritime Strategy for Homeland Security* “Estados Unidos comparte una frontera de 5,525 millas con Canadá y otra de 1,989 millas con México. Nuestra frontera marítima incluye 95,000 millas de borde de playa y rutas navegables, así como 3.4 millones de millas náuticas cuadradas de zona económica exclusiva.” Ver: The United States Coast Guard *Maritime Strategy for Homeland Security*, U.S. Coast Guard Headquarters, Washington, D.C., diciembre de 2002.

16. Mark Sullivan. Caribbean Region: Issues in U.S. Relations, Congressional Research Service (CRS) Report for Congress, Mayo de 2005.

17. The United States Coast Guard (2002) *Maritime Strategy for Homeland Security*, U.S. Coast Guard Headquarters, Washington, D.C., diciembre de 2002. En el año 2005 se aprobaron dos actas para programas de asistencia de los Estados Unidos para los puertos basados en el Caribe. El primero y más importante es el Programa de Asistencia para los Puertos Establecidos en el Caribe, instrumentado en conjunción con la OEA; el segundo es un programa para la ayuda externa en la aplicación del Transportation Security Improvement Act. Mark Sullivan, Caribbean Region: Issues in U.S. Relations, op. cit., p. 12.

18. Usando como un cálculo válido el número de polizones procedentes de un determinado país, las autoridades estadounidenses estiman el nivel de controles y seguridad en los puertos. En la República Dominicana, en el puerto Río Haina, uno de los principales del país, se estima en 49% la tasa de polizones procedentes de la terminal. Se calcula que mensualmente se detiene a un promedio de 20 personas que intentan viajar ilegalmente (El Caribe, 6 de marzo de 2004). Adicionalmente, el flujo de indocumentados alcanzó, solamente en el mes de enero, la cifra record de 1,600 interdicciones por parte de la Guardia Costera norteamericana. Entre estos indocumentados se cuentan 8 cubanos que lograron entrar

a Estados Unidos provenientes de la República Dominicana con documentación falsa.

19. The United States Coast Guard *Maritime Strategy for Homeland Security*, op. cit., p. i.

20. *Idem.*, p. 34.

21. Mark Sullivan. *Caribbean Region: Issues in U.S. Relations*, Congressional Research Service (CRS) Report for Congress, Mayo de 2005, p.12.

22. El concepto fue empleado en la Cumbre de Québec, en abril del 2001, por el entonces recién elegido presidente de Estados Unidos, George W. Bush. Lo presentó como un incentivo a las relaciones intrahemisféricas (recurrentemente bilaterales) a través del empuje de la economía de mercado y el modelo occidental de democracia. En principio la iniciativa asumía el compromiso de cooperación con los aliados de la región para crear capacidades en las áreas de comercio, gobernabilidad, educación, salud, lucha contra el tráfico de drogas ilícitas, contrabando de emigrantes y delitos financieros. Sin embargo, la oferta se diluyó con el advenimiento de los acontecimientos del 11/09, y se impuso en la región un discurso hiperrealista que subordinó las expectativas de conciliar agendas de intereses nacionales y subregionales en pro de un consenso hemisférico, reflejando así la manera distinta de atajar los problemas regionales de la actual administración norteamericana.

23. Lilian Bobea. “El Caribe: Las agendas de seguridad y defensa y el impacto del 11 de septiembre”, en Francisco Rojas Aravena (editor). *La Seguridad en América Latina pos 11 de Septiembre*, Caracas, Nueva Sociedad, 2003.

24. James Hill, United States Army Commander United States Southern Command, *Statement Before the House Armed Services Committee United States House of Representatives*, 24 de marzo de 2004, p. 9.

25. State Department *Joint Statement by the United States of America. The Caribbean Community and the Dominican Republic on the Third Border Initiative*, Washington, D.C., 13 de enero de 2004.

26. En su comparecencia ante la Cámara de Representantes, el general James T. Hill destacaba las acciones que debía desplegar el Comando Sur en su área de responsabilidad: entrenar, equipar, construir y ejercer las capacidades nacionales de los asociados para controlar fronteras, eliminar nichos y proyectar la presencia gubernamental. Las actividades prioritarias estarían encaminadas, de acuerdo con el general Hill, a “mejorar las capacidades del ejército colombiano, conducir operaciones de detención, mejorar la cooperación interagencial, reacomodar la arquitectura estratégica, promover la cooperación en seguridad e institucionalizar el profesionalismo (de las unidades) de las naciones asociadas” James Hill, United States Army Commander United States Southern Command, *Statement Before the House Armed Services Committee United States House of Representatives*, op. cit., p 8.

27. Testimonio del General Bantz J. Craddock, Comandante del Comando Sur de Estados Unidos, ante el Comité de Servicios Armados de la Cámara de Representantes: Fiscal Year 2006, National Defense Authorization Budget Request, 9 de Marzo de 2005. <http://ciponline.org>.

28. Craddock, *Íbid.*

29. Mark Sullivan, *Caribbean Region: Issues in U.S. Relations*, op. cit., pp.5-6.

30. El FATF es un grupo intergubernamental que se encarga de revisar las políticas financieras de otros estados y, en conjunción con el Fondo Monetario Internacional, promueve estándares de control y genera una lista de países que cooperan o no en este rubro. Es notorio el hecho de que en la lista del año 2001 hubiese cinco países caribeños: Bahamas, Islas Caimán, Dominica, San Kitts y Nevis, Granada y San Vicente y las Granadinas. Ver Mark Sullivan, *Caribbean Region: Issues in U.S. Relations*, op. cit. p.4.

31. Bruce Bagley “US Drug Control Policies in Latin America”, Conferencia impartida en Santo Domingo, República Dominicana, 12 de marzo de 2007. Como lo destaca el autor, la parte del presupuesto federal orientada a la reducción de la oferta creció, entre 2002 y 2008, de 55% a 64%, mientras que los fondos para programas de reducción de la demanda han sido cortados en cerca de un 3% para el mismo periodo.

32. *International Narcotics Control Strategy Report*, Vol 1. Washington D.C.: US State Department, marzo de 2007.

33. Bruce Bagley destaca que en los últimos cuatro años el Pentágono ha reducido en más de 62% las horas de vuelo de vigilancia en el Caribe y el Océano Pacífico, las rutas principales del creciente flujo de cocaína y marihuana y de la heroína proveniente de Colombia. También señala que la Marina estadounidense ahora despliega un tercio menos de los botes usados para el patrullaje de las rutas de tráfico. Igualmente, se ha anunciado el retiro de 10 helicópteros Black Hawk que han estado destacados a los grupos de tarea para las interdicciones de drogas en el Caribe, así como la desactivación de ocho radares “aerostats” para la vigilancia de la zona, también por razones de falta de fondos para mantenimiento. “US drug control policy in Latin America”, Santo Domingo, marzo de 2007.

34. Artificio que protege al personal militar de ser enjuiciado por la Corte Internacional de Justicia.

35. James Hill, United States Army Commander United States Southern Command, *Statement Before the House Armed Services Committee United States House of Representatives*, op. cit., p. 3.

36. “El País Participará en Ejercicios Militares”, *Periódico Hoy*, República Dominicana, 5 de mayo de 2004.

37. Aunque ha habido ejercicios de Trade Winds en los años 2001, 2002 y 2003, Trade Winds 2004 cuenta con helicópteros Black Hawk y varios aviones C-130 y C-5 para transporte de equipo, utilizados en el ejercicio liderado por el Comando Sur. También participaron tropas de Antigua, Barbados, Dominica, San Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente, Granada, Bahamas, Belice, Guyana, Haití, Jamaica, Surinam y Trinidad y Tobago.

38. WOLA *Below the radar: US military programs with Latin America, 1997-2007*, op. cit.

39. WOLA, *Íbid.*

40. Este nuevo escenario llamó la atención especialmente sobre el rol del TIAR, creado en 1947 en la Cumbre de Río de Janeiro en el marco de una concepción

colectiva de la seguridad, como el mecanismo ideado para enfrentar los actos de agresión y/o amenazas contra cualquiera de los países americanos, mientras la Junta Interamericana de Defensa (JID), una instancia de carácter continental de articulación de la cooperación militar, viabilizaba el objetivo de mantenimiento de la seguridad y la estabilidad por parte de la OEA.

41. Bridgetown Declaration of Principles. www.caricom.org.

42. Jorge Rodríguez Beruff and Gerardo Cordero, “The Caribbean: The ‘Third Border’ and the War on Drugs”, en Colleta A. Younger and Eilleen Rosin (editors). *Drugs and democracy in Latin America: The impact of U.S. policy. Colorado and London: Lynne Rienner, 2004 pp. 303–338*.

43. En esta línea los Estados del Caribe negociaron con Estados Unidos acuerdos que permitían el ingreso de sus fuerzas de seguridad en aguas territoriales caribeñas, a cambio de promesas de incentivos económicos, aunque ello no evitó tensiones por los diferentes enfoques entre Estados Unidos y los países del Caribe Inglés. Al respecto, ver Jorge Rodríguez Beruff and Gerardo Cordero, “The Caribbean: The ‘Third Border’ and the War on Drugs”, op. cit. También ver Humberto García Muñiz y Jorge Rodríguez Beruff *Fronteras en conflicto, guerra contra las drogas, militarización y democracia en el Caribe, Puerto Rico y Vieques*. San Juan, Puerto Rico, Red de Geopolítica, Cuadernos de paz 1, 1999.

44. Humberto García Muñiz y Gloria Vega Rodríguez. *La ayuda militar como Negocio: Estados Unidos y el Caribe*, San Juan, Puerto Rico, Ed. Callejón, 2002.

45. Raúl Benítez Manaut. “La Cuenca del Caribe: Geopolíticas Mutantes e Inestables: el Caso de la Seguridad Hemisférica y las Relaciones México–Cuba”, en Alejandra Liriano de la Cruz (editora). *Cuba, el Caribe y el Post Embargo*, FLACSO–República Dominicana, Santo Domingo, 2005.

46. Anthony Harriott, “Crime Trends in the Caribbean and Responses”, UN Office on Drugs and Crime, Jamaica, 12 de noviembre de 2002.

47. Por ejemplo, el sector de la justicia en muchos países se encuentra en el banquillo de los acusados por la alta presencia de jueces corruptos involucrados con el narcotráfico que emiten sentencias favorables a los traficantes de droga.

48. La cuestión del narcotráfico constituye un fenómeno no tan nuevo en la región, aunque sí lo es el patrón bajo el cual opera y los impactos que produce en sus sociedades. Para un entendimiento más amplio del fenómeno, ver Jorge Domínguez y Andrés Serbin (editores). *From Pirates to Drug Lords: The Post Cold War Caribbean Security Environment*, State University of New York Press, Albany, 1998. Ivelaw Griffith (editor) *Caribbean Security in the Age of Terror*, Kingston, Jamaica y Londres, Ian Randle Publishers, 2004, p.32.

49. Datos para 2004. Fuente UNODC, *World Drug Report 2006*, New York, 2006.

50. Caribbean Drug Control Coordination Mechanism. “Illicit Drug Markets in the Caribbean 2000”, www.unodc.org/pdf/barbados/caribbean_trends_2000-2001.

51. Ibid.

52. El restante se dio en las otras islas. Ver UNODC, *World Drug Report 2006*, op. cit.

53. *Caribbean Community Report on Crime and Security*, CARICOM Regional Task Force, Trinidad y Tobago, septiembre de 2002.

54. Daniel Pou. “El incipiente debate de las armas de fuego en el Caribe”, en Varios Autores *Armas Pequeñas y Livianas: Una Amenaza a la Seguridad Hemisférica*, FLACSO, San José, Costa Rica, 2007, FLACSO, p. 410.

55. Wendy Campbell. “No Evidence of Terrorists in TT”, *Newsday TT*, enero de 2003. www.trinidadandtobagonews.com/forum/wbbbs_config.pl.

56. Colvin Bishop y Oral Khan. “The Anti-Terrorism Capacity of Caribbean Security Forces”, en Ivelaw L. Griffith, (editor) *Caribbean Security in the Age of Terror*, *op. cit.* p. 392.

57. En los últimos cinco años, República Dominicana ha extraditado hacia Estados Unidos a cerca de un centenar de nacionales involucrados, en su mayoría, en casos de narcotráfico de alto perfil.

58. Estas cuestiones surgieron en la conferencia celebrada por el Wilton Park, “The Caribbean: How Can Security and Prosperity be Achieved?”, Londres, septiembre de 2005.

59. Reunión Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) sobre Seguridad. Tegucigalpa, M.D.C, 3 de octubre 2006.

60. En el año 2004, el turismo generó 2.4 millones de puestos de trabajo, lo que representó el 15.5% del total de empleos con cinco o más dependientes. Para el mismo periodo produjo 40 billones de dólares, y se espera que crecerá a 89.1 billones de dólares para el año 2014.

61. OEA “Declaration of Bridgetown: The Multidimensional Approach to Hemispheric Security” (AG–dec.27), 4 de junio de 2002. En dicha declaración se establece que “las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el Hemisferio, son de naturaleza diversa y alcance multidimensional, por lo que el concepto y enfoque tradicionales deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales.”

62. “Preocupaciones Especiales de Seguridad de los Pequeños Estados Insulares”, documento emitido por la Comisión de Seguridad Hemisférica del Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos. www.oas.org/CSH.

63. Joseph S. Tulchin, Raúl Benítez Manaut y Rut Diamint (editores). *El Rompecabezas: Conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI* *op. cit.* p. 25.

64. Herbert Wulf. *Security Sector Reform in Developing Countries and Transitional Countries*. Berghof Research Center for Constructive Conflict Management. www.berghof-handbook.net.

65. Raúl Benítez Manaut. *La teoría de la reforma del sector defensa y América Latina*, ponencia presentada en el seminario Institucionalidad Democrática para la Administración de la Defensa y la Seguridad Ciudadana en el Siglo XXI, Pontificia Universidad Católica de Ecuador, Quito, 24–25 de noviembre de 2004.

66. Citado por Heiner Hanggi. “Conceptualising Security Sector Reform and Reconstruction”, s.f.

67. Herbert Wulf, *op. cit.* pp.7–8.

68. Dick Baly. *Understanding and Supporting Security Sector Reform*. DFID, London, SF, pp. 15–16.

69. Citado por Heiner Hanggi, *Íbid.*

70. A inicios de 2004, el recién elegido presidente Leonel Fernández Reyna realizó una reducción importante, especialmente a los altos niveles de la jerarquía castrense, poniendo en retiro cerca de 100 generales a principio de su mandato.

71. En este sentido se diferencia un tanto de la experiencia de Centroamérica, donde, sin negar el peso fundamental que tuvieron los factores internos, un papel igualmente importante lo jugó el marco de los acuerdos de paz que caracterizaron la transición militar a las democracias en los años noventa.

72. La doctrina asumida por el ejército desde su formación, y puesta en práctica durante los álgidos años de lucha anticomunista, era una proyección de la doctrina estadounidense de seguridad nacional y la lucha contrainsurgente, de la cual aún se conservan rasgos fundamentales heredados de cuerpos especializados como los mal afamados “cascos negros” y de los entrenamientos en contrainsurgencia urbana.

73. En la región, pocos países poseen fuerzas de defensa, principalmente Cuba, República Dominicana, Barbados (sede del RSS) y Jamaica. Esta última posee unas fuerzas armadas (JDF) que oscila entre 1,500 y 4,000 efectivos, que consumen entre un 19 y 30% de los recursos destinados a la seguridad y la administración de la justicia. El resto descansa en la seguridad transferida por los países centrales con los cuales tienen relaciones de interdependencia. Por su parte, Jamaica, que constituye quizás la tercera nación con unas fuerzas armadas de cierta presencia, la JDF oscila entre 1,500 y 4,000 efectivos, consumiendo entre un 19 y 30% de los recursos destinados a la seguridad y la administración de la justicia. Ver Lilian Bobea “Recomposición de las Fuerzas de Seguridad en el Caribe y su Impacto en las Relaciones Cívico-Militares”, en Lilian Bobea (editora). *Soldados y Ciudadanos en el Caribe*, República Dominicana, FLACSO, ed. Amigos del Hogar. Para el caso de Cuba ver: Hal P. Klepak *Cuba’s Military 1990-2005. Revolutionary Soldiers During Counter-Revolutionary Forces*, Palgrave-MacMillan, New York, 2005.

74. Wilfredo Lozano. “Los Militares y la Política en República Dominicana: De la Muerte de Trujillo al fin del Siglo XX”, en: Lilian Bobea (editora). *Soldados y Ciudadanos en el Caribe, op. cit.*, p. 129.

75. Al respecto, ver el Resumen Ejecutivo del Plan de Seguridad Democrática, Secretaría de Estado de Interior y Policía, 12 de julio del 2005 y Acción del Plan de Seguridad Democrática de República Dominicana., http://www.seip.gov.do/proyectos/psd/acciones_del_psd/index.htm.

76. *Prison Brief for Dominican Republic*. International Centre for Prison Studies, Kings College, London, 2006.

77. *Íbid.*

78. Algunos de los trabajos más detallados sobre Jamaica son los de Anthony Harriott. “Effectiveness, Efficiency and the Reconfiguration of the Jamaican Security Forces”, presentado en REDES 2001, Mayo 22–25, 2001; Anthony Harriott. *Police and Crime Control in Jamaica: Problems of Reforming Ex Colonial Constabularies*, Jamaica, The University of the West Indies Press, 2000. Colvin Bishop and Oral Khan. “The Antiterrorism Capacity of Caribbean Security Forces”,

en Ivelaw Griffith (editor). *Caribbean Security in the Age of Terror*, Kingston, Jamaica, y Londres, Ian Randle Publishers, 2004; Ramesh Deosaran. “A Portrait of Crime in the Caribbean: Realities and Challenges”, en Ivelaw Griffith (editor). *Caribbean Security in the Age of Terror*, *op. cit.* E. Zacca. “Judicial Reform in Jamaica”, en Malcom Rowat, Waleed Malik y Mari Dakolias (editores). *Judicial Reform in Latin America and the Caribbean. Proceedings of a World Bank Conference*, Washington DC, World Bank, 1995.

79. Lilian Bobea. *Soldados y Ciudadanos en el Caribe*, *op. cit.* Anthony Harriot, Ramesh Deosaran, “A portrait of Crime in the Caribbean: Realities and challenges”, en: Ivelaw L. Griffith (editor). *Caribbean Security in the Age of Terror, Challenge and Change*, *op. cit.*

80. Dirk Kruijt y Wim Hoogbergen. “Surinam, Antillas Holandesas y los Países Bajos”, *Foreign Affairs en Español*, año 4, No. 2 abril–junio de 2004.

81. A través de este acuerdo, los países de la región pagan el combustible a precios del mercado, pero bajo la modalidad de préstamos de largo plazo a bajos intereses. Brasil por su parte enfatiza la expansión comercial y la inversión industrial en la región.

82. Gran parte de las informaciones contenidas en este recuento han sido recogidas de opiniones externadas por líderes, académicos y *policymakers* participantes en la conferencia: “The Caribbean: How can Security and Prosperity be Achieved?”, celebrada bajo los auspicios del Wilton Park y el Foreign and Commonwealth Office, en Londres, en septiembre de 2005.

83. Siete de ellos lograron su independencia entre finales de los años setenta y principios de los ochenta.

II. EXPERIENCIAS DE REFORMAS DEL SECTOR DE LA SEGURIDAD EN EL CARIBE

HAL P. KLEPAK

SEGURIDAD CARIBEÑA: LA DIMENSIÓN EUROPEA

El mar Caribe ofrece una heterogeneidad cultural, racial y política de una riqueza sorprendente para un área tan pequeña del globo. La historia política y el asentamiento de la región han dejado una mezcla de entidades políticas isleñas y muchas continentales que van desde Cuba, que sobrevive como un Estado comunista, hasta lo que se asemeja a posesiones coloniales autogobernadas en el caso de por lo menos algunos territorios europeos en el área.

Este capítulo trata del contexto de seguridad de aquellas islas y un territorio no insular que aún son partes de territorios en el extranjero de Estados europeos o partes en el extranjero constitutivas de esa metrópolis. Específicamente abordaremos el contexto de las zonas administradas por los holandeses, franceses y británicos, en las que su seguridad y la de la región entran en consideración.

En general, estas entidades se sienten mucho menos amenazadas en su seguridad que sus pequeños vecinos independientes —por lo menos aquellos cuyas madres patrias europeas no fueron españolas—, ya sean islas o Estados continentales.¹ La mayoría de dichas entidades son países insulares pequeños, aunque Belice, Guyana y Surinam se ubican en el continente, en América Central y del Sur. Fuertemente divididas, y reflejando la diversidad arriba mencionada, se benefician sin embargo de la seguridad y de la defensa de Estados europeos prósperos y fuertes, bastante capaces de velar por sus intereses de seguridad, a los que están políticamente ligadas.² Gran Bretaña y Francia aún son potencias significativas, con fuerzas armadas considerables y con mayores capacidades de levantamiento estratégico, con una policía y otras fuerzas de seguridad impresionantes y con todos los recursos relacionados que les permiten actuar enérgicamente aun estando

tan lejos del Mar Caribe. Incluso los Países Bajos, mucho menos poderosos que los otros dos, tienen una marina y una fuerza aérea de tamaño considerable, y han estado dispuestos a desplegarlas, lo mismo que a la policía nacional, como y cuando sea requerido dentro de la región.

Todos estos poderes colocan algunos recursos permanentes de defensa y seguridad en la región y todos pueden reforzarlos de manera relativamente rápida en caso de que fuera necesario. Todos ya han tenido que pelear para defender estos territorios y, aunque fue hace ya algún tiempo, lo que amerita resaltar aquí es que una presencia militar de aquellos países en el área es una tradición de siglos de antigüedad que apenas sorprende a los contribuyentes fiscales en Europa.

Es, después de todo, la guerra lo que ha dado forma a este extraordinario mosaico político (y racial) de Estados, departamentos, territorios de ultramar, entre otros, y los han hecho verse de la manera en que lo hacen hoy. Cuando la autoridad Papal dividió los territorios no descubiertos del mundo entre España y Portugal a inicios del periodo colonial, la decisión fue prontamente cuestionada por otros países, usualmente (aunque no siempre) protestantes, por medios militares. Y mientras este cuestionamiento en un principio tomó la forma de actividad corsaria y pirata contra asentamientos españoles y flotas del tesoro, pronto se volvió parte y parcela de la guerra convencional europea con posesiones coloniales que cambiaban de manos a una velocidad desconcertante, en un marco muy complejo, y casi siempre a expensas de España.

Los británicos, franceses y holandeses forjaron imperios enteros para sí mismos en aquellas partes de la América española a las que Madrid no pudo defender de su rapacidad. Aún los daneses, y mucho después Estados Unidos, tomaron su parte del botín territorial. Cuando comenzó la descolonización, en la década de 1950, acelerándose en los sesenta y setenta, la mayoría —pero no todas— de las colonias británicas optaron por la independencia completa de Londres, mientras permanecían como miembros de la *Commonwealth*; en la mayoría de los casos, por mucho, se siguió reconociendo a la Reina como cabeza de Estado. Otros, sin embargo, eligieron otra ruta y sintieron que las ventajas de ser británico superaban las de la independencia. Aunque adquirieron más y más funciones de autogobierno, no tiraron la bandera británica.

Los holandeses y los franceses optaron por un sistema revisado de independencia que esencialmente retiene la conexión con las antiguas co-

lonias como partes constituyentes de la madre patria. Así, miembros del Parlamento, tomando ventaja de las comunicaciones modernas, son elegidos en casa, pero sirven en La Haya o París como parlamentarios regulares, en lo que consideran sus países y sus legislaturas.

Hay pocas amenazas tradicionales para estos territorios, aunque algunos de los Estados independientes ciertamente las enfrentan. Uno piensa en Belice, Guyana, Surinam —y en un menor grado Trinidad y Tobago— y sus fronteras, disputas marítimas y jurisdiccionales con vecinos más grandes. Pero de los territorios europeos sólo la Guyana Francesa tiene algunos problemas mínimos de delimitación de fronteras con Brasil. Y mientras que, dada la naturaleza de los Estados isleños, y particularmente sus dimensiones marítimas, es fácil volverse displicente, los sucesos cotidianos de la seguridad que enfrentan las autoridades locales raramente giran alrededor de amenazas tradicionales.

Son sus actividades criminales, abrumadoramente ligadas al tráfico ilegal internacional de narcóticos, las que dominan las preocupaciones de seguridad y defensa de estas islas y sus metrópolis europeas.³ Ubicadas a lo largo de rutas hacia el norte y el este, son puntos de tránsito atractivos para narcotraficantes que apuntan hacia los principales mercados mundiales de drogas ilegales. Además, son lugares útiles para actividades de inversión y de la banca, lo que permite el lavado de dinero, esencial para que el narcotráfico sea rentable. Sobornan a servidores públicos y miembros de los servicios de seguridad a través de los vastos recursos que son capaces de desplegar, y esta corrupción puede expandirse de modos tales que en pequeños países puede llevar al soborno del Estado como un todo y a la creación de lo que se ha llamado “narco-Estados”.⁴ No sorprende mucho, entonces, que la preocupación local y metropolitana se haya generado a partir de estos temas.

Esto no significa que no haya otras preocupaciones sobre seguridad en la región. Con la amplia definición de seguridad que actualmente está en boga, muchos de los líderes de esos gobiernos insisten en la seguridad económica, como las ventas de banano a la Unión Europea y los Estados Unidos; esto es, para ellos, parte total en el marco de la seguridad. Algunos agregarían el VIH/SIDA. El terrorismo, dado el lugar donde se ubica la región con respecto a blancos potenciales en Estados Unidos y sus territorios en el Caribe, no puede ser un tema sin resonancia en la zona.⁵ Ahora

pasemos a lo que los Estados europeos, en cooperación con autoridades locales, han hecho para responder a estos retos.

LOS PAÍSES BAJOS Y SU CARIBE

Las Antillas Holandesas, propiamente, y Aruba, ahora políticamente independiente, son entidades autónomas dentro del Reino de los Países Bajos. Responsables de sus asuntos internos desde 1954, las Antillas Holandesas tienen una experiencia considerable de gobierno dentro de las esferas que les fueron conferidas. Aruba se separó de esta agrupación y obtuvo un control similar de sus asuntos internos desde 1986. En ambos casos el gobierno metropolitano en los Países Bajos es responsable tanto de la política exterior como de la de defensa, en arreglos semejantes al sistema británico de estatus de *dominio* que primero fue desarrollado para Canadá en 1867 y luego extendido a muchas otras partes del Imperio Británico y la *Commonwealth* (Mancomunidad) a lo largo de los siguientes ochenta años.

Las Fuerzas Armadas de los Países Bajos tienen la tarea de proteger la integridad del territorio nacional y aliado, y este papel incluye específicamente al territorio de las Antillas Holandesas y Aruba. Además de asistir en el avance del derecho internacional y la estabilidad, las Fuerzas Armadas también están obligadas a ayudar a autoridades civiles en el contexto de la aplicación de la ley, la recuperación de desastres y asistencia humanitaria, tanto dentro del Reino como fuera de él.

Son estos últimos roles los que producen el impacto más grande en la seguridad de los dos países caribeños que, junto con la metrópolis, también conforman el Reino. No hay amenazas reales a la integridad del territorio nacional en el Caribe, aunque las hay para la antes Guyana Holandesa y ahora país independiente de Surinam, que tiene disputas fronterizas con dos de sus vecinos.

Las amenazas que ahora enfrentan estas islas están mucho más relacionadas con actividades ilegales por parte de ciudadanos, pero particularmente no-ciudadanos que están especialmente involucrados en el intercambio internacional ilícito de drogas, y también en el tráfico de personas, venta ilegal de armas y mucho más. Pero no hay duda de que el principal problema para la defensa local y la seguridad es el asunto de las drogas ilegales y los retos relacionados con éstas.⁶

Estas islas se ubican cerca de las costas colombianas y venezolanas, entre las más importantes rutas para los embarques de drogas ilegales, entre la Sudamérica continental (Colombia, Bolivia y Perú, principalmente) y Estados Unidos y la Europa occidental. El contexto político especial de las islas complica aún más esta situación pues, en esencia, su plena pertenencia al Reino de los Países Bajos, y por ende en la Unión Europea, significa en muchos sentidos que son el punto de entrada no sólo a los Países Bajos, sino a la totalidad de la Unión. Como virtualmente ya no hay aduanas u otras barreras en las fronteras entre los miembros de la UE, entrar a los territorios de los Países Bajos en el Caribe significa de hecho que uno ha entrado en Europa.

Esto, por supuesto, es también cierto para los otros territorios independientes de los británicos y franceses en la región, pero está más influenciado aquí por las leyes, relativamente relajadas, vigentes en los Países Bajos metropolitanos, donde el acceso a las drogas se encuentra afectado. No es cierto que fuera de Europa tales leyes se apliquen del mismo modo que en los Países Bajos. Pero se da el caso de que el atractivo del territorio de los Países Bajos (y por ende la Unión Europea), tan cerca de América del Sur, difícilmente podría no notarse por los flexibles y creativos que son los barones de la droga que están cercanos.

Así, estas islas son un blanco importante para los *señores de la droga*, para el tránsito de su producto hacia Europa y aún, en cierta medida, hacia Estados Unidos. Y, como se ha visto en otras islas del Caribe, la vasta riqueza y recursos en armas del narcotráfico aseguran que sólo fuerzas poderosas pueden contrarrestarlo. Éste es un gran reto para los pequeños Estados isleños del Caribe. Pero con la ayuda de la metrópolis holandesa, en forma de apoyo a aduanas, activos militares, navales y de la fuerza aérea, así como refuerzos policíacos, hay mayor oportunidad de un éxito relativo. No cabe duda de que muchos narcotraficantes evitan las islas holandesas por sus relativamente fuertes y eficientes sistemas de seguridad. Después de todo, hay opciones mucho más fáciles en otros lugares.

FUERZA AÉREA Y EJÉRCITO HOLANDESES

Para sostener una postura fuertemente disuasiva, la Fuerza Aérea Real de los Países Bajos tiene un rol menor, y sólo ocasionalmente despliega aviones a las islas. También pueden colaborar, según sea necesario, con los acti-

vos de la Fuerza Aérea de Estados Unidos, desplegados en lugares aledaños. Tareas aéreas más consistentes tienden a ser dominio de la Marina.

El Ejército de los Países Bajos y la Guardia paramilitar cuentan con una presencia más permanente. Tienen la tarea de resguardar puntos vitales y otras instalaciones de gobierno, y la Policía Militar del Ejército realiza tareas policíacas a la vez que su papel natural.

LA MARINA REAL DE LOS PAÍSES BAJOS

La Marina Real de los Países Bajos es la que está más presente y activa, una situación quizá no tan sorprendente cuando uno piensa en los vastos mares de los cuales esta fuerza es responsable y el hecho de que todas éstas son, después de todo, islas. El cuartel local para la Marina es Curaçao. Una unidad mayor de la flota, normalmente una fragata, se mantiene en la estación con un submarino; de manera aún más sorprendente, está ahí constantemente. Vale la pena notar, dado el papel que juega de manera abrumadora en las operaciones antidrogas, que la fragata es un buque de defensa aérea y de comando, del tipo que más se asemeja a un buque moderno adecuado para este trabajo.

Tal y como se mencionó, el Servicio Naval Aéreo es responsable del vasto volumen de operaciones aéreas, y normalmente tiene en la estación tres aviones de patrullaje marítimo “Orión”, que pueden aumentarse en caso necesario por aviones de la metrópolis o por activos de la Fuerza Aérea traídos a conveniencia. Los marinos reales de los Países Bajos refuerzan a estas fuerzas marítimas, al igual que el Ejército, mucho más pequeño, desplegado localmente. La Marina trabaja muy de cerca con las fuerzas de los Estados Unidos en la región, y es anfitrión de muchos aviones estadounidenses que operan en Colombia pero que prefieren, por obvias razones, trabajar desde territorio holandés, mas cercano.

También acuartelada en Curaçao, pero con estaciones más pequeñas en St. Martin y Aruba, la Guardia Costera de las Antillas Holandesas y Aruba tiene tres guardacostas navales en su pequeña fuerza, que trabajan de cerca para ayudar a la Marina en la interdicción de las drogas. Debería decirse que, mientras que el rol antinarcóticos es el principal, las tareas de búsqueda y rescate pueden fácilmente combinarse con ellas. Esta fuerza se halla bajo el control operacional de la Marina. También hay buques de vigilancia hidrográfica que complementan esta presencia marítima en las aguas que rodean las islas.⁷

“LES CARAÍBES”

Con tan sólo dos territorios mayores, Guadalupe y Martinica, y la mitad de la isla de Saint–Martin, los franceses están lejos de su antigua gloria en el Mar Caribe.⁹¹ Sin embargo, París proporciona mucha más fuerza militar a la región que cualquiera de las otras potencias europeas. Tal como sucede con las islas holandesas ocurre con las francesas. Guadalupe y Martinica son departamentos reales de la República Francesa y, en esa medida, también son parte y parcela de la Unión Europea, con muy poco que las distinga de cualquier otro departamento, excepto su ubicación geográfica y su sutil distinción en el nombre de “Departamentos de Ultramar” (“*départements d’outre–mer*”). Estas características también las comparten con la Guyana Francesa, un departamento continental entre Brasil y Surinam.

Sus nacionales eligen a sus representantes en la Asamblea Nacional de París, poseen la ciudadanía como los demás franceses y la mayoría de los privilegios y responsabilidades de ciudadanos *normales*. Comparten con sus vecinos locales holandeses los problemas relacionados con drogas y otros factores criminales (incluyendo el elemento central de que su territorio esté, en términos aduanales, esencialmente igual a que si geográficamente se encontrara en Europa), aunque están ligeramente más lejos del continente sudamericano. La Guyana Francesa tiene dificultades fronterizas, especialmente con Brasil, pero también con Surinam. Esto se complica por el nerviosismo brasileño, por el activismo de las ONG francesas y sus pretensiones sobre el Amazonas. Otro problema de seguridad es la inestabilidad crónica de Surinam.

Sin duda Francia está muy presente militarmente en la región. Hay una Zona Permanente de Responsabilidad mantenida por Francia, y dentro de ella hay unidades del Ejército, de la Marina y la Fuerza Aérea desplegados permanentemente. Éstos buscan, de acuerdo con la política de defensa global de Francia, cumplir con tres principales tareas:

1. Crear un ambiente internacional estable.
2. Respetar los acuerdos y compromisos de defensa de Francia.
3. Defender los intereses franceses.

La Fuerza Aérea Francesa (*Armée de l’Air*) tiene bases en Martinica, en Guadalupe y en la Guyana Francesa. Sus responsabilidades incluyen la in-

terdicción de la droga, desde luego, pero también la búsqueda y rescate, operaciones humanitarias –tanto como sean requeridas–, misiones de evacuación según se requieran y necesidades de transporte y reabastecimiento de las fuerzas en el Caribe. Para ello despliega normalmente en las islas (nuestra principal preocupación aquí) tres aviones de transporte, dos helicópteros de combate Puma y dos helicópteros ligeros.

El Ejército (*Armée de Terre*) tiene bases aún más amplias en Guadalupe, en Martinica y, con fuerza considerable, en la Guyana Francesa. Esto incluye, según la información más reciente, un regimiento marino y un batallón marino por separado, dos regimientos de *Service Militaire Adapté*, uno en Guadalupe y otro en Martinica, y un regimiento de infantería de la Legión Extranjera en Guyana. Tienen un papel especial en afirmar la soberanía francesa sobre las islas y los territorios continentales, aunque también se embarcan en operaciones humanitarias y en apoyar al poder civil. Es en este último papel que tienen lugar la mayoría de sus operaciones antidrogas. Finalmente, hay un mayor volumen de responsabilidad sobre la seguridad del centro de exploración sobre el espacio en Kouros, en la Guyana Francesa. Estas instalaciones no sólo realizan el volumen del trabajo de las iniciativas espaciales europeas, sino que también apoyan al programa brasileño de lanzamiento de satélites, una medida de construcción de confianza con un vecino poderoso que no siempre está del todo contento con la presencia francesa en el departamento.⁹

La Marina está acuartelada localmente en Fort-de-France. Sus roles incluyen la búsqueda y el rescate, labores de transporte y reabastecimiento, operaciones humanitarias, misiones de evacuación, la afirmación de la soberanía francesa en las aguas contiguas al territorio francés, donde la nación tiene una extensa zona de exclusión marítima, y la ayuda a la defensa civil, pero más específicamente la interdicción de las drogas. Para lograr estas metas, la Marina francesa tiene un establecimiento permanente en el área de una fragata (de vigilancia) con un helicóptero a bordo, un barco de transporte, un buque de patrullaje y un avión de patrullaje marítimo Falcón 50. Al igual que la Fuerza Aérea, estos activos pueden suplementarse en caso necesario.

La Gendarmería Nacional también está presente en los tres departamentos, con las responsabilidades policíacas normales de la Francia metropolitana. Su papel local antinarcóticos, no obstante, tiende a recibir prioridad.¹⁰

Es importante notar que, contrario a las prácticas británica y holandesa en el Caribe, las Fuerzas Armadas francesas no cooperan activamente con las Fuerzas Armadas estadounidenses ni con su guardia costera en la región, ni tampoco en la campaña antinarcóticos. Se desconoce hasta qué punto tiene lugar una cooperación informal.¹¹

EL SOL NUNCA SE PONE; LOS BRITÁNICOS AÚN ESTÁN AQUÍ

Fueron por supuesto los británicos quienes obtuvieron la parte del león del botín de los ataques montados por los tres países a los territorios en el Caribe del Imperio Español.¹² A pesar de la riqueza —en ocasiones fabulosa— que el Santo Domingo francés (Haití) llevó a Versalles, fueron las islas británicas las que, hacia finales del siglo XVIII, resultaron las más rentables y más numerosas. La mayoría de esas islas eligieron la independencia en la primera corriente de descolonización, en la década de los sesenta. Las posesiones más grandes, Jamaica y Trinidad y Tobago y la Guyana Británica (hoy Guyana) encabezaron el grupo. Pero fueron finalmente seguidas por Antigua y Barbuda, las Bahamas, Barbados, Dominica, Granada, St. Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas y el territorio continental de Belice (antes Honduras Británica) en América Central.¹³

Algunas islas, sin embargo, han permanecido como parte de Gran Bretaña y muestran poco interés en cambiar su status.¹⁴ Estos territorios se esparcen en una vasta área que se extiende mucho más allá del Caribe para incluir a Bermuda en el Atlántico Norte y a las Islas Malvinas a miles de kilómetros de distancia en el Atlántico Sur. También están las Islas Caimán (al Sur de Cuba), las Islas Turkos y Caicos (al Noreste de Cuba), las Islas Vírgenes Británicas (entre República Dominicana y el territorio estadounidense, principalmente Puerto Rico), Montserrat y Antigua, en el este del Caribe.

El Reino Unido tiene una responsabilidad directa sobre los asuntos extranjeros y de defensa de todos estos territorios, y por lo menos en algunos casos retiene los vínculos de defensa con antiguas colonias que ahora son miembros independientes de la *Commonwealth*. La Reina es la cabeza de Estado de la mayoría de estos países. Ninguno de los territorios extranjeros tiene fuerzas militares o navales de tiempo completo, aunque el Regimiento de Bermuda es en sí una unidad de reserva en el modelo del Ejército Territorial Británico. Varias de las naciones independientes de la *Commonwealth* tienen fuerzas armadas, pero normalmente son pequeñas, y

algunas apenas tienen policía o fuerzas de seguridad similares. Casi todas trabajan de cerca con activos militares británicos en el Caribe y una cierta cantidad de asesores británicos de los tres servicios, la policía y los servicios de aduana están vinculados con agencias equivalentes de la *Commonwealth*.

El propósito de la política de defensa del Reino Unido, que cita los objetivos británicos generales, afirma que el fin del Ejército es llevar seguridad al pueblo del Reino Unido y sus territorios extranjeros, defendiéndolos, y actuar a fin de fortalecer la paz y la seguridad internacional. Hay una presencia militar británica permanente en el Caribe, ampliamente relacionada con los territorios que aún conserva, pero también con sus compromisos sostenidos hacia los países independientes de la *Commonwealth*.

La Real Fuerza Aérea no está formalmente presente de manera permanente en la región, aunque hay vuelos de la RAF (por sus siglas en inglés) para traer aviones al área del Caribe en un patrón relativamente regular.¹⁵ El Ejército, sin embargo, tiene un vuelo del Cuerpo Aéreo del Ejército situado fuera de Belice, en apoyo al establecimiento del Equipo de Entrenamiento del Ejército Británico (BATSUB, por sus siglas en inglés) para la guerra en la jungla en ese país, el cual coopera con la Fuerza de Defensa de Belice en operaciones antidrogas según sea necesario. El Ejército también tiene un Equipo de Apoyo de Entrenamiento de manera permanente con el BATSUB y algunos refuerzos anexos con el Regimiento de Bermuda.

La Fuerza de Tareas del Atlántico de la Marina Real (Norte) tiene una fragata normalmente desplegada hacia el área del Caribe como barco de guardia. En ocasiones este nivel de apoyo puede ascender a un destructor. También hay un barco de apoyo auxiliar (Auxiliar Real de la Flota) frecuentemente en la región, que muestra su bandera de manera más general en el Caribe. Finalmente, hay un segundo barco de escolta (fragata o destructor) que, bajo aviso previo de 14 días, se mueve al Caribe en caso necesario.¹⁶

Esta presencia militar no es muy notable para el país que, por muchos motivos, cuenta con la mayor apuesta en la región. Sin embargo, se refuerza con una presencia policíaca, mucha cooperación con los países de la *Commonwealth* (y con Estados Unidos) y un programa de asistencia muy activo para naciones como Cuba, que son vistas como especialmente efectivas en la lucha contra los narcóticos ilegales.¹⁷

CONSIDERACIONES FINALES

El Caribe no constituye un área de alta prioridad para las fuerzas armadas de cualquiera de las metrópolis. El Reino Unido está en la actualidad extremadamente activo, y en algún modo se ha excedido, en el apoyo a Estados Unidos en Irak y contribuyendo al mantenimiento de la paz internacional. Los Países Bajos apoyan a las Naciones Unidas y las operaciones estadounidenses o de alguna coalición para el mantenimiento de la paz en varias partes del globo, incluyendo Afganistán. Francia, por su parte, tiene serias responsabilidades en África y otros lugares donde posee departamentos de ultramar.

La región, sin embargo, importa a los tres países, y el despliegue de recursos lo demuestra. No es necesario decir que Estados Unidos quiere que esos esfuerzos se lleven a cabo. Mientras Francia es en cierto modo reticente a verse cooperando demasiado con Estados Unidos en la región, tiene fuerzas y recursos significativos que asumen tareas que cuentan con la aprobación de Washington. Gran Bretaña y los Países Bajos ven claramente sus acciones regionales como valiosas en y por sí mismas, pero también en términos de la cooperación con la única superpotencia.

Los tres países tienden a mantener por lo menos el nivel actual de actividad en la seguridad y la defensa regional. El tráfico de drogas ilegales que aún florece parecería hacerlo más relevante. Después de todo, estos territorios son parte de “casa”.

NOTAS

1. Para un excelente análisis del tipo de problemas que enfrenan los Estados pequeños y débiles en el aspecto de seguridad y la defensa, véase: Mohammed Ayoob. *The Third World Security Predicament; State Making, Regional Conflict and the International System*, Boulder, Lynne Rienner, 1995.

2. Para una descripción no sólo de esta diversidad, sino también de su impacto en relaciones regionales, véase: Francine Jácome. *Diversidad cultural y tensión regional en América latina y el Caribe*, Caracas, Nueva Sociedad, 1993.

3. Esto, por supuesto, no sugiere de ninguna manera que no hay otros elementos en la agenda de seguridad caribeña, especialmente en aquella de pequeños Estados, y que son económicos. Véase la mayoría de los artículos en Francine Jácome et. al. (editores), *Anuario de la integración regional en el Caribe 2002*, Caracas, Nueva Sociedad, 2002.

4. Quizá el mejor trabajo sobre estos asuntos siga siendo: Peter Smith, *Drug Policy in the Americas*, Boulder, Westview, 1992.

5. Ver: Lilian Bobea. “El Caribe: las agendas de seguridad y defensa y el impacto del 11 de septiembre” en Francisco Rojas Aravena (editor). *La Seguridad en América Latina pos 11 de septiembre*, Caracas, Nueva Sociedad, 2003, pp. 212–237.

6. Para una mirada detallada a actores distintos a los Estados isleños propiamente caribeños que han estado activos en la seguridad regional, véase Ivelaw Griffith. *The Quest for Security in the Caribbean*, Armonk, New York, Sharpe, 1993, especialmente los capítulos nacionales individuales, y particularmente las páginas 208–210.

7. Estos detalles fueron tomados el Ministerio de Defensa de los Países Bajos. *Defence White Paper 2000*, en <http://www.mindef.nl/>; y, de la misma fuente, *Facts and Figures on Dutch Security Policy and the Armed Forces*, The Hague, Directorate of Central Information, MOD, 2004.

8. La historia de aquellas glorias puede encontrarse en Nellis M. Crouse. *The French Struggle for the West Indies, 1665–1713*, New York, Octagon, 1966.

9. Es una historia complicada, demasiado larga como para entrar en ella. Es interesante notar que hay una broma frecuentemente citada, pero que por supuesto es cierta en sentido estricto *que la frontera más fuerte de Francia no es con España, Bélgica o Alemania, sino con Brasil*. Dado un número de declaraciones del gobierno francés y de ONGs acerca de la internacionalización del Amazonas, tener un territorio francés y una guarnición francesa tan cerca a esa zona estratégica puede provocar algunas preocupaciones en Brasilia.

10. Consúltese a Ivelaw Griffith para un marco útil sobre Francia en el Caribe. Estos detalles son tomados del Ministerio de la Defensa, París: www.defense.gouv.fr.

11. Esto no debe entenderse como una aseveración de que París está desinteresado en ver el éxito de operaciones antidrogas. Ciertamente le interesa. Para su cooperación con Cuba, por ejemplo, véase Hal Klepak. *Cuba's Military 1990–2005: Revolutionary Soldiers in Counterrevolutionary Times*, op. cit. pp. 157–158.

12. Una mirada útil de la relación con la Latinoamérica post-independencia se encuentra en Rory Miller *Britain and Latin America in the 19th and 20th Centuries*, London, Longman, 1993.

13. Algunos de sus asuntos de seguridad en principio sobresalientes, muchos de los cuales han sido exacerbados –aunque en forma diferente– desde el fin de la Guerra Fría, pueden encontrarse discutidos en Peter Calvert (editor). *The Central American Security System: North–South or East–West*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988.

14. Bermuda, por ejemplo, votó recientemente de forma masiva para seguir siendo un territorio extranjero británico, autogobernado en la mayoría de los asuntos pero dejando sus cuestiones extranjeras y de defensa firmemente en manos de Londres.

15. Hay, sin embargo, una presencia de la RAF en las Islas Malvinas, y los aviones que vuelan entre aquellas islas y las bases británicas pueden usar aeropuertos caribeños para apoyar, en el corto plazo, en operaciones que tengan lugar en la zona.

16. Los detalles se encontraron en el Ministerio de Defensa del Reino Unido, MOD (por sus siglas en inglés) *Annual Report and Accounts*, London, octubre de 2004. De la misma fuente, *Defence White Paper: Delivering Security in a Changing World*, Londres, Ministry of Defence, 2004.

17. Véase: Hal P. Klepak. *Cuba's Military 1990–2005: Revolutionary Soldiers in Counterrevolutionary Times*, op. cit. pp. 159–162. El general Barry McCaffrey, durante mucho tiempo el “zar antidrogas” de Washington, coordinando esfuerzos nacionales e internacionales en el campo antidrogas, acumuló elogios en Cuba, y por extensión en países que como Gran Bretaña –pero también Francia–, que ayudan a Cuba en sus esfuerzos antinarcóticos. Véase: Marc Frank. “Former US Drug Tzar Meets Castro in Cuba,” La Habana, Reuters, 3 de marzo de 2003. Véase también: US State Department. *International Narcotics Control Strategy Report*, Washington, 2005. El Reino Unido también califica alto en los elogios de los cubanos. Véanse otras consideraciones favorables constantes en Francisco Arias Fernández. *Cuba contra el narcotráfico: de víctimas a centinelas*, La Habana, Editora Política, 2001.

III. LA REFORMA AL SECTOR DE LA SEGURIDAD EN HAITÍ

Johanna Mendelson Forman¹

INTRODUCCIÓN

El nexo entre la seguridad y el desarrollo es un concepto relativamente nuevo para aquellos que, durante años, han estudiado cada uno de esos temas, y la aseveración es particularmente cierta en Estados Unidos. La seguridad provee los ambientes propicios para el desarrollo económico y político y, si un país debe hacer la transición de la guerra y la violencia social extendida a la paz o de la pobreza a un Estado capaz, estos dos sectores están intrincadamente conectados.

Esta conexión debería haber sido inevitable de cara a eventos históricos ocurridos desde el fin de la Guerra Fría. Ya en 2005 es una conclusión consensuada que sin la seguridad humana no habrá desarrollo, dado que el significado de buen gobierno y desarrollo social dentro de las naciones en vías de desarrollo se ha visto entrelazado con la seguridad humana desde que el término fue acuñado por primera vez, en 1994.²

A lo largo de sus más de 200 años de independencia, Haití ha estado plagado de pobreza, violencia, inestabilidad y dictadura. En 1986, un golpe militar terminó con 29 años de autoritarismo por parte de la familia Duvalier, y un gobierno militar gobernó durante los casi ocho años siguientes.³ La perdurabilidad de los gobiernos militares o autoritarios se ha convertido en un factor común para crear instituciones políticas que apenas funcionan y en mantener una muy limitada rendición de cuentas por parte de los gobiernos.

Al día de hoy, Haití sigue siendo el país más pobre del hemisferio occidental, y el 80% de los haitianos viven en condiciones de pobreza extrema. La tasa de alfabetismo es apenas de 53%.⁴ Los haitianos se enfrentan con una expectativa de vida de 53 años, debido a condiciones de vida miserables, altos niveles de violencia, SIDA y malnutrición crónica. Combinando las tasas de ingreso, expectativas de vida, inscripción en escuelas y alfabetización, de 171 países alrededor del mundo categorizados por el Reporte de Desarrollo Humano 2004 del UNDP, Haití calificó en el lugar

153.⁵ La combinación del legado de instituciones gubernamentales débiles, un ejército fuerte, así como la pobreza y la violencia sufridas por ciudadanos haitianos, crea una urgente necesidad de reformas efectivas de seguridad y desarrollo.

Desde 1994, la reforma al sector de la seguridad en Haití constituye un caso interesante para explorar cómo es que un Estado débil, destrozado por el legado del autoritarismo, ha sido afectado por intentos de reformar varias partes del Estado que integran este sector. Desde las Fuerzas Armadas Haitianas (FAHD), la policía, el Poder Judicial y el Legislativo, varios intentos impuestos por actores externos han apuntado a cambiar la dinámica de seguridad con grados de éxito muy variados. El más dramático de esos actos, la desmovilización del Ejército y la creación de una nueva fuerza policíaca civil, fueron pasos importantes que pudieron ser exitosos de no ser por el corto marco temporal permitido para el éxito.

Sin embargo, lo que no ha sucedido es un proceso interno de reconciliación por parte de la clase política haitiana. A pesar de los esfuerzos de 1994 a la fecha para conseguir una solución política duradera para la crisis de gobierno, Haití sigue siendo un país dependiente de donantes externos, con instituciones nacionales casi en total desorden. Un diálogo nacional que pretendía continuar con la creación de una visión de un Estado moderno haitiano reunió tenedores de apuestas para comenzar tal proceso apenas en abril de 2005. La ausencia de un cierre político o compartición del poder ha comprometido, en mayor medida, los intentos por reformar al sector de seguridad del Estado. Por segunda vez en menos de una década, la seguridad de Haití está una vez más bajo el control de una Operación de Paz, organizada bajo el amparo del Capítulo VII de la ONU.⁶

Mientras la seguridad y el desarrollo están ahora entrelazados en la literatura del desarrollo, las intervenciones de 1994 fueron enmarcadas fuera de este contexto. Por ende, este estudio explora cómo la reforma al sector de la seguridad fue aplicada después de la primera experiencia post conflicto, en 1994. Este periodo comenzó cuando la ONU y una fuerza multinacional liderada por Estados Unidos fueron utilizadas para reinstalar al gobierno electo de Jean-Bertrand Aristide en sus funciones, después de que éste fuera depuesto por un golpe militar en 1991.

Si definimos la reforma del sector de la seguridad como la reestructuración de aquellas instituciones de gobierno que tienen control sobre el

uso de la fuerza, entonces en 1994 Haití estaba maduro para tal reforma. Las inversiones se centraron con el propósito de crear una nueva fuerza policial, aboliendo a las fuerzas armadas y creando un poder judicial y un sistema correccional independientes. Sin embargo, a pesar de los intentos por instrumentar cambios en el gobierno, en el sector de la seguridad, estos esfuerzos fueron en su mayoría de corta vida. Mientras el centro de atención de este artículo será principalmente las reformas que ocurrieron después de 1994, también reflejará la situación actual de la seguridad en Haití.

La violencia actual y la continuada presencia del Ejército anterior en Haití demuestran las dificultades de aplicar una herramienta como la reforma al sector de la seguridad a un Estado débil o un *Estado-sombra*.⁷ El caso de Haití subraya la lección de que emprender una reforma al sector de la seguridad debe caracterizarse por una visión de inversión a largo plazo por parte de donantes internacionales, así como de los ciudadanos del Estado que es sujeto de la reforma. La experiencia haitiana muestra que, sin una aproximación holística a la reforma del sector de la seguridad que prevea un proceso a largo plazo, unido a otras intervenciones y apoyo para un proceso político transparente, el éxito a mediano y largo plazo de una reforma a la seguridad está comprometido. Países como Haití requieren de otras alternativas para proteger a sus ciudadanos, de la ausencia de capacidad del Estado, o medidas interinas que permitirán la ocurrencia de una transición económica y política. Si Haití requiere una administración transicional es una pregunta que la comunidad internacional debe ponderar, pero tal decisión necesita de forma obligada que el pueblo haitiano acepte tal solución por su propia y libre voluntad, algo que desgarró el propio corazón del interés nacional.⁸

HISTORIA DEL SECTOR DE LA SEGURIDAD EN HAITÍ

Relaciones cívico-militares en Haití

El Ejército represivo de Haití tiene una larga historia. Entre su independencia de Francia en 1804 y la ocupación estadounidense (1913 a 1914), cada presidente de Haití fue nominalmente un general o bien un miembro real del Ejército. El comportamiento predatorio del Ejército haitiano tuvo su raíz en las prácticas del siglo XIX de conceder privilegios a miembros de los servicios armados. Tanto el Presidente como el Senado proveyeron a

los oficiales militares de ascensos y tierras, asegurando su lealtad al Ejecutivo. La única excepción fue el gobierno de Michel Oreste (1913–1914), el primer presidente civil de Haití. Oreste fue derrocado en menos de un año y reemplazado por un régimen militar.⁹ Si el Haití del siglo XIX encarnó la era de los golpes de Estado y de un Ejército incipiente, el siglo XX ha sido una constante lucha entre relaciones cívico–militares, inestabilidad política y represión. En sus inicios, la primera ocupación estadounidense transformó a los guerreros de Haití al tratar de crear un Ejército nuevo y profesional. Esta institución moderna se convirtió en la base de apoyo para el gobierno civil, pues la capacidad de gobernar Haití estaba asegurada por el Ejército.

Después de la ocupación estadounidense, las fuerzas armadas haitianas que emergieron también sirvieron como la policía de la Nación (la Marina y la Fuerza Aérea no eran ramas separadas del servicio, sino más bien, parte del Ejército). En las principales ciudades de Puerto Príncipe y Cabo Haitiano, los departamentos de policía funcionaban como unidades del Ejército. Aunque la policía y los soldados de Puerto Príncipe usaban uniformes diferentes y tenían cuarteles separados, seguían estando bajo el comando de un oficial militar. No había fuerza policíaca en Haití que fuera independiente del Ejército.¹⁰ La mayoría de las fuentes indican que había más de 7,000 hombres enlistados. Este número incluye a policías y bomberos en Puerto Príncipe, así como a soldados instalados fuera de la capital.

Las primeras elecciones democráticas de Haití, en 1990, crearon un espacio político nuevo para la libre expresión. Un antiguo sacerdote y activista político, Jean Bertrand Aristide, fue electo por el pueblo. Durante su permanencia de siete meses como presidente (antes de su deposición, el 30 de septiembre de 1991), las fuerzas armadas haitianas permanecieron fuera del diálogo político civil. Lo que no cambió la elección fue la naturaleza de la estructura del Ejército y de la policía de Haití. La desconfianza militar de *Fanmi Lavalas*, un movimiento civil nuevo que apoyó al presidente Aristide, incitó a los cuerpos de oficiales a una revuelta. Se estima que 4,000 civiles haitianos fueron asesinados por las fuerzas de seguridad haitianas durante los 1,111 días de exilio del presidente Aristide.¹¹¹

DE LA DEPOSICIÓN DE ARISTIDE A LA INVASIÓN MULTINACIONAL: 1991–1994

El golpe de septiembre de 1991 fue la primera prueba de la recién promulgada resolución 1080, conocida como *la Declaración de Santiago* de la Or-

ganización de los Estados Americanos (OEA).¹² Este acuerdo estipulaba que, si un gobierno democráticamente elegido en el hemisferio era depuesto, el Consejo de Ministros estaría autorizado a adoptar “todas las medidas que sean necesarias y apropiadas” para restaurar el orden constitucional. Con base en una estrategia de aislamiento económico y diplomático, la OEA creyó que las sanciones debilitarían la determinación de los líderes del golpe y llevarían a la restauración del Presidente Aristide. La ONU, mientras emitía advertencias similares a través del Consejo de Seguridad y la Asamblea General, delegó los esfuerzos a la OEA para resolver la crisis.¹³

Estos esfuerzos diplomáticos y la presión económica cosecharon muy poco, excepto un inmenso sufrimiento para la mayoría de los haitianos, que vieron su pequeña y subdesarrollada economía aún más disminuida por las sanciones externas. Hacia agosto de 1992, la Junta Militar había colocado a Marc Bazin como titular de un gobierno *de facto* y juraron que al presidente Aristide no se le permitiría volver. Esta acción también se complicó por el deterioro de las condiciones de los derechos humanos en Haití, cuando los ciudadanos fueron objeto de una intimidación recurrente por parte del Ejército. Los observadores de derechos humanos de la OEA arribaron a Haití en el otoño de 1992, aunque a la misión le faltó capacidad para ocuparse del abuso que se observó entonces.

Con la elección en noviembre de 1992 de Bill Clinton como presidente de Estados Unidos, los líderes del golpe se dieron cuenta de que la política estadounidense cambiaría. Estados Unidos ahora buscó a la ONU para una acción internacional más fuerte, llevando al Secretario General, Boutros-Boutros Ghali, a elegir al ex Ministro de Relaciones Exteriores de Argentina, Dante Caputo, como su enviado especial a Haití. Para evitar conflictos jurisdiccionales, la OEA accedió a nombrar a Caputo también como enviado, apoyando la acción en conjunto.

Numerosos intentos por resolver la crisis haitiana fracasaron a lo largo de 1993. En julio de ese año, el Acuerdo de los Gobernadores de la Isla entre las partes llamó a la reinstalación de Aristide e incluyó la colocación de una misión de la ONU y la OEA en Haití. Los líderes del golpe militar accedieron a este pacto debido a que buscaban dar fin al aislamiento político y económico. Sin embargo, cuando llegó el momento de llevar a cabo el acuerdo, en octubre de 1993, cuando el Harlan County de los Estados

Unidos, que llevaba a policías y entrenadores militares, arribó a Puerto Príncipe, hordas de matones haitianos intentaron atacar a estas fuerzas externas y forzaron al barco estadounidense a retirarse.

Esta victoria para las fuerzas militares represivas en Haití dio lugar a más abusos. No fue sino hasta mayo de 1994 que el gobierno de Estados Unidos comenzó el proceso de planeación de lo que sería una especie de operación encubierta de la autoridad del Consejo de Seguridad de la ONU, que permitiría la reinstalación del presidente Aristide. Durante el verano de 1994, los estrategas militares y diplomáticos pusieron los cimientos de lo que se llamaría *Operación Restaurar la Democracia*. Este esfuerzo tendría lugar en septiembre de 1994. Una misión de último minuto para persuadir al líder de los golpistas, Raoul Cedras, de retirarse antes de que las operaciones militares comenzaran, dirigida por el antiguo presidente James Carter y el recientemente retirado presidente de la Junta de Comandantes del Estado Mayor Conjunto, Colin Powell. Este esfuerzo fue exitoso y el 14 de septiembre de 1994, una fuerza multinacional liderada por Estados Unidos, con más de 20,000 hombres y mujeres de varias naciones, aterrizó en Haití dentro de lo que se convirtió en una acción aceptada por los haitianos de restauración de la democracia.¹⁴

DESCRIPCIÓN DE LAS REFORMAS DE 1994 AL SECTOR DE LA SEGURIDAD

La Desmovilización de las Fuerzas Armadas y la Creación de la Fuerza Interina de Seguridad Pública

Resultó crucial para la planeación de la *Operación Restaurar la Democracia* la desmovilización de las fuerzas armadas haitianas y el mantenimiento de la seguridad pública en esta diminuta nación isleña. Los planeadores militares estadounidenses estaban bien conscientes de la necesidad de neutralizar al fuerte ejército de 7,000 elementos como un primer paso para restaurar la seguridad pública. La estrategia de salida de las fuerzas de Estados Unidos estuvo estrechamente unida a cualquier operación de desmovilización, pero los planeadores militares estaban preocupados por desmovilizar las FADH sin ninguna fuerza de seguridad de reemplazo en el terreno. La necesidad de desmovilizar a las predatorias FADH pesaba contra la necesidad de tener alguna forma de policía interina en su lugar hasta que una nueva fuerza pudiera ser entrenada o, como se dice en el argot militar, “se pusiera de

pie”. Debido a que las tropas ingresaron con autorización, las negociaciones de la delegación Carter tuvieron el efecto neto de alterar la desmovilización del programa. Una intervención hubiera implicado redadas contra miembros de las FADH, manteniéndolos en sus cuarteles y desmovilizándolos en el lugar, dando lugar a un soborno monetario y a la oportunidad de entrar voluntariamente a un programa de reintegración en una fecha posterior. Por el contrario, los soldados de las FADH, valorados positivamente, formaron parte de una fuerza policíaca interina.

La decisión de contar con una Fuerza Interina de Seguridad Pública (IPSE, por sus siglas en inglés) se volvió un componente del marco de seguridad que el recientemente instalado gobierno de Aristide aceptó como parte de un paquete más amplio. Incluía apoyo para una nueva academia de policía y el entrenamiento de civiles especialmente reclutados para servir en la fuerza policíaca. Bajo este plan, 3,300 soldados de 7,000 provenientes de las FADH, serían seleccionados para el IPSE. La parte restante sería desmovilizada. Al final, de la policía interina de 3,300 miembros, 1,500 serían elegidos para ser parte de las fuerzas armadas cuando la nueva fuerza policíaca estuviera completamente desplegada. Este último componente del plan, el retener un ejército de 1,500 elementos, resultó invalidado en diciembre de 1994, cuando Aristide decretó la abolición del Ejército y disolvió los cuerpos de oficiales tres meses después. Haití tenía ahora un ministro de defensa civil y 15 personas trabajando en el Ministerio de Defensa, pero sin un Ejército.¹⁵

En teoría, el Ejército haitiano tendría que haber sido sometido a investigación en dos grupos: algunos serían retenidos para su servicio en la policía interina, mientras que los otros serían despedidos y se convertirían en candidatos para el programa de desmovilización y reintegración dirigido por USAID y la Organización Internacional para la Migración (IOM, por sus siglas en inglés). Esta noción tuvo una corta vida. Los planeadores militares estadounidenses vieron que para desarrollar una fuerza policíaca interina de manera rápida, los líderes militares haitianos tendrían que seleccionar *dentro* a aquellos soldados que consideraban apropiados para trabajos policiales, en lugar de expulsar a aquellos soldados que estaban considerados como abusadores de los derechos humanos. La embajada de Estados Unidos investigó a los finalistas, revisando registros para determinar si la policía interina tenía alguna historia de violaciones a los derechos hu-

manos o actividad criminal. Al final, estos hombres formaron el núcleo de la Fuerza Interina de Seguridad Pública.¹⁶

El Programa de Desmovilización

La desmovilización en sí de las fuerzas armadas haitianas fue planeada en tres fases. La Fase I comenzó en octubre de 1994, un mes después de que las primeras tropas multinacionales aterrizaron en Puerto Príncipe. Desde octubre hasta finales de diciembre, el programa de desmovilización fue completamente voluntario. Sólo 187 soldados entraron al programa de reintegración durante ese periodo. La fase II comenzó después del anuncio hecho el 23 de diciembre de 1994 por el presidente Aristide acerca de que el Ejército se reduciría a una fuerza de 1,500 elementos. Un esquema de desmovilización de nivel nacional fue puesto en práctica el 25 de enero de 1995. Sin ser ya una operación voluntaria, los soldados fueron obligados a reportarse en sus puestos para ser procesados. Después de que esta primera ronda fue completada, 3,042 soldados se habían registrado como desmovilizados. Dos años después, 5,482 soldados habían sido removidos del Ejército.

La fase III del proceso de desmovilización comenzó en junio de 1995. Los antiguos miembros de las FADH que habían servido en la Fuerza Policiaca Interina ahora estaban siendo despedidos. Abril de 1996 marcó la última oportunidad para cualquier soldado que aún no se hubiese registrado para un programa de entrenamiento vocacional. Esta reducción gradual en la fuerza para la policía interina estuvo ligada al reemplazo por una policía recién entrenada en la Academia de Policía Haitiana. Para noviembre de 1996 todos los antiguos miembros de las FADH que no habían sido retenidos en la nueva Policía Nacional Haitiana (*Police Nationale d'Haiti*, HNP) tendrían que ser desmovilizados y reconvertidos. Para aquel momento, Haití había programado tener más de 5,000 nuevos oficiales de policía, recién salidos de la nueva academia de policía.

La organización de la desmovilización representó una nueva colaboración entre oficiales militares multinacionales y agencias civiles. Al tomar a aquellos soldados que voluntariamente dejaron el Ejército, el programa de desmovilización USAID/IOM ayudó a que estos no fueran un riesgo potencial de seguridad. No obstante, en realidad, durante la primera fase

de la desmovilización, aquellos soldados que se unieron al programa de desmovilización fueron auto-seleccionados y, por lo tanto, respondieron más a cualquier iniciativa que pudiera permitirles una mejor vida que el Ejército. Después de que Aristide disolvió el Ejército, a principios de 1995, el tipo de soldado que entraba al programa de desmovilización era el menos dispuesto a aceptar su destino.

La motivación para asistir a programas de entrenamiento vocacional estaba basada en un simple hecho: a cambio de completar exitosamente un programa de entrenamiento de seis meses, un antiguo soldado recibiría un pago y una colegiatura para el periodo para el cual se inscribió. La colegiatura de los cursos y los costos diarios de transporte eran pagados a través de una subvención de USAID a IOM. Un estipendio para apoyar al soldado desmovilizado a lo largo del curso de entrenamiento debía venir del gobierno de Haití. Fue este último elemento, el estipendio, el que se convirtió en fuente de interminables problemas, hasta que el gobierno haitiano finalmente accedió a alinearse con esta parte del trato en junio.

El perfil del soldado desmovilizado que emerge de los registros es interesante. La mayoría de aquellos que participaron en el programa sirvieron entre 5 y 10 años en el Ejército, siendo que el segundo grupo más grande se conformaba por aquellos con 10 a 15 años de servicio. Por mucho, el grupo más grande que se entrenó fue de soldados de entre 30 y 34 años de edad, y el segundo grupo más grande consistió en aquellos de 25 a 29 años. Otra característica del desmovilizado de las FADH fue que la vasta mayoría había asistido a algún tipo de escuela secundaria, aunque no es claro cuántos del 94% (4,203) que respondió a esta pregunta completó su programa de educación superior. En general, los desmovilizados no eran ni iletrados ni muy jóvenes.

El asunto del pago militar

Uno de los asuntos más problemáticos del programa de desmovilización fue quién pagaría a los antiguos soldados. Aún antes de la llegada del MNF (por sus siglas en inglés), el asunto del pago fue un punto de debate continuo entre los negociadores de Aristide en Washington y el gobierno de Estados Unidos. Mientras que Estados Unidos accedió a pagar la cuenta de los componentes técnicos de la desmovilización y el reentrenamiento, nunca

accedió a pagar salarios de los antiguos miembros del ejército que se inscribieron en el programa de entrenamiento. Ni los oficiales de gobierno haitianos ni los estadounidenses alcanzarían un cierre en este asunto. Un problema similar surgió con respecto a los derechos de pensión de los desmovilizados. Mientras que el decreto del 25 de abril de 1995 desbandó aún más a las FADH y estableció un esquema de pensión en una sola cobertura para los oficiales destituidos, no resolvió los problemas de pensiones de los registrados.

El asunto salarial irresuelto implicó un riesgo de socavar la meta dual de la desmovilización (reducir riesgos de seguridad mediante el mantenimiento de antiguos miembros de las FADH en entrenamiento, al tiempo que se daba a los soldados un nuevo comienzo en la vida). El gobierno de Haití insistió en que no pagaría a los soldados desmovilizados, puesto que no había dinero para ellos en el presupuesto. La verdad, lo que sucedió fue que los fondos que alguna vez se designaron para pagar a las FADH se transfirieron para proveer salarios a la Nueva Policía Nacional Haitiana, que estaba a punto de ser entrenada por oficiales estadounidenses. El tema del pago también tuvo consecuencias políticas. Entre más se negó el gobierno de Aristide a cumplir con los salarios de los antiguos soldados, más probabilidad hubo que ocurriera una confrontación entre las antiguas FADH y las fuerzas multinacionales. Fue este último factor el cual temía Estados Unidos, pues cualquier levantamiento sería visto como una pérdida de control, que mandaría señales negativas a la prensa internacional y al Congreso.

Apoyo Multinacional a la Policía Civil

Haití fue una de las primeras misiones de la post Guerra Fría que clarificó la importancia de la política en misiones transicionales del mantenimiento de la paz. La ONU previó que una policía civil, o CIVPOL, reemplazaría a los 800 monitores internacionales de policía reclutados en 20 países después de que la MNF se retirara de Haití, en 1995. El mayor apoyo en los monitores policiales sobre la policía militar marcó otro componente inicial del mantenimiento de la paz transicional en ambientes post conflicto. Tanto bajo el MNF como bajo el CIVPOL de la ONU, estos policías internacionales fueron armados y tuvieron autoridad para arrestar, una novedad en el mantenimiento de la paz internacional en este tiempo.¹⁷

Fue precisamente la cuestión de restaurar el orden público y determinar qué pasaría con el Ejército haitiano lo que abrió un tremendo debate político acerca del papel de la asistencia al desarrollo en estas tareas. Las fuerzas multinacionales para el mantenimiento de la paz estaban incómodas con el patrullaje y las tareas relacionadas con el desarrollo que se les daban bruscamente mientras la situación en Haití se deterioraba.¹⁸ Sin embargo, los eventos de 1995 sentaron la base para el nexo seguridad–desarrollo, al desdoblarse como componente central de las operaciones post conflicto.

Provisiones Constitucionales de la HNP y Descuido Legal

La Constitución haitiana menciona que la Policía Nacional es el único cuerpo de seguridad pública legalmente existente en el país. La función legal de esta fuerza es asegurar la ley y el orden y proteger la vida y propiedad de la ciudadanía. No obstante, no hay ninguna provisión en la ley para las fuerzas de seguridad pública que están anexadas a las autoridades gobernantes. La historia de la politización de las fuerzas de seguridad pública y su relación con la elite política, junto con la existencia de fuerzas paramilitares no oficiales, es un descuido significativo que se expresa en la continuación de la violencia política.¹⁹

A pesar de las preocupaciones de la politización de las fuerzas policíacas, la HNP opera bajo vigilancia del Ministerio de Justicia, cuya independencia se subraya en la Constitución en el artículo 60.²⁰ Por otro lado, las labores administrativas y gerenciales de los oficiales locales como mayores y consejeros municipales están sujetas a la vigilancia del Ministerio del Interior. Pero los mayores y administradores locales comenzaron a desarrollar fuerzas de seguridad armadas no oficiales poco después de su elección en 2001, y estos grupos fueron responsables de una cantidad de violaciones a los derechos humanos.²¹ La falta de coordinación entre estos ministerios falló aún más en dirigirse al funcionamiento extralegal de los grupos de seguridad politizados.

La Constitución de 1987 designó cuerpos adicionales para vigilar las acciones de la HNP, específicamente una oficina de *ombudsman*, la Oficina para la Protección del Ciudadano.²² El objetivo de esta oficina es el de proveer un canal para quejas ciudadanas por mala conducta oficial. Pero la

oficina no se conformó sino hasta 1997, toda una década desde que la Constitución entró en vigor. Asimismo, una vez que esta oficina fue creada, su imparcialidad política fue sujeta a cuestionamiento, incrementando por ende las preocupaciones acerca de la falla de las capacidades de vigilancia para la HNP.²³ Estas limitaciones para desarrollar sistemas adecuados de vigilancia neutral y despolitizada para la HNP crearon condiciones estructurales que limitaron la efectividad e imparcialidad de la fuerza desde su creación misma.

Entrenamiento y Profesionalización de la HNP

La necesidad de patrullaje fue evidente desde el comienzo, Estados Unidos comenzó a reentrenar a militares haitianos y reclutas de entre los refugiados en la Bahía de Guantánamo para la Fuerza Policiaca Interina Haitiana. Al mismo tiempo, Estados Unidos, junto con la ONU y el gobierno de Haití, iniciaron un plan para una campaña nacional para reclutar y entrenar una nueva policía. Esta fuerza recibiría 16 semanas de entrenamiento por parte de entrenadores internacionales, con el volumen del trabajo sobre las espaldas del Departamento de Justicia de Estados Unidos, la Gendarmería Francesa y la Real Policía Montada Canadiense. La meta de todo este esfuerzo fue “poner de pie” 3,000 nuevos policías en dos años. Pero tanto los retrasos como el deseo de Estados Unidos de salir de Haití condujeron a un entrenamiento rápido de 2,000 reclutas en el Fuerte Leonard Wood del Ejército de Estados Unidos, en Missouri.

El entrenamiento policiaco tuvo muchas deficiencias, como está documentado en una serie de reportes que siguieron a estos eventos. Un ejemplo fue el entrenamiento insuficiente de la HNP en procedimientos de arresto y detención.²⁴ Aún más: la HNP consistía en tropas muy jóvenes e inexpertas en su formación. Estaban subequipadas y carecían de entrenamiento, con una falta particular en entrenamiento de derechos humanos. Por un periodo de cuatro meses, recibieron sólo nueve horas de entrenamiento en derechos humanos y un curso de 16 horas de dignidad humana. El foco de atención de este entrenamiento fue predominantemente en las áreas de control de multitudes y armas de fuego. Una vez que fueron entrenados, menos de 2,000 efectivos realmente se presentaron a trabajar, pese a que 6,000 estaban registrados en la nómina.²⁵

Lecciones Aprendidas del Entrenamiento de la HNP dirigido por Estados Unidos

Una lección importante de los esfuerzos de Estados Unidos para entrenar una fuerza policíaca fue subrayar el vínculo entre policía, el correspondiente sistema penal y las reformas al sector judicial. En Haití estas permanecieron descoordinadas. A pesar de las limitaciones del entrenamiento y de la creación de la nueva fuerza, la nueva Policía Nacional Haitiana “se convirtió por un tiempo en el componente más honesto y efectivo de la burocracia haitiana, sólo para verse posteriormente succionada lentamente dentro de la cultura de corrupción, incompetencia y politización en la que estaba inserta”.²⁶ El resultado fue que los criminales acusados eran más en número que las cortes para someterlos o las prisiones para encerrarlos.²⁷

Además, el entrenamiento en Haití apuntó a tres conclusiones importantes. En primer lugar, la Policía Nacional, dotada con armas y con el poder de arrestar, puede suplementar de manera útil a los militares que mantienen la paz. En segundo lugar, una reforma amplia al sector de la justicia era necesaria para apoyar los esfuerzos de patrullaje.²⁸ Finalmente, el número de policías que fueron entrenados en Haití, 5,000 en total, no correspondían con los 15,000 que el país realmente necesitaba. La razón fue una simple cuestión de economía: Haití obtendría la policía que podía costear, no la policía que sus ciudadanos realmente se merecían. La sostenibilidad económica condujo el proceso de reforma. Aun con el número reducido permitido, el resultado fue insuficiente en el largo plazo.

*Reformando el Sistema de Justicia*²⁹

A pesar de que la meta central de la intervención multinacional *post 1994* fue la creación de un sistema legal funcional, el así llamado “paquete judicial” (patrullaje, sistema de cortes y sistema penal) fueron proyectos asumidos de manera aislada entre sí. El resultado fue una situación en que la nueva policía estaba arrestando y encarcelando gente mientras un sistema de cortes no estaba aún disponible para rendir justicia.

Los donantes externos tenían altas expectativas en las reformas legales y el entrenamiento de jueces. No obstante, a pesar de las grandes inversiones hechas por el gobierno de Estados Unidos y la ONU, el dominio de la

ley era emergente, y un sistema legal funcional era una meta ilusoria. Parte de esta decepción fue resultado del interés de Estados Unidos y la ONU por arreglos rápidos al embrollo judicial que se encontraron en Haití.

El respeto al estado de derecho y la creación de aquellas leyes a través de medios transparentes y participativos ha sido siempre la piedra angular de un gobierno democrático. La independencia judicial está subrayada en la Constitución haitiana dentro del artículo 60.¹³⁰ En Haití los jueces eran nombrados bajo términos fijados por el presidente, con base en una lista preparada por el Senado o por asambleas departamentales o comunales. El empleo continuo, no obstante, se basó en un proceso de renombramiento político. Además, los fiscales políticos tenían el poder para ser agentes del Poder Ejecutivo y tenían funciones de vigilancia para la policía.³¹ Aun así, su papel estaba abierto a influencia del Ejecutivo, resultando en una descomposición de mandatos constitucionales.

Aunque un nuevo Colegio para Magistrados se abrió en 1995, el sistema judicial había sido calificado de desactualizado, y los textos legales y el entrenamiento de los jueces era aún limitado. A lo largo de la presencia de la ONU, más de 200 jueces y fiscales recibieron un curso de entrenamiento intensivo, pero fue lo único que recibieron. Asimismo, los jueces permanecieron mal pagados (ganaban menos que los oficiales de policía) y eran vulnerables a la corrupción en sus respectivas comunidades. Había una falta total de vigilancia legislativa del Ministerio de Justicia.³² Todos los nombramientos, entrenamientos, evaluación y remoción de jueces se hacían al capricho del Ejecutivo. Además, la Oficina del Inspector General, cuyo papel era llevar a cabo investigaciones de la policía, apenas funcionaba.

Preocupaciones adicionales respecto del sistema judicial resultaron evidentes desde la distribución de los fondos presupuestales. En el año 2000 se encontró que el sector judicial usó sólo aproximadamente el 11.5% del presupuesto del Ministerio de Justicia, mientras que el 85% iba al sistema de prisiones y a la policía. El sector judicial carecía de personal suficiente para hacer cumplir la justicia, con problemas estructurales, que incluían la falta de ventanas, baños, escritorios y electricidad.³³ Asimismo, el presupuesto judicial no aumentó entre 1994 y 2000, lo que demuestra la falta de esfuerzos para lidiar con los problemas mayores.³⁴ Mientras la población aumentaba en Haití, la estructura y el tamaño del sistema judicial

permaneció constante, disminuyendo por ende, las posibilidades de servicios judiciales. Además, con el 70% de la población en áreas rurales, el acceso a la justicia siguió siendo una preocupación mayor en cuanto a esfuerzos para promover una aceptación pública más amplia del estado de derecho bajo un gobierno libremente elegido.

En el sistema penal, el presupuesto de las prisiones no tuvo cambio alguno entre 1995 y 2000, mientras que la población carcelaria se duplicó en el mismo periodo.³⁵ En 1995, la Administración Penitenciaria Nacional (APENA) fue creada para vigilar las funciones de las prisiones. Esto fue seguido por un decreto presidencial de 1997, que integró APENA a la HNP. A principios de 1999, la HNP comenzó a controlar las prisiones a través de la creación del Directorio de Administración Penitenciaria (DAP), demostrando así la predominancia de la fuerza policíaca por encima del resto de la rama judicial, particularmente a la luz de la debilidad *de facto* del sistema judicial.

En Haití, en las instituciones de justicia y seguridad nunca se integraron. Esto redundó en un sistema judicial aislado del sector de la seguridad, tanto en las políticas como en la práctica. Aún más: el financiamiento dedicado al “paquete” judicial nunca estuvo acorde con la satisfacción de la siempre creciente necesidad de un Estado democrático más abierto.

GOVERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

Cuando la comunidad internacional intervino en 1994, la reforma del sector de la seguridad era aún un concepto relativamente nuevo. Muchas lecciones de la intervención en Haití fueron usadas después para formular la doctrina de la reforma del sector de la seguridad. Dentro de la comunidad internacional hay varias definiciones para tal reforma, aunque es ampliamente aceptado que debe ser iniciada de manera consistente con “las normas democráticas y principios lógicos de gobierno, transparencia y estado de derecho”.³⁶

Un punto central para la reforma del sector de la seguridad, por lo tanto, es el ser un “factor unificante del gobierno democrático”.³⁷ Para asegurar este gobierno democrático, hay principios básicos a los cuales deberían adherirse en la reforma al sector de la seguridad. Primero, debería dirigirse a la gente y pertenecer al ámbito local. Segundo, debería también

llevarse a cabo de modo que tome en cuenta todas las necesidades de seguridad de la gente y el Estado. Por último, la reforma también debería instrumentarse “a través de un proceso claro y políticas que apunten a mejorar la capacidad institucional y humana necesarias para que la política de seguridad funcione efectivamente”.³⁸

Varios intentos para permitir que un Estado democrático echara raíces en Haití han sido estropeados por la falta de capacidad de las instituciones del Estado para funcionar, o por el fracaso de las elecciones para llevarse a cabo de manera libre y justa. Tristemente, la comunidad internacional no se ha movido más allá de las elecciones como solución a los males de gobierno de Haití. La inversión continua en maquinaria electoral, el proceso de registro costoso y la falta de entusiasmo público para un cambio a través de las urnas demuestra cuán desesperada es la situación actual en Haití.

Corrupción

Transparencia Internacional calificó a Haití en el cuarto peor lugar de un total de 133 países en su Índice de Percepciones de Corrupción para 2003. Muchos policías fueron cómplices en tráfico de drogas, secuestros y asesinatos extrajudiciales, y la impunidad fue rampante. Entre 1995 y 1998, la HNP fue responsable de 143 muertes.³⁹ En mayo de 1999, la policía mató a 11 personas en Carrefour Feuilles. Una notable excepción al sistema judicial ocurrió de este evento cuando los policías involucrados fueron procesados y acusados de asesinato por primera vez.⁴⁰ Desgraciadamente, la situación duró poco tiempo.

El tráfico de drogas permaneció como la principal fuente de corrupción entre las fuerzas de seguridad y siguió siendo el caso con la nueva policía haitiana.⁴¹ En 1998, 54 toneladas métricas de cocaína pasaron a través de Haití. La policía, si no es que también altos oficiales del gobierno, están ampliamente considerados como corrompidos por el tráfico de drogas.⁴² Por ejemplo, el aparente motivo de un ataque perpetrado por policías y antiguos miembros del Ejército al palacio presidencial, en 2001, fue obtener una parte del contrabando que se guardaba en el lugar.⁴³ A pesar de las leyes nacionales contra el tráfico de drogas, aquéllas se vuelven inútiles debido a que ningún cuerpo judicial las aplica. Aunado a todo esto, el código legal haitiano no tiene provisión alguna para el crimen de conspiración en casos de drogas.

LA ESPIRAL DESCENDENTE DE HAITÍ

En febrero de 2004, el presidente Aristide fue obligado a renunciar a la Presidencia. Huyó de Haití después de varios años de inestabilidad continua, en parte provocada por lo que muchos consideran como una elección con muchas irregularidades en 2000. Pero la violencia que en último término forzó el fin del gobierno de Aristide se había estado gestando en el sector de la seguridad, pues la violencia de las pandillas y una respuesta policíaca inadecuada resultó en áreas del país que terminaron siendo controladas por bandidos armados que eran capaces de tomar control de muchas ciudades del interior. Estas pandillas se componían de muchos antiguos soldados que aterrorizaban exitosamente a los ciudadanos. La falta de ley excedió la capacidad de la fuerza policíaca.

Después de la caída de Aristide, las fuerzas policíacas fueron inadecuadas para cubrir las necesidades de seguridad del país. En un país de 8 millones de ciudadanos, menos de 2,000 oficiales de los 4,500 en la nómina, realmente cumplen con su deber.⁴⁴ La tasa de la fuerza actual es sólo de un oficial por cada 3,300 ciudadanos. Dado el nivel de violencia en el país, el nivel salarial de apenas 1,000 dólares haitianos (o \$125 USD), es una baja tasa de compensación.⁴⁵ No obstante, 35,000 candidatos se registraron para ser entrenados en una nueva academia de policía, aunque sólo entre 800 y 1,200 serían retenidos. A finales de septiembre de 2005, un total de 778 oficiales estaban entrenados para solidificar la fuerza de cara a las elecciones a finales de año.⁴⁶ Dada la debilidad de la fuerza policíaca, no es de sorprenderse que las fuerzas de seguridad privada crecieran rápidamente por todo Haití desde los años noventa, sobrepasando los rangos de la HNP ya desde 1997.⁴⁷

Dados esos bajos niveles de las fuerzas policíacas y la historia de la politización de la seguridad, mientras que el Estado haitiano permanecía en un punto muerto con respecto a su futuro político, como lo está desde finales de la década de los noventa, el sector de seguridad fue víctima de las ambiciones personales y la improvisación de los políticos y las elites locales. El retorno del caos, particularmente en forma de pandillas, se convirtió en un nuevo reto para la pequeña fuerza policíaca. La Guardia Presidencial de Aristide se convirtió en la única fuerza en pie entre el orden y el caos.

EL RESURGIMIENTO DE LA VIOLENCIA

Si bien el volumen de las Fuerzas Armadas haitianas fue desmovilizado y reentrenado, la ausencia de oportunidades de trabajo, a la par de la presencia de muchos actores violentos, dieron pie a un problema potencial después de 1996. Empezando en 2001, las antiguas Fuerzas Armadas Haitianas (FAHD) empezaron a ser movilizadas alrededor de la frontera con la República Dominicana. En noviembre de 2002, un grupo de antiguos oficiales del Ejército anunciaron que estaban organizándose en el pueblo de Pernal. Durante 2003 procedieron a iniciar operaciones que resultaron en asesinatos de civiles y en el acoso a la policía. También reclutaron a otros para su causa en pueblos fronterizos.

El 25 de julio de 2003, este grupo de renegados y antiguos militares y dos organizaciones rebeldes mataron a cuatro miembros del Ministerio del Interior.⁴⁸ Miembros de estas fuerzas incluían a ex-líderes militares como Guy Phillippe, Louis Jodel Chamblain, Antoine Izmary, Jean Pierre Baptiste (Jean Tatoune) y al ex Coronel del Ejército Remissainthe Ravix.⁴⁹ Estos líderes no fueron los únicos que desestabilizaron la ya de por sí frágil escena de seguridad en Haití. Los *chimeres*, o pandillas que usaban la fuerza de manera ilegal, también fueron parte del problema.⁵⁰ Muchas de estas pandillas fueron puestos en su lugar por gente leal a Aristide y recibieron asistencia financiera para apoyar la continua intimidación de oponentes políticos. Miembros de pandillas incluyeron a muchos que habían escapado de prisión y estaban ansiosos de ganar algo de dinero.

Hacia 2004, la situación en Haití estaba fuera de control. La policía, siempre inadecuada para el trabajo que se le confiaba, fue fácilmente sobrepasada por estos grupos rebeldes. La HNP tenía que renunciar al control de las estaciones de policía y recintos en las grandes ciudades en beneficio de varios grupos de rebeldes (especialmente de Gonaïves).⁵¹ Hacia septiembre de 2005, grupos armados aún controlaban el norte de Haití, junto con partes del centro del país.⁵²

En febrero de 2005 hubo un escape masivo de 493 prisioneros de la Penitenciaría Nacional. Entre aquellos que escaparon estaban ex miembros de las FADH, criminales, antiguos oficiales de la policía acusados de participar en actividades criminales y miembros de pandillas.⁵³ El escape involucró, según se reportó, la complicidad de oficiales de la HNP y personal civil de la prisión, aunque una mínima investigación formal del inci-

dente tuvo lugar, pues sólo dos altos oficiales penitenciarios fueron despedidos y ocho guardias detenidos.⁵⁴

Información estadística acerca del reciente resurgimiento de la violencia es frecuentemente escasa en la documentación o no está disponible. Pero, de acuerdo con el Grupo Internacional de Crisis, cerca de 800 asesinatos tuvieron lugar entre septiembre de 2004 y agosto de 2005.⁵⁵ Los secuestros políticos y criminales por parte de pandillas armadas urbanas también han alcanzado niveles históricos, y ha habido incidentes de tiroteos casi a diario. Más de 50 oficiales del Ejército fueron reportados como asesinados entre marzo de 2004 y agosto de 2005.

Con tal incremento en el crimen, el apoyo internacional para el patrullaje se ha incrementado notablemente. En mayo de 2005, CIVPOL de la ONU empleó a 1,622 oficiales en Haití.⁵⁶ Estos oficiales se han comprometido con la reconstrucción de las estaciones de policía dañadas con la violencia de 2004, han ayudado a preparar un programa de entrenamiento para instructores que reflejó estándares de derechos humanos y patrullaje internacional, y han asistido a la HNP en el patrullaje de calles y en el desarrollo de un patrullaje comunitario. Sin embargo, las crecientes amenazas a la seguridad han forzado a la misión del CIVPOL a concentrarse en proveer apoyo operacional en lugar de dirigirse a asuntos de más largo plazo a través de entrenamientos y del desarrollo policíaco, reduciéndose así las posibilidades para un cambio estructural y para una reforma de más largo plazo.⁵⁷

CONCLUSIÓN: LECCIONES APRENDIDAS PARA LA INTERVENCIÓN EN EL SECTOR DE LA SEGURIDAD INTERNACIONAL

Aunque Haití sigue siendo un caso que sentó precedentes para la ONU, y para los intentos de los donantes de desarrollar una reforma en el sector de la seguridad, revertir una tendencia de 200 años de impunidad y desorden es una misión imposible. Aunque la policía recibió un buen entrenamiento, sus miembros pronto adoptaron los malos hábitos de los viejos militares. Lo más simbólico fue que la nueva policía ocupó el antiguo *cirque militaire*, el viejo club de oficiales de las FAHD, como sus nuevas oficinas centrales. Adicionalmente, el costo recurrente de la seguridad en un país que apenas puede cumplir con sus obligaciones financieras ha impuesto un mayor reto a los donantes, cuando la seguridad es esencial, pero los involucrados no pueden pagar siquiera la necesidad más básica: la policía.

Demasiadas tentaciones para la corrupción del tráfico de drogas también han envenenado el ambiente. La presencia —siempre en expansión— de los cárteles colombianos de droga en Haití ha facilitado demasiado las cosas a la policía para que sucumba al lucrativo dinero de las drogas que surge del refugio de los trans embarques. Con un gobierno débil y ningún recurso, excepto el ingreso derivado de actividades ilegales, ciertamente la corrupción permanece como el problema central no sólo de la policía haitiana, sino también de los gobiernos nacionales y locales.

En 1994, la llegada de una fuerza multinacional liderada por Estados Unidos señaló el principio de una nueva era de esperanza para el pueblo de Haití. Devolvió a un líder popular y libremente elegido a la posición a la cual tenía derecho. El amplio apoyo popular a la reforma del sector de la seguridad fue evidente por parte de la mayoría de los haitianos, que dieron la bienvenida a la caída del Ejército. Pero la nueva policía, entrenada para reemplazar al viejo Ejército, fue vista como inadecuada para el trabajo de mantener segura a la población. Las áreas rurales nunca tuvieron suficientes policías, y hacia finales de los años noventa retrocedieron a actitudes de autopatrullaje. Aún si Aristide sólo prometió a sus ciudadanos llevarlos de la miseria a la pobreza, todavía hoy esto parece ser una meta elusiva. Ciertamente la reforma del sector de la seguridad en Haití deber ser juzgada como una oportunidad desperdiciada de ayudar a sentar las bases para algún desarrollo en la nación más pobre del hemisferio occidental.

Desde 2005, la desconfianza pública con las organizaciones de seguridad ha resultado en que la propia gente se autoarme.⁵⁸ No sólo se arman a sí mismos para protección, sino que también grupos de población han formado sus propias brigadas que llevan a cabo la justicia popular, incluso a través de linchamientos. Hay la misma desconfianza respecto del sistema judicial.⁵⁹ Esta situación se complica por la falta básica de acceso a la justicia.⁶⁰ Entre las respuestas más conflictivas frente a la creciente inseguridad se destaca el llamado de varios líderes políticos, desde la expulsión de Aristide, a restaurar a las Fuerzas Armadas a su nivel de 1994.

El entonces secretario general de la ONU, Kofi Annan, en marzo de 2004, hizo la pregunta central acerca de casos como Haití: “¿Deberíamos de haber aprendido ya que los foráneos no pueden solucionar los problemas de Haití? Por un tiempo, a principios del siglo XX, Haití fue un protectorado estadounidense. ¿No debería de dejársele solo para que solucio-

ne por sí mismo sus problemas? La propuesta es sólo atractiva en lo abstracto. Haití es claramente incapaz de arreglarse por sí solo, y el efecto de dejarlo a su suerte sería una continuación o el empeoramiento del caos. Nuestro mundo globalizado no puede costear un vacío político, ya sea en las montañas de Afganistán o en la puerta misma de la superpotencia predominante.”⁶¹

Mientras que la solución ideal para un caso como el de Haití es la creación de una administración transicional bajo la autoridad de la ONU, que ayudaría a reconstruir las instituciones del gobierno y de la seguridad, la probabilidad de esta solución parece, cuando mucho, ilusoria, dadas las preocupaciones geopolíticas de Estados Unidos y de otros miembros permanentes del Consejo de Seguridad. A lo largo de la última década ha habido repetidas sugerencias de que el Capítulo XI de la Carta de la ONU, la antigua Sección de Fideicomisos, se revise a fin de reflejar las necesidades post Guerra Fría de alguna autoridad de transición para ayudar a Estados que fracasan en su recuperación. Esto todavía ha de volverse un principio aceptado, aunque hay que decir que este razonamiento sí concita simpatía entre aquellos que se preocupan por lugares como Haití. La noción de la Comisión de Construcción de la Paz, algo propuesto en las recomendaciones de abril de 2005 en el Reporte del Secretario General, *In Larger Freedom (En una mayor libertad)*, proveería algún tipo de arreglo mediante un gobierno interino.

En ausencia de una reforma de la ONU respecto a este asunto, ¿qué opciones tiene la comunidad internacional para Haití, si la reforma al sector de la seguridad, aunque es importante, es tan sólo una parte de la solución al embrollo social, económico y político que describe al ambiente actual?

Cualquier esfuerzo de reforma debe cumplir con las expectativas de tres actores dispersos en el caso de Haití: Estados Unidos, la elite empresarial haitiana y los ciudadanos de Haití. Una demanda de reconstruir la fuerza policíaca, empezando por la investigación de la presente fuerza y el reemplazo de policías corruptos con nuevos, es algo que sólo responde parcialmente a la inseguridad en el corto plazo. La reconstrucción de una fuerza policíaca no resolverá el problema de los recursos insuficientes para pagar por los costos recurrentes de la seguridad, ni habrá resolución posible de esta brecha en el corto plazo. Estados Unidos, los haitianos del sec-

tor privado y sus ciudadanos darían la bienvenida a una fuerza multinacional de construcción de la paz por un tiempo prolongado. Pero aún hoy, apenas meses después de que la ONU emitiera su petición de más tropas, las contribuciones a esta operación son mucho menores que las prometidas por la Resolución 1529 del Consejo de Seguridad.⁶²

El futuro de Haití estará determinado no sólo por el exitoso resultado de las elecciones de 2005, sino por la habilidad del liderazgo político para iniciar un diálogo significativo acerca de qué es lo que los haitianos quieren en un futuro. La negligencia de los donantes, y especialmente la falta de atención hacia Haití por el gobierno de Estados Unidos, sólo redundará en una situación que la hace madura para su conversión en una administración transicional.

Mientras las frustraciones del pueblo haitiano son liberadas, también continuarán la violencia y las hostilidades. Un futuro desolado se vislumbra para Haití mientras se mueve de ser un *Estado sombra* a uno fracasado. En ese tiempo podrá, una vez más, estar maduro para un nuevo comienzo que involucre a la ONU y a otros organismos y países para reconstruirlo de nueva cuenta.

NOTAS

1. La autora quisiera agradecer a Anton Ghosh y a Charlotte McDowell por su valioso apoyo en la investigación para este documento.

2. Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo, *UNDP Human Development Report*, 1994. Para una discusión de los vínculos significativos entre la seguridad humana y el desarrollo, véase: *In Larger Freedom, Report of the United Nations Secretary General for the Millennium Summit*, Nueva York, marzo de 2005.

3. Adrian Karatnycky (editor). *Freedom in the World 1999–2000, The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties*, New Brunswick, N.J. Transaction Publishers, p. 222.

4. *CIA World Factbook* 2005, disponible en www.cia.gov/cia/publications/factbook/

5. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *UNDP Human Development Report*, Nueva York, Oxford University Press, 2004.

6. “Report of the Security Council Mission to Haiti”, 13 de abril de 2005, UN, Doc S/2005/302/, 6 de mayo de 2005.

7. Un “Estado-sombra” es aquél que está “construido detrás de la fachada de leyes e instituciones de gobierno”. Un Estado-sombra recae en “comercio violento y clandestino, para acumular recursos”. William Reno. “Clandestine Economics, Violence and States in Africa”, *Journal of International Affairs*, New York, Primavera de 2000, Vol. 53, p. 434.

8. Conceptos que alguna vez se describieron como “relaciones cívico-militares”, o “buen gobierno” o “seguridad ciudadana”, ahora han sido ligados por un concepto paraguas, “reforma al sector de la seguridad”. La Reforma al Sector de la Seguridad se dirige a todas aquellas instituciones que tienen control sobre el uso de la fuerza, tocando así la base misma del poder del Estado. Es precisamente porque este tipo de proceso desarrollador toca la propia naturaleza del Estado que vemos la aplicación de la reforma al sector de la seguridad como un acto de política más que un remedio con fines de desarrollo. Debido a que la reforma al sector de la seguridad se trata tanto del desarrollo político del Estado como del crecimiento económico, al involucrar a la comunidad donante en este tipo de programas se requiere de un claro entendimiento de las implicaciones que tales intervenciones tienen en los beneficiarios locales. Aquellos que estudian la reforma al sector de la seguridad lo han hecho mediante la definición de tareas específicas que deben tomarse para asegurar que aquellos que controlan el uso de la fuerza, por ejemplo las instituciones del gobierno, sean legítimas, seleccionadas de manera transparente, y suscriban a un contrato social en la operación real. Pero este concepto normativo de la reforma al sector de la seguridad lo aísla de la práctica, lo que en Estados post-conflicto se convierte aún más en un reto, o más a largo plazo, que en un país donde una transición está sucediendo debido a cambios económicos globales o una mayor apertura política que ha resultado de un cambio en la naturaleza del gobierno (como en los Estados de la ex Unión Soviética).

9 Michel S. Laguerre. *The Military and Society in Haiti*, Knoxville, The University of Tennessee Press, 1993, p. 23.

10. *Ibid.*, p.125.

11. “Haitians Observe Day of Mourning on Coup Anniversary”, *Reuters*, Port-au-Prince, 2 de octubre de 1995.

12 Organization of American States (OAS), Ag/Res.1080, junio de 1991.

13 John Goshko. “OAS Delegates to Press Haiti”, *Washington Post*, 4 de octubre de 1991, p. A-19.

14. La fuerza multinacional fue de más de 20,000 efectivos estadounidenses, en conjunto con 5,000 soldados no estadounidenses, de 24 naciones. Esto se conoció como la *Operación Sostenimiento de la Democracia* (Operation Uphold Democracy). Para una historia completa de la operación véase: “Joint After-Action Report (JAAR), Operation Uphold Democracy”, US Atlantic Command, Norfolk, Joint After-Action Report, USACOM Director of Joint Training, 29 de junio de 1995.

15. El decreto del 6 de enero de 1995 redujo a las FADH a 1,500 miembros y los incorporó al IPSF (publicado en el Diario Oficial el 13 de marzo de 1995). Esto también puso fin a las FADH mediante el término oficial de los contratos de todos los demás miembros del Ejército, montando así el escenario para una desmovilización.

16. Rachel Nield *Policing Haiti: A Report by the Washington Office on Latin America*. Washington, DC, WOLA, Septiembre de 1995.

17. James Dobbins, John G. McGinn, Keith Crane, Seth G. Jones, Rollie Lal, Andrew Rathmell, Rachel Swanger y Anga Timilsina. *America's Role in Nation Building: From Germany to Iraq*, Santa Monica, RAND Publications, 2003, p. 76.

18. *Ibid.*, p.75.

19. Amnistía Internacional (Amnesty International). “Haiti: Human Rights Challenges Facing the New Government,” Amnesty, AMR 36/002/2001, 19 de abril de 2001, p. 7.

20. Jamal Benomar. “Rule of Law Technical Assistance in Haiti: Lessons Learned”, ponencia presentada en una Conferencia del Banco Mundial, en San Petersburgo, Rusia, en julio de 2001, p. 5, disponible en www4.worldbank.org/legal/ljr_01/doc/Benomar.pdf.

21. Amnistía Internacional. “Haiti: Human Rights Challenges Facing the New Government,” Amnesty, AMR 36/002/2001, 19 de abril de 2001, p. 7.

22. Amnistía Internacional. “Haiti: Unfinished Business: Justice and liberties at risk,” AMR 36/01/00, marzo de 2000, p. 16.

23. Amnistía Internacional. “Haiti: Steps Forward, Steps Back: Human Rights 10 Years after the Coup,” AMR 36/01/2001.

24. Eirin Mobekk. “International Involvement in Restructuring and Creating Security Forces. The Case of Haiti”, *Small Wars and Insurgencies*, Vol. 12, otoño de 2001, p.105.

25. Kirk Semple. “Haiti’s Struggle to Restore the Rule of Law”, Haiti Democracy Project, 30 de marzo de 2004, en www.haitipolicy.org/printversions/2064.htm.

26. *Ibid.*, p.77.

27. *Ibid.*, p.85.

28. *Ibid.*, p.84.

29. Amnesty International. “Haiti: Unfinished Business: Justice and liberties at risk”, AMR 36/01/00, Londres, marzo de 2000, p. 16.

30. Jamal Benomar. “Rule of Law Technical Assistance in Haiti: Lessons Learned”. Artículo presentado en la conferencia del Banco Mundial, San Petersburgo, Rusia, julio de 2001, p. 5, accesible en www.worldbank.org/legal/ljr_01/doc/Benomar.pdf.

31. *Íbid.*, p.21.

32. *Íbid.*, p.22.

33. GAO. “Any Further Aid to Haitian Justice System Should be Linked to Performance–Related Conditions,” Reporte para Solicitantes Congresionales, octubre de 2000, p. 15.

34. Amnistía Internacional. “Haiti: Unfinished Business: Justice and liberties at risk,” AMR 36/01/00, marzo de 2000, p. 23.

35. *Íbid.*, p. 16.

36. OCDE. “Security System Reform and Governance: Policy and Good Practice”, París, mayo de 2004, p.1.

37. Nicole Ball. “Dilemmas of Security Sector Reform: Response to ‘Security Sector Reform in Developing and Transitional Countries’”, Cuadernillo Berghof para Manejo de Conflictos, Centro de Investigaciones Berghof para el Manejo Constructivo del Conflicto (Berghof Research Center for Constructive Conflict Management), Berlín, 2004, disponible en: www.berghof-handbook.net/articles/ssr_wulf_response.pdf. Ball también descompone la reforma al sector de la seguridad en siete categorías conceptuales: contexto político, contexto psicosocial, contexto normativo, contexto económico, contexto institucional, contexto social y contexto geopolítico.

38. OCDE. “Security System Reform and Governance: Policy and Good Practice”, op. cit. p. 2.

39. Asamblea General de las Naciones Unidas. “The Situation of Democracy and Human Rights in Haiti”, UN Doc. A/53/950, mayo de 1999.

40. Eirin Mobekk. “International Involvement in Restructuring and Creating Security Forces. The Case of Haiti”, op. cit. p.107.

41. Henry Carey. ‘Country at the Crossroads: Country Profiles for Haiti’, United Nations Online Network in Public Administration and Finance, New York, 2004, p. 10, disponible en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispac/pan016030.pdf>.

42. *Íbid.* p.10.

43. *Íbid.*

44. OEA. Reporte del Secretario General sobre las actividades de la OEA que involucran a Haití desde el 11 de marzo de 2004 hasta el 13 de mayo de 2004 (Report of the Secretary General on OAS Activities Involving Haiti From March 11, 2004–May 13, 2004), p. 3.

45. Michael Norton. “Haiti’s Police, often brutal and corrupt, fleeing rebels in droves.” *Associated Press World Stream*, 20 de Febrero de 2004.

46. UN, MINUSTAH Boletín de Prensa PIO / PR/ 177/2005, 23 de septiembre de 2005.

47. Schultz, Donald. “Haiti Update”, Strategic Studies Institute, 17 de enero de 1997.

48. Los dos grupos son el Ejército Cannibal (aka Artibonite Resistance Front) y el Frente Revolucionario para el Avance y el Progreso Haitiano (FRAPH).

49. Amnistía Internacional. ‘Haiti: Recycled Soldiers and Paramilitaries on the March’, 27 de febrero de 2004. Obtenido en <https://hrw.org/english/docs/2004/02/27/haiti7677.htm>.

50. Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. “Report of the Secretary General on Haiti”, 16 de abril de 2004, p. 6.

51. Reporte del Secretario General sobre las Actividades de la OEA en Actividades que Involucran a Haití, 11 de marzo a 13 de mayo 13 de 2004 (Report of the Secretary General on OAS Activities Involving Haiti, 11 March–13 May 2004), p. 2.

52. *Ibid.*, p. 3.

53. Crisis Group Latin America / Caribbean Report “Spoiling Security in Haiti”, No 13, 31 de mayo de 2005.

54. ONU. Reporte del Secretario General sobre la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (Report of the Secretary–General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti), 13 de Mayo de 2005.

55. Crisis Group Update Briefing. “Can Haiti Hold Elections in 2005?”. Latin America/Caribbean Briefing No. 8, 3 de Agosto de 2005.

56. Crisis Group Latin America / Caribbean Report “Spoiling Security in Haiti” No 13 – 31 Mayo 2005.

57. “United Nations Peace Operations: Year in Review 2004”, Departamento de Operaciones del Mantenimiento de la Paz de la ONU.

58. Amnistía Internacional. “Haiti: Unfinished Business: Justice and liberties at risk”, AMR 36/01/00, marzo de 2000, p. 9.

59. *Ibid.*, p. 23.

60. “Cualquier otra ayuda al sistema de justicia haitiano deberá ligarse a condiciones relacionadas con el desempeño”, GAO, Reporte a Solicitantes Congresionales, (Report to Congressional Requesters), octubre de 2000, p.16.

61. Kofi Annan. “Helping Hand: Why We Had to Go into Haiti”, *Wall Street Journal*, 15 de marzo de 2004, p. A–12.

62. Dan Ericsson. “Prospects for Transforming Haiti”, *Inter–American Dialogue*, obtenido en www.thedialogue.org/publications/programs/haiti/erikson0331.asp.

IV. LA REFORMA DEL SECTOR DE DEFENSA Y SEGURIDAD EN CUBA

Hal P. Klepak

Cada país en el Caribe es indudablemente único, pero es necesario destacar que el contexto de la isla de Cuba ofrece una serie de elementos particulares y originales que hacen su análisis difícil, pero con retos muy interesantes. Este capítulo pretende arrojar luz sobre las circunstancias especiales de la seguridad y la defensa en Cuba, destacando aquellos factores que podrían influir, en el futuro, en el intento de llevar dicho sector al estadio de lo que podrían ser consideradas estructuras y prácticas más normales y modernas.

Intentaré establecer esta discusión en el contexto de una mirada general a la situación actual de la seguridad y la defensa en Cuba. Luego se hará una revisión de cómo el tema podría evolucionar en un futuro cercano, y los retos que se presentarían posteriormente en el marco de los esfuerzos para reformar lo que ha sido una serie de arreglos extremadamente específicos y dramáticos, realizados durante casi medio siglo.

LA SEGURIDAD Y DEFENSA DE CUBA BAJO LA LUPA

La isla de Cuba no siempre había sido valorada en su justa dimensión. Durante muchos años, después de su descubrimiento por Cristóbal Colón en 1492, estuvo deshabitada. Luego llegaron algunos habitantes provenientes del nuevo mundo, la mayoría ansiosos por el oro y la plata de México y Perú más que por el potencial agrícola de la más grande de las Antillas. Sólo cuando fue necesario que se preparasen los *convoys* para asegurar la defensa de los barcos que transportaban la riqueza de las Indias a España, hacia 1560, Cuba, con su esplendoroso puerto en La Habana y su acceso directo a los vientos favorables y a las corrientes que impulsaban fácilmente los barcos que viajaban hacia Europa, adquirió relevancia geopolítica y estratégica.¹

Más tarde, durante la colonia, se llegaron a interesar otras potencias como Gran Bretaña, que tomó La Habana en 1762, ocupándola durante un año. Posteriormente, Estados Unidos quiso adquirirla a Madrid, o por lo

menos asegurar que no caería en manos de otra potencia que no fuera España, respecto de la cual tenía poco que temer. Las guerras de independencia en la segunda mitad del siglo XIX culminaron con la intervención de Estados Unidos en 1898, poniendo fin al predominio español en la región. Sin embargo, ello no se tradujo en una independencia real, debido a que Estados Unidos administró la Isla por cuatro años. Los cubanos se refieren a este periodo como una “pseudo República”, con un sistema económico y político dominado por y dependiente de Estados Unidos.²

Fue contra este sistema que Fidel Castro condujo la revolución desde 1953 a 1959 para derrotar al régimen de Fulgencio Batista. Esta fase culminó con la toma de La Habana y la caída de la dictadura. Este suceso trajo consigo importantes consecuencias, que hasta la fecha perduran y definen la estructura y el contexto actual de la seguridad y la defensa en Cuba. Desde un inicio quedó claro para el gobierno de Fidel que era necesaria una reforma sistémica y profunda, cambios que inevitablemente se oponían a los intereses de Estados Unidos y los de aquellos que se beneficiaron del régimen anterior. Al calor del contexto, entre 1959 y 1961, las relaciones Cuba–Estados Unidos se deterioraron al grado de llegar al rompimiento de casi todos los vínculos entre las dos naciones. La revolución de Castro se movió rápidamente hacia la izquierda y, en el contexto de las amenazas provenientes de Estados Unidos, estableció una alianza informal con la Unión Soviética, la cual se convirtió en el pilar principal de su relación con el exterior y su política de defensa. Esto llevó a Cuba a una enemistad continua con Estados Unidos e hizo imposible cualquier tipo de acercamiento entre La Habana y Washington. La influencia electoral de los cubanos en el exilio, especialmente en el sur de la Florida, hizo el resto de lo que era necesario para desmontar por completo las pequeñas iniciativas que hubieran podido tener lugar incluso hasta el presente, para mitigar o aliviar la hostilidad que todavía existe en las relaciones entre ambos Estados.³

EL CONTEXTO ACTUAL

La caída del comunismo en Europa del Este y el fin de la Unión Soviética representaron un fuerte golpe para el gobierno de La Habana, dado que constituía su principal apoyo. Siempre gozó de condiciones favorables gracias a “la división del trabajo socialista” y a la alianza informal que existía

con Moscú. En julio de 1990, Fidel Castro declaró el establecimiento del “periodo especial en tiempo de paz”, apretando el cinturón a los cubanos, por las condiciones de escasez que atravesaba la economía y que predominan, si bien en menor medida, en el momento actual.

La economía cubana se volvió muy vulnerable. La Unión Soviética le compraba en ese momento el 63% de las exportaciones de azúcar, el 73% de su níquel, el 95% de su fruta y el 100% de sus componentes eléctricos. En el mismo periodo, la URSS le enviaba a Cuba el 63% de los alimentos que se consumían en la isla, el 98% de su combustible, el 80% de su maquinaria y el 74% de los productos manufacturados. Todo este comercio desapareció abruptamente cuando Cuba perdió el 80% del total de su poder adquisitivo en el mercado mundial. Las importaciones bajaron en un 70% en dos años. En el periodo que va de 1959 a 1988, el 87% del comercio cubano fue con Europa del este, para 1994 se redujo al 12% y actualmente ha desaparecido. Los precios de casi todas sus principales exportaciones (fruta, tabaco, azúcar) también cayeron, al igual que el níquel. Es sorprendente ver que, de 1989 a 1993, la dieta de los cubanos perdió el 40% de sus proteínas, el 64% de sus grasas y el 62% de sus vitaminas A y C.⁴

En el plano político las cosas no pudieron ser peores. Mientras muchos estadounidenses sintieron que el fin del gobierno de Fidel Castro era solamente cuestión de tiempo, y que por lo tanto una acción mayor no era necesaria, los derechistas en el Congreso lograron que se aprobara en 1991 la Ley Torricelli, que endureció el embargo (los cubanos lo llaman bloqueo).⁵ Mientras Cuba ciertamente incrementaba y diversificaba sus relaciones con otros países, estaba lejos aún de capitalizar dichas relaciones para obtener bienes que necesitaba desesperadamente.

Las reformas políticas y especialmente las económicas, se asumieron para disminuir los peligros de un probable colapso del sistema, siendo estrategias clave para sobrevivir ante las dificultades impuestas por el *periodo especial*. Aunque resultaría fácil exagerar el alcance de los cambios políticos ocurridos, la nueva Constitución, y especialmente las reformas electorales y administrativas llevadas a cabo, sí dieron paso a un más genuino sistema de participación en los niveles municipales y provinciales del gobierno.⁶ Si bien los temas fundamentales relacionados con el Estado se encontraban firmemente centralizados en manos de Fidel, la gran mayoría de los cubanos se involucró en los niveles de base del Estado en proporciones sin

precedentes. Aún así, tanto los disturbios en algunos centros, y posteriormente durante los acontecimientos del Malecón de La Habana en el verano de 1994, claramente demostraron al gobierno que el descontento se había esparcido en el todo el país, pero especialmente en la capital y sus alrededores.⁷

EL CONTEXTO DE LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA

De manera nada sorprendente, las fuerzas armadas y de seguridad pasarían a jugar un rol vital en el esfuerzo por asegurar la supervivencia del experimento de Castro. Cuando Fidel declaró el *Periodo Especial*, puso énfasis en que eso no significaba un debilitamiento del componente de la preparación defensiva. Por el contrario, aclaró que las fuerzas de seguridad tendrían que ser reforzadas, dada la incesante hostilidad de Estados Unidos.⁸ Pero el pragmatismo de Fidel Castro y las condiciones fatales de inicios de los noventa condujeron a que las fuerzas militares fuesen reducidas bruscamente a la mitad en unos cuantos meses, y obligaron al liderazgo de las Fuerzas Armadas a repensar su contribución a la revolución.⁹

De hecho, no fue sólo la reducción en el volumen de las tropas lo impresionante del momento. También el periodo del servicio nacional (equivalente al servicio militar) fue reducido de tres a dos años, y se redujo el tiempo de servicio activo. Además, un gran porcentaje de los reclutas fueron enviados predominantemente al sector agrícola, aunque a través de un cuerpo formalmente denominado Ejército Juvenil del Trabajo (EJT). Con la supresión de los programas de entrenamiento soviéticos, que habían sido masivos tanto en la isla como en la Unión Soviética, la especialización y el entrenamiento de alto nivel para oficiales sufrió reveses de los que nunca se ha logrado recuperar. Y por supuesto, con la supresión de la ayuda extranjera, la compra de partes se vio virtualmente agotada y la adquisición de armas nuevas pasó a ser simplemente un sueño.¹⁰ La carencia de municiones, y en especial el combustible para ejercicios, fue especialmente problemática para el sistema de defensa, basado especialmente en la movilización masiva de reservistas ya preparados. Y, por si todo esto no fuera suficiente, las FAR se dieron cuenta de que estaban virtualmente “volando a ciegas”, pasando de ser probablemente una de las fuerzas militares mejor conectadas en términos de acceso a inteligencia militar en el Tercer Mundo, a estar prácticamente desconectadas en su totalidad de fuentes y recur-

sos de inteligencia más allá de los propios. En efecto, su sistema externo de defensa se redujo a cero, y sus agregados militares fueron reducidos a menos de una docena.¹¹

Las otras fuerzas de seguridad no fueron golpeadas de la misma manera. Cuba cuenta con un Servicio de Seguridad del Estado, responsable de la seguridad interna, considerado de alta calidad; sin embargo, no es tan eficiente como los cubanos tienden a creerlo, junto con el Ministerio del Interior (MININT), la más numerosa e impresionante organización de ese tipo en el país. Por último, la Policía Nacional Revolucionaria (PNR) es omnipresente y numerosa. Es importante recordar que todos estos servicios, y en especial el MININT, responden de una u otra manera al Alto Comando de las Fuerzas Armadas, o al menos a su ministro.

Se sabe muy poco acerca del Servicio de Seguridad del Estado. Los cubanos hablan de él en términos de rumores. Claramente aborda investigaciones sobre la disidencia interna, el contraespionaje, la seguridad de los diplomáticos y de los oficiales del gobierno y muchas otras cuestiones típicas de un servicio de ese tipo. Está presente en todo el país, pero es claro que sus actividades se concentran en la capital. El desconocimiento de la población sobre el alcance de las actividades del servicio de seguridad se parece en muchas maneras a la policía secreta de los regimenes previos, y es sin duda temido por gran parte de la población cubana en un periodo donde se ha esparcido tanto el disenso y el sufrimiento. Cuando se combinan las capacidades de los Comités de Defensa de la Revolución (CDRs), que son las organizaciones vecinales de vigilancia, las cuales si bien realizan muchos roles sociales útiles también vigilan a la disidencia, la Seguridad del Estado se constituye en un arma poderosa del gobierno.

A pesar de un largo entrenamiento por parte de los soviéticos y de los alemanes, a partir del *Periodo Especial* la seguridad del Estado se ha vuelto autosuficiente. Los cubanos nunca dudaron de su nivel de eficiencia, pero es considerado por algunos observadores extranjeros como menos impresionante.¹² Ciertamente, la actuación de sus mentores soviéticos y alemanes, cuando se dio el momento de la verdad en 1989, fue lo más deprimente, y quizás lo más catastrófico, que pudo pasar. Por ello, es imposible conocer con certeza la eficiencia de este órgano.

El MININT tiene estructuras mucho más complejas, pero en un sentido es definitivamente el mejor servicio conocido. El Ministerio del Inte-

rior de Cuba tiene muchas responsabilidades proyectadas de la naturaleza revolucionaria del Estado cubano y del sistema establecido después de 1959. El MININT, por ejemplo, es el destino de un gran número de reclutas que hacen su servicio cada año. Allí pueden servir en distintas ramas, desde Aduanas al Cuerpo de Bomberos y de Migración, a actividades más tradicionales de vigilancia. Existe un servicio de carrera en cada una de estas ramas.

Como se mencionó, en el último de los términos el MININT pertenece a las Fuerzas Armadas, al igual que el conjunto de los servicios de seguridad. Pero el MININT se encuentra en una categoría especial. En 1989 ocurrieron muchos eventos en todo el mundo que conmocionaron a Cuba tanto como a aquellas naciones que los sufrieron directamente. La caída de los regímenes comunistas de Europa del este, donde no hubo virtualmente nadie dentro de las fuerzas armadas u otras fuerzas de seguridad dispuesto a arriesgar su vida en su defensa, mandaron un frío mensaje al gobierno cubano y a sus fuerzas de seguridad. Al mismo tiempo, en Beijing, la masacre de la plaza Tienanmen demostró a los hermanos Castro el peligro implícito que representaron los cambios radicales de ese año.

Cuba no aprobaría que su propio sistema fuera derrocado sin la movilización decisiva de su defensa y fuerzas de seguridad, que evitarían un desenlace similar al de Europa del este. Pero tampoco podía imaginarse el empleo de las FAR en contra de la disidencia, como lo hicieron los líderes chinos en su momento. Las FAR han sido entrenadas con la absoluta convicción de que “el ejército no dispara contra el pueblo” y, mientras uno podría ser sutil o tener consideraciones con respecto a las campañas “anti-bandidos” que se realizaron durante los años sesenta, el hecho es que actualmente los oficiales y soldados cubanos no consideran en ningún caso el uso de la fuerza para suprimir la disidencia. No están entrenados para hacer eso, aún en esta era en que muchos gobiernos democráticos emplean sus tropas en misiones internas armados con porras, escudos y balas de goma. Las FAR tampoco están inclinadas a hacer esto.

La mitología de las FAR está relacionada con las tradiciones *mambí* y de las guerras en contra de España, en los enfrentamientos en contra de la dictadura de Fulgencio Batista y en la internacionalización de las misiones de apoyo a los procesos de independencia en África. Sus soldados y oficiales creen en ésta mitología, que está muy lejos de ser simplemente eso.

Parece ser virtualmente cierto que, con posterioridad a los disturbios de 1994, pero también los del año 1989, se celebraron discusiones para saber qué hacer en caso de que se extendiera el disenso violento. En esos debates el uso de los militares para cualquier intento o propósito fue descartado como opción, a menos que el sistema estuviese literalmente al borde del colapso total.

Esto ayudó a crear un contexto especial para el MININT. Pero otros factores también intervinieron en ese extraordinario año de 1989, cuando la institución fue golpeada por el escándalo Ochoa. Esta historia es larga y complicada para ser abordada en este ensayo, pero es importante saber que uno de los más importantes generales y otros miembros del MININT estuvieron involucrados en un escándalo relacionado con el tráfico de drogas, lo cual, al considerarse que ofrecía un pretexto a Estados Unidos para argumentar que el gobierno de Castro cooperaba con el narcotráfico, fue catalogado rápidamente como traición en La Habana. Tres oficiales fueron condenados a muerte, incluido el general Arnaldo Ochoa, hasta entonces considerado héroe, y ello dio pie a una gran purga dentro del MININT.

Como parte de estos cambios que sacudieron el ministerio, algunos generales fueron transferidos de las FAR a ocupar posiciones claves en el MININT. Es posible ver estos acontecimientos desde diferentes perspectivas, pero lo que sí resulta claro es que el contexto del *Periodo Especial* le permitió a las Fuerzas Armadas, sin perder el control del MININT, alejarse de las funciones represivas del Estado a través de mejoras en las capacidades del ministerio para controlar el disenso. Este fue el contexto en el que Raúl comenzó a hablar en términos de que eran los *frijoles*, en lugar de las armas, la clave para que la Revolución sobreviviera.¹³

En este contexto, la transferencia de misiones a las FAR, para involucrarlas masivamente en la economía, sorprendió a muy pocos cubanos, debido a que ese papel ya lo había cumplido en los primeros años de la revolución, cuando ésta se vio amenazada. Mientras el MININT llegó a ser más y más la institución que se manejaba con las disensiones y descontentos, las FAR continuaron jugando su rol pivotal en el Estado, ahora en ambas esferas: la económica y la defensa.

En este contexto, ha sido interesante observar a la Policía Nacional Revolucionaria (PNR). Alrededor del *Periodo Especial*, creció la ola criminal, en 1990, lo que llevó a desarrollar medidas drásticas. En enero de 1999,

Fidel Castro pronunció un dramático discurso anunciando que Cuba crearía la “mejor fuerza policíaca del mundo”. Le dijo a los cubanos que incrementaría los agentes de la PNR en varios miles, y que éstos recibirían mejor entrenamiento y mejor salario. De hecho, sus salarios ascenderían a 660 pesos al mes, una cifra envidiada por doctores, abogados y ministros del Estado.

Desafortunadamente las mejoras en la eficiencia no fueron obvias. Un vasto porcentaje de los reclutados provenían de los sectores políticamente más leales (y los más pobres), del oriente del país. Como resultado, tendían a ser menos educados que los miembros de las fuerzas reclutadas en tiempos anteriores y en condiciones normales. Adicionalmente, el voluminoso número de reclutados y la necesidad de prepararlos rápidamente en las tareas demandadas aparentemente produjo un pobre o al menos un más apresurado entrenamiento que el esperado en un principio.

Cualquiera que sea la verdad, no cabe la menor duda de que en la mente del ciudadano cubano ordinario su fuerza policíaca sufrió cambios en cantidad, no en calidad. Los cubanos en general, antes de 1989, apreciaban a su policía, que disfrutaba de un gran prestigio. Esto no ha cambiado, pero debe enfatizarse que la situación no es la misma en todas las ciudades y pueblos de la isla. Por ejemplo, en pueblos pequeños, incluso en las grandes ciudades, el prestigio de la policía ha sufrido ligeros cambios pues, aunque no es omnipresente, tiene un comportamiento adecuado y goza del respeto de la gente, y en su mayoría los agentes son bien vistos.

En La Habana, sólo recientemente la policía ha aparecido casi en todos los lugares, especialmente en aquellas áreas que frecuentan los turistas. Esto no es sorprendente, dado que los turistas llegan a ser el blanco de delitos menores y de bandidos comúnmente conocidos como “*jineteros*” (hombres o mujeres jóvenes que ofrecen y venden servicios ilegales, como la venta de cigarrillos o bebidas, algunas veces también drogas, y a ellos mismos con servicios de tipo sexual). Pero es sin embargo cierto que esa relativamente poco entrenada y nada sofisticada gente del campo, a la que recientemente se les ha brindado uniformes, armas, vehículos y *autoridad*, frecuentemente fueron el blanco de los *habaneros*, de los “dueños de la calle”, que los consideraron como bufones investidos de poder. El efecto de esto en el prestigio de la PNR y en nivel de la confianza de la población, al menos en la capital, sería difícil de exagerar.

Un mayor reto es el de la molesta corrupción en las Fuerzas Armadas y otros servicios de seguridad. Las enormes dificultades para ganar lo suficiente para disfrutar un nivel de vida decente en Cuba desde 1989, en adición al embargo, producto no sólo de la Ley Torricelli, sino también de la Ley Helms–Burton de 1996, ha contribuido a aumentar de manera significativa la corrupción, formalmente desconocida en la isla y cuya casi erradicación constituía en el pasado uno de los logros reconocidos de la Revolución. Ahora es un fenómeno realmente presente en la isla.¹⁴ Un sistema socialista altamente vulnerable a actividades todavía definidas como “antisociales” se encuentra ahora bajo escrutinio por no poder proveer el nivel y la calidad de vida de la que gozaban los cubanos antes del colapso del bloque comunista.

La gente ha tenido que entrar en *la lucha (la brega)* que nunca acaba, y significa que los robos van en aumento, especialmente en las tiendas del gobierno, de las cuales toman productos que bien pueden terminar siendo consumidos por los ladronzuelos o pueden ser vendidos en el mercado negro. Aún más alarmante es que los robos no son sancionados por la opinión pública, crecientemente inclinada a considerarlos simplemente parte de la necesidad de los cubanos de “resolver”, es decir, solucionar problemas y seguir adelante, asumiéndolos como una característica de la evolución de la ética cubana bajo el *Periodo Especial*. El intelectual cubano Rafael Hernández se ha referido a la terrible condición en que se encuentra Cuba, sumergida en una crisis de valores más que económica.¹⁵

El engaño de “cerrar los ojos” por parte de las autoridades, sea que se trate de inspectores de turismo de las *casas particulares* o de aquéllos que revisan los permisos de construcción, o miles de otros en esta otrora muy ordenada sociedad, ha devenido algo endémico en la estructura estatal, donde los favores especiales y los *regalitos* aseguran que uno no sea tratado bajo las leyes o regulaciones requeridas. Miles de oficiales han tenido que ser entrenados en cursos de “anti–corrupción” pero éstos parecen tener un impacto favorable limitado, a pesar de los loables esfuerzos del gobierno.¹⁶ En un país en el cual por admisión del gobierno “todos somos ilegales”, el “hacerse de la vista gorda” por parte de las autoridades, especialmente cuando dicha actitud proporciona una vida un poquito mejor, difícilmente puede llamar a sorpresas.

¿Hasta qué punto las fuerzas armadas y los servicios de seguridad se han visto envueltos en casos de corrupción?, es una pregunta que genera

mucho calor, pero poca luz, por parte de los observadores de cuanto acontece en el escenario de la isla. Altos oficiales de las fuerzas de seguridad son por supuesto con frecuencia expuestos a grandes tentaciones, debido a sus muy importantes papeles dentro de la economía, especialmente en los sectores más dinámicos, como el turismo y la construcción. Los oficiales de menor rango están menos expuestos a este tipo de tentaciones, pero su control de sectores importantes, como partes de la producción agrícola, asegura que la tentación ha estado siempre presente en ellos mismos, pero es necesario decir que todos los miembros que en un momento u otro han tenido acceso a alguna cosa de valor pueden haber visto de frente la tentación.

El MININT no está tan envuelto en la economía pero, como se mencionó, es directamente responsable de muchos aspectos de la vida nacional que no son comunes en otros países. Esto incluye –quizás más dramáticamente– Migración y Aduanas, así como actividades relacionadas al intercambio externo y con otros países. El escándalo de Ochoa relacionado con el ministerio, en ese sentido, no debe sorprender. El hecho es que la imagen del MININT se ha visto desprestigiada por las actividades ilegales de sus agentes en aeropuertos, pero también en otros ámbitos.

El PNR ha sido por supuesto también objeto de tentaciones en ese sentido. Sus miembros están más cerca de la población y ven el impacto de la lucha diaria en las calles por un mejor nivel de vida. Lo que comenzó como un “cierre de ojos” a cambio de una bebida ligera ha devenido paulatinamente un sistema de corrupción a pequeña escala. Las autoridades tratan de evitar la colocación de policías en aquellas áreas en donde existan grandes tentaciones, con el objetivo de reducir riesgos, pero la realidad, al menos como la ve el público, es que no ha funcionado. Mientras algunos argumentarían que la policía es sistemáticamente corrupta, al igual que los inspectores gubernamentales, la mayoría estaría de acuerdo en afirmar que los policías sucumben a la corrupción con mayor frecuencia que en el pasado, a pesar de que se han incrementado los salarios y mejorado las condiciones de trabajo desde 1999.

Lo que sí se puede afirmar es que la impunidad del tipo que usualmente se encuentra en América Latina no se observa en Cuba. Los funcionarios a quienes se descubre vendiendo productos de empresas mixtas son develados y enviados a prisión por largo tiempo. Los soldados que son

sorprendidos vendiendo productos alimenticios del EJT han sido castigados muy severamente. Personal del MININT encontrado culpable de cometer irregularidades difícilmente ha logrado salirse con la suya, al igual que ha ocurrido con oficiales de la PNR descubiertos en serios casos de corrupción. Pero las tendencias continúan acentuándose hacia una sociedad que se acostumbra a la corrupción y, mientras los latinoamericanistas podrían estar un poco impresionados por lo que todavía se ve como un problema de muy baja intensidad, para los cubanos, acostumbrados por muchos años a un funcionamiento apropiado del servicio público, ésta realidad resulta todavía chocante.

Ello es totalmente cierto para las Fuerzas Armadas y la policía, cuyo prestigio fue muy alto en los primeros años. Es necesario enfatizar que para los militares ese prestigio es aún muy alto. Aunque a los cubanos en general no les gusta hacer el servicio militar, suelen estar muy orgullosos de sus Fuerzas Armadas, y sienten que ellas son buenas y que realizan un trabajo honesto.¹⁷ Cada quién ha servido en las FAR, o tiene un familiar cercano que lo ha hecho, o conoce gente que ha peleado por la Revolución y por Cuba. Pero las críticas a los “pinchos” (altos oficiales o de otro tipo, con sospechas de corrupción) son quizás aún más estridentes, en un país que conoce sus Fuerzas Armadas y le gusta lo que son.

Las Fuerzas Armadas y el personal de seguridad también están particularmente mal situados en la Cuba de hoy, dependiendo, como lo hacen, de las remesas y de otros accesos a divisas externas. Tal acceso, para una familia común, significa la diferencia entre vivir decentemente y no hacerlo. Los militares, la policía y el personal del MININT provienen usualmente de familias con credenciales “revolucionarias” impecables, y por tanto es menos probable que tengan a alguien en el exterior que pueda mandarles dinero u otro tipo de apoyo.¹⁸ Existe un sistema de recompensas que descansa en el acceso a tiendas que venden en dólares, pero a precios calculados en la moneda nacional, con premios ocasionales para los que han realizado un buen trabajo, aplicado en forma de equipos electrodomésticos o motores, o vacaciones pagadas en hoteles que pertenecen al Estado. No obstante, para los miembros de las fuerzas de seguridad, es mucho menos probable tener oportunidades de recibir ayuda del exterior que entre los ciudadanos comunes. Esto también puede llevar a la gente a cometer actos de corrupción. De muchas maneras, a pesar de lo que se ha dicho en el

extranjero, es probable que estos servicios de seguridad, y en especial las Fuerzas Armadas, se mantengan alejados de la tentación pese al estándar de las familias de la Cuba de hoy, que encaran los desafíos presentes en la isla.

¿QUÉ SIGNIFICA LA REFORMA DEL SECTOR DE SEGURIDAD EN CUBA?

En este contexto, siendo tan diferente del resto de los países del Caribe y de América Latina, resulta esencial preguntar ¿qué significa la reforma de este sector en Cuba?. Actualmente Cuba está procurando cambiar sus Fuerzas Armadas en el sentido de hacerlas más eficientes en los cuatro papeles que cumplen.

La Ley de Defensa Nacional de 1994, aprobada por la Asamblea Nacional en el peor y más álgido momento del Periodo Especial, dejó en claro que las FAR necesitaban en un futuro ser capaces de:

- Alimentarse ellos mismos y a la parte de la población incorporada en su servicio nacional, así como en sus componentes regulares o especiales.
- Ganar recursos externos a través de actividades en las cuales estén bien situados, que pudieran ser utilizados para propósitos militares o en otras actividades que el Estado requiera.
- Mantener los servicios de emergencia en conjunción con el Ministerio del Interior, reforzado por los militares, especialmente después del “habanazo”, las revueltas de agosto de 1994, así como en la línea de asumir tareas de búsqueda, rescate y alivio en situaciones de desastres naturales.
- Poner énfasis en aquellos roles que requiera la política exterior cubana como resultado de la necesidad real de reducir puntos de fricción con Estados Unidos, especialmente en el campo de la migración ilegal y en las operaciones de control antinarcóticos en su conjunto.¹⁹

La ley provee la estructura jurídica para los cambios requeridos para una masiva transformación en cuanto a las prioridades para las FAR y para muchos otros elementos de la seguridad nacional bajo su control. Ella encara asuntos relacionados con las industrias militares y un mayor control por parte de los militares de las nuevas empresas. Igualmente, la Ley proveyó el contexto para la reducción masiva en las Fuerzas Armadas, que llegaron a alcanzar el 50% de los hombres movilizados al momento, y prometen

continuar acentuándose en el futuro cercano.²⁰ De igual modo, se legalizaron los cambios del EJT y su rol en la agricultura en general, donde la defensa y la seguridad fueron tratadas. Finalmente, también se puso énfasis en la necesidad de tener unas Fuerzas Armadas con capacidad de responder a las consideraciones de política externa en un nivel superior, es decir: con respecto a su relación con Estados Unidos.

Por lo anterior, no se puede insistir demasiado en que, para las FAR de hoy, la reforma de la defensa, y por cierto la reforma del sector de la seguridad *tout court*, quizá signifiquen cambios que lleven a esas muy reducidas fuerzas a una posición donde puedan acometer esas nuevas misiones, reguladas en forma dramática no solo por la ley, sino también por las repetidas exhortaciones de su comandante en jefe. Algunas de estas medidas es muy probable que tiendan a reducir el nivel de profesionalismo militar en el estricto sentido de la palabra. Un mayor papel en el manejo de la agricultura y la industria, fuerzas de seguridad reducidas, considerables cortes en los entrenamientos y operaciones más sofisticadas, un rol externo masivamente reducido, roles orientados probablemente a complacer a Estados Unidos en su operaciones contra la migración ilegal y contra los narcóticos, luego de la época de las misiones internacionalistas; reducidas capacidades de movilización de las reservas, a la par con la baja del presupuesto, todos estos elementos no pueden ser populares entre los cuerpos de oficiales. Y sin dudas esto ocasionó enojo entre los *círculos militares*.

Sin embargo, este aspecto no debería exagerarse. Las FAR están bien acostumbradas a emprender cosas inusuales en interés del Estado y porque su comandante en jefe así lo ordena. La guerra de guerrillas en la Sierra Maestra, los manejos de las profundas reformas de 1959 y el posterior fiasco de la cosecha de azúcar del año 1970, conocida como “la zafra de los diez millones de toneladas”, y muchas otras ocasiones, demuestran hasta qué punto las FAR están conscientes que de ellas se esperan esfuerzos especiales en amplios campos de acción, dondequiera que se impongan desafíos a la Revolución.²¹ Y, si alguna vez hubo retos en la Revolución, han estado presentes en el *Periodo Especial*. Fidel es después de todo un comandante militar, y sus soldados son disciplinados en el servicio al Estado. Desde luego, ha habido insatisfacción con los cambios vividos en los últimos años. Pero pocos dentro de las FAR lanzan críticas al estado de cosas, asumiendo más bien que “una enfermedad apremiante requiere de una solución igual de apremiante”.

¿Cómo acometer la defensa tradicional y los roles de la disuasión al mismo tiempo, sin afectarlos en exceso, asumiendo además las nuevas tareas? Esta llegó a ser la pregunta clave de la reforma y del cambio. Estas dificultades se afrontaron con menos dinero y menos empleados. Esto es lo que la reforma del sector defensa —incluso el sector de seguridad— significa para el gobierno cubano hoy en día. Así, si miramos los elementos de análisis provistos, podemos comprender la reforma del sector de defensa mucho mejor.

LA REFORMA DOCTRINAL

Hay más deseo de Cuba, y no menos, por retener la unidad de los sectores de la defensa y la seguridad. Dado que la amenaza declarada es Estados Unidos, que pretende (declarada por ley y a través de la ley Helms–Burton de 1996, no sólo como una opción política), destruir el sistema político y económico existente en Cuba, las FAR y las fuerzas de seguridad deben trabajar conjuntamente y bajo un *comando unificado* para asegurar la supervivencia del Estado y mantener la independencia nacional. Por ejemplo, la Marina estaría directamente relacionada en apoyar a los buques de la Guardia Costera (Tropas de Frontera), para detener la emigración ilegal, y la Fuerza Aérea estaría en la línea de defensa para pelear en contra de los narcotraficantes en el espacio aéreo y aguas territoriales cubanas. Mientras la doctrina militar podría evolucionar a fin de instrumentar una cooperación más efectiva, simplemente no se cuestionan los vínculos de los sectores de seguridad y defensa, dada la percibida naturaleza de la amenaza, tanto de la disidencia, las dificultades internas especialmente las económicas, y otros agentes que pretenden derribar al gobierno y su sistema social y económico.

LA REFORMA DEL SECTOR EDUCACIONAL DE LA DEFENSA

Hay un poderoso incentivo para reformar el actual sistema de educación en defensa, para vincularlo a los cambios y las prioridades de los últimos años. La pérdida de todas las posibilidades de entrenamiento con la Unión Soviética, y en menor grado con otros miembros del Pacto de Varsovia, ha significado para Cuba autosostenerse en el entrenamiento, especialmente en el sofisticado nivel aprendido de los soviéticos. Actualmente, Cuba tiene su propio Colegio Nacional de Defensa, basado en el modelo canadiense y

no en el soviético, y ha avanzado mucho en ciertos campos. Pero en temas de gran importancia, como instructores civiles en colegios militares, la participación de mujeres, la creación de un cuerpo de especialistas fuera del ministerio de defensa, que pudieran proveer conocimiento crítico en defensa, o en el proceso de toma de decisiones, o la promoción de culturas de paz, o reducir el estridente nacionalismo en el currículo, simplemente no tiene sentido plantearlo en Cuba. Hay un vasto número de mujeres en defensa y educación militar, y no es la excepción de la regla. Hay muchos instructores civiles en defensa de los establecimientos educativos. Hay por lo menos, oficialmente, *think-tanks* fuera del Ministerio de Defensa; pero la necesidad de mantener la unidad nacional con el respaldo del comandante en jefe y la naturaleza reservada del debate político cubano, especialmente en los temas de defensa, conlleva a que no se perciba la necesidad del apoyo de expertos externos. Los cubanos se sienten agraviados, en parte inocentes y víctimas de una agresión constante. Por ello, aunque consideren que la educación en defensa juega un papel en la construcción de un ambiente de cultura de paz, prevalece una creencia, aún más fuerte, de que ello sea visto como una meta eventual en un mundo donde la independencia nacional está directamente afectada por el mayor poder desde los tiempos de Roma. Desde su perspectiva, ese nacionalismo constituye el mayor legado de Cuba, y debe ser preservado. Discusiones como éstas, que tienen lugar en cualquier parte del mundo, con frecuencia son consideradas irrelevantes en el pensamiento de los cubanos.

LA REDUCCION DE LAS FUERZAS ARMADAS

Como ya se mencionó, las fuerzas armadas fueron reducidas masivamente en los últimos quince años: de 250,000 efectivos que había, ahora hay alrededor de 60,000. Esto ha tambaleado a las FAR, pero el crédito de la institución está en aceptar los cambios sin resistencia alguna. El resultado de lo anterior son serios cuellos de botella en las promociones. Miles de oficiales han sido liberados en una economía y sociedad afectada por el *Periodo Especial* que no ofrecen muchos prospectos para el futuro. Las tareas asignadas a los militares impiden cualquier tipo de bajas y, en el contexto de la segunda administración de Bush, asegura que la prioridad es nuevamente la defensa. Es por esto que no hay discusión en reducir más las fuerzas de la FAR, y sí lo relacionado a si se podría incrementar en caso necesario.²²

LA REDUCCIÓN DEL PRESUPUESTO

Las reducciones masivas de inicios de los noventa, cuando el presupuesto de defensa se redujo de 1,149 millones de pesos (moneda nacional) a 496.7 millones en 1995, sólo recientemente ha sido parcialmente revertido. Para el año 2000 se muestran algunas mejoras, en las cuales se prevén alrededor de 1,350 millones. Para 2005 se coloca en 1,469 millones.²³ En el nivel actual de amenazas percibidas, es muy poco probable que Cuba considere cualquier reducción en el presupuesto de seguridad y defensa.

LA REORGANIZACIÓN DE LOS SERVICIOS DE INTELIGENCIA

Si han existido algunas discusiones en cualquier nivel acerca de la reorganización de los servicios de inteligencia después de haber purgado el MININT en 1989, sólo se han manifestado como rumores entre el público en general. A pesar de las críticas que se mencionaron al respecto, Fidel confía ciegamente en sus servicios de inteligencia. También es necesario decir que él mismo es probablemente su propia y mejor fuerza de inteligencia, ya que parece tener una misteriosa habilidad para detectar los sentimientos populares en temas clave. La habilidad de mantener un ojo en las actividades de la población socavado por la debilidad de los CDRs, a través de las necesidades de su propio personal de involucrarse en el proceso de “resolver”, crucial al logro de todas las familias cubanas en su lucha cotidiana por la supervivencia. Esto podría ser la causa de algunos cambios en los servicios de inteligencia, pero son diferentes de los observados en otros países de la región.

EL SERVICIO MILITAR Y LAS FUERZAS DE RESERVA

Como ya se ha mencionado, el servicio militar fue reducido de tres a dos años, y un gran porcentaje de los reclutas de nuevo ingreso fueron enviados a la industria agrícola. Si la persona cuenta con otras ventajas, como saber conducir un auto, hablar otros idiomas u otras destrezas o habilidades, se va al sector turismo. No hay discusión alguna acerca de la abolición del servicio nacional en Cuba. La naturaleza de la amenaza internacional asegura esto para el futuro previsible. Por otro lado, de momento no se discute la posibilidad de incorporar más reclutas de los que están disponi-

bles cada año, o que se pueda extender el tiempo de su servicio. Las tendencias demográficas muestran que un gran porcentaje de la juventud disponible se necesitará para los siguientes años, pero esto no presenta problema para las autoridades de las FAR.

El tema de las fuerzas de reserva ha provocado un gran debate, pero casi en su mayoría se ha reducido al Ministerio de Defensa (MINFAR), pues la postura estratégica completa en el plan de defensa del país depende totalmente de las fuerzas de reserva. La estrategia de la “Guerra de Todo el Pueblo” (GTP), desarrollada después de 1980 por la preocupación generada respecto de las intenciones de Estados Unidos durante el gobierno de Reagan, asociado con la reducción de la confianza en la disposición por parte de la Unión Soviética a no hacer nada en caso de un ataque por parte de Estados Unidos, está basada en un concepto de movilización masiva que provea a las fuerzas regulares de cientos de miles, por no decir oficialmente un millón, de reservistas que actuarían en caso de invasión. Un debate público sobre el futuro de estas fuerzas no puede darse en tanto es de común conocimiento que ellas han declinado en sus capacidades de manera considerable desde el inicio del *Periodo Especial*. La escasez de fondos para el entrenamiento, hasta para las fuerzas regulares, golpea con mayor fuerza en las fuerzas de reserva. Y quizás, mejor dicho, la reducción masiva de recursos disponibles para el entrenamiento ha hecho que el nivel de actualización del entrenamiento de esta reserva disminuya dramáticamente, y esta situación ha prevalecido hasta años recientes.²⁴

Las reservas de Cuba se basan en el ya mencionado EJT, así como en las *Milicias de Tropas Territoriales*, desplegadas territorialmente en organizaciones y unidades de milicia.²⁵ Esta fuerza, prevista para estar formada por más de un millón de personas con un entrenamiento militar significativo, asumen un rol vital en el segundo escenario de la defensa nacional bajo el plan de GTP. El tamaño actualmente se encuentra por debajo de esa cantidad o capacidad, al menos desde la perspectiva de quien escribe. Se ha dicho ampliamente que, en tiempos recientes, mucho del personal no aparecía para los entrenamientos, sobre la base de que había poca necesidad y poca presión para hacerlo, o poco entrenamiento real disponible. Por otro lado, el crecimiento en la percepción de que Estados Unidos constituye un mayor y cercano invasor potencial, por lo menos en el presente gobierno, ha derivado en mejores tasas de participación en la fuerza en los últimos dos o tres años. Efectivamente, la exitosa ma-

niobra “Bastión” 2004, impensable una década antes como resultado de la falta de confianza en lo que podría pasar en un esquema de movilización, ha mostrado la elasticidad de la organización y del sistema de reserva en Cuba. Las maniobras cubrieron virtualmente todo el país, incorporando decenas de miles de reclutas, de forma no vista en la isla durante todo el Periodo Especial. El gobierno se jactó de la movilización, probando el potencial de la isla en usar sus reservas y dar a cualquier invasor una muestra efectivamente impresionante. Indudablemente, Cuba cuenta con el sistema más impresionante de fuerzas de reserva en América Latina. Las discusiones acerca de su reforma están relacionadas en cómo se podría mejorar en tiempos de conflicto, y apoyar sus necesidades regulares en tiempos de paz.

LA REORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL DEL SECTOR DE LA DEFENSA

Cuba y su gobierno están orgullosos de sus fuerzas de defensa, tanto por sus grandes y exitosos roles en defensa y disuasión, como por sus misiones internacionalistas, especialmente en África. Hay interés en mejorar la capacidad del sector para contribuir a las demandas nacionales de una manera eficiente, pero no hay realmente cuestionamientos sobre las modalidades tal y como se conocen en el resto de la región. En algún grado, dada la credibilidad del nivel actual de la amenaza, a diferencia de las últimas décadas, se puede decir que los cubanos están renuentes a discutir lo que ellos ven que funciona bien como parte esencial en el aparato del Estado.

EL CONTROL LEGISLATIVO DEL SECTOR DE LA DEFENSA

Mientras en términos constitucionales puede argumentarse que hay un papel para la legislatura en el control del sector de defensa, esto es más aparente que real. La defensa en Cuba está en manos de su comandante en jefe, quien es al mismo tiempo la cabeza del Estado. Castro nombró a su hermano como ministro de Defensa con la categoría de general de Ejército en septiembre de 1959, convirtiéndolo así en el ministro de Defensa con el periodo más largo de la historia. Ésta es la relación central para el control del sector de defensa en Cuba, y ha sido así cerca de medio siglo. El poder legislativo no debería soñar con tratar de tener control de las FAR. En su lugar, ocasionalmente lanza comentarios de apoyo a la defensa nacional, pero nunca intentar hacer valer sus prerrogativas constitucionales.

El país se ve a sí mismo como en una guerra, y sitiado. Aún aquellos en la legislatura que podrían estar tentados en expresar ideas independientes, entienden que el contexto no es el más adecuado para hacerlo.

Verdaderamente, podríamos afirmar, después de discusiones con expertos economistas cubanos y pensadores estratégicos, que no hay nada de auditoría (en el legislativo) o intervención en los procesos de control de la industria militar. No cabe duda de que hay auditorías al sistema militar, pero ni siquiera la Asamblea, mucho menos el público, tiene acceso a esa información. En realidad no existe debate parlamentario acerca del presupuesto de defensa, y ciertamente no hay intentos de entender, mucho menos criticar, las finanzas del sector.²⁶ Aquí de nuevo Cuba se encuentra muy lejos de lo que ocurre en el ámbito de las reformas para aquellos que desean ver la reforma del sector defensa en el resto de la región.

LA SUBORDINACIÓN MILITAR A LA AUTORIDAD CIVIL

Las FAR responden a su ministro y a su comandante en jefe. En Cuba no hay diferencia entre el jefe de Estado como líder civil y el mismo hombre como comandante militar. Cuba se ve a sí misma como víctima de agresión y bloqueo por casi 50 años y en virtual guerra permanente. Al mismo tiempo, el principal órgano civil del Estado, el Partido Comunista de Cuba, es una organización política en la cual muchos de los oficiales en servicio son miembros. Y mientras queda claro que la milicia está lejos de ser dominada por el partido, los oficiales superiores son miembros de él, con la idea de que éste es el principal cuerpo directivo del país.²⁷ Pero el partido es la creación del comandante en jefe, siendo él mismo militar. El hecho es que en Cuba las distinciones no son claras, pero la realidad tampoco lo es. No hay discusión sobre qué sería mejor como sistema de rendimiento de cuentas, porque resulta obvio para todos.

¿Y EL SECTOR DE LA SEGURIDAD?

Como se ha mencionado, en Cuba es inexacto hablar de un sector de seguridad separado del sector de la defensa. El presupuesto de defensa es el presupuesto de defensa y seguridad. Las fuerzas de seguridad del país, incluyendo los servicios de inteligencia, responden al ministro de las Fuerzas Armadas y al comandante en jefe. Todos los miembros del MININT, el

servicio de seguridad del Estado y la policía nacional son reclutas de las FAR. Los altos oficiales de las FAR comandan cada uno de estos servicios.

Debido a que la amenaza al Estado es externa e interna, la defensa en contra de las amenazas, tanto en la mente del público como en los planes del Estado, nunca aparecen divididas. Es una y está unificada. Cualquier otra aproximación conduciría al fracaso, a la invasión, a la ocupación, al fin de la independencia, a destruir los logros de la Revolución y a regresar a 1958. La movilización interna de la nación se da a través de los CDR y la unión con otras agrupaciones para brindar defensa y seguridad local en contra del “enemigo” externo y sus agentes internos. La movilización de la defensa en contra de un ataque externo es a través de sus fuerzas armadas regulares y sus gigantescas fuerzas de reserva. Intentar hablar del sector de seguridad en este contexto supone varios problemas. Pero quizás podamos beneficiarnos a través de la lista de factores analíticos que ayudan a contestar algunas preguntas que se presentan aquí.

LA REFORMA DOCTRINAL

En teoría no hay ninguna, aunque por supuesto en las operaciones del día a día sí existen. Como se mencionó, las FAR no tienen el más leve interés en tener un papel directo en la seguridad interna, lo que dificulta la unión en el tiempo, aunque de ninguna manera significa que ellos puedan acordar la cesión de su control del total funcionamiento de la seguridad y la defensa en todas sus rúbricas. En la práctica, con la expansión del MININT y en especial de la PNR, se intentó asegurar que los agentes no adoptaran lo que podría entenderse como un acercamiento militar a problemas de seguridad. El aumento del crimen, especialmente en la capital, ha significado que ya no es posible argumentar que no existe el interno elemento criminal de naturaleza no defensiva que requiera de ser combatido. Las implicaciones de esto son que tanto la PNR como el MININT deben realizar su trabajo mejor sin que se vean paralizados por su doctrina militar. En ello ayudan las tradiciones, principalmente con la presencia de la policía, porque si bien la PNR es nacional y sus oficiales pueden movilizarse a lo largo de todo el país, existe también una fuerte tradición de comunidad.

LOS DEBATES CONCEPTUALES

Desde nuestro punto de vista, no hay debate real de ningún tipo acerca de los conceptos de seguridad ciudadana, seguridad humana, seguridad democrática, que estén siendo discutidos en el contexto de la realidad cubana. Oficialmente el Estado cree que ha tomado en cuenta muchas de estas nociones, porque en un sistema socialista significa “dar a cada quién de acuerdo con sus necesidades y sus habilidades”. El Estado cubano se ve a sí mismo a la vanguardia en los avances en derechos humanos, porque asegura que todos los cubanos tienen derecho al trabajo, vacaciones pagadas, derecho a la educación, derecho a cuidados de salud sin costo alguno, derecho a protestar por las injusticias, derecho a un entierro decente, etcétera, en una región donde todas estas condiciones constituyen simplemente un sueño. Esto pasa por encima de las cuestiones más tradicionales de derechos humanos en la democracia occidental tradicional, y se dice que aquéllos son aplicables sólo cuando uno no está bajo la mira del país más poderoso de la historia y cuando no se está inmerso en una profunda revolución. La visión es que la seguridad de Cuba ya toma como su punto de partida al ciudadano o al individuo, pero *en sociedad*, y que la seguridad democrática ya existe, o vendrá cuando el país ya no este bajo acoso. Así, el debate en el resto del hemisferio sobre estos temas encuentra poco eco en Cuba.

LA AGENDA DE SEGURIDAD EN LOS AÑOS RECIENTES

La agenda de seguridad interna en Cuba, siguiendo lo enunciado a través de los medios de comunicación, ha sido dominada por una variedad de prioridades:

- La búsqueda de aquellos elementos disidentes dispuestos a aceptar el pago por parte de la Sección de Intereses de los Estados Unidos, para avergonzar al Estado cubano.
- La derrota de elementos antisociales que se acercan a los turistas buscando mejores condiciones de vida.
- La derrota de los ladrones que han infestado las ciudades en los últimos años.
- La derrota de los robos al menudeo en gran escala, dentro del sistema económico del Estado cubano.

- La derrota del tráfico o consumo de drogas con o sin destinos extranjeros en mente.

La mayor dificultad para afrontar estos temas es el rechazo por parte del Estado cubano para discutirlos en público, o al menos invitar al debate para saber cómo responder y cuál sería la mejor actitud ante estos retos. Es decepcionante decir que no existen estadísticas confiables del crimen en Cuba, en La Habana o en cualquier otro lugar en el país. Es verdad que en los datos no se reflejan los homicidios y la violencia en contra de los extranjeros, de suerte que el razonamiento del gobierno es que éstos son elementos anticubanos, que colocan al Estado en una situación vergonzosa, mientras el Estado ha procurado por mucho tiempo venderse como un destino ideal para pasar las vacaciones en familia, relativamente liberado del crimen y la violencia casi en su totalidad, a diferencia de la violencia que se encuentra en muchos lugares de América y el resto del mundo.²⁸

Por ejemplo, en Cuba sólo existe un estudio importante sobre las drogas como un problema de seguridad para el Estado.²⁹ Tal información proviene de fuentes indirectas, de estudios sobre otros temas que analizan el crimen, y del estudio de las familias y la juventud. En ocasiones las estadísticas son desiguales, incompletas y sin duda alguna “cuidadas”. La Habana siente que por parte de los enemigos de la Revolución puede producirse un daño con información que potencialmente impactaría en la industria turística o probablemente podría ser utilizada con propósitos políticos no provechosos para la causa cubana.

Lo que es absolutamente claro, es que existe una ola de crimen en Cuba, la cual puede parecer pequeña cuando se compara con la Ciudad de México, Lima, Bogota, Managua, Tegucigalpa, Caracas, Río de Janeiro, Sao Paulo o con incontables ciudades latinoamericanas, con ciudades Europeas, e incluso con Estados Unidos; pero para los cubanos, que por años han estado tan desacostumbrados a hablar del crimen *real*, los cambios son evidentes y en ocasiones impactantes. En La Habana los asaltos, tanto a turistas como a cubanos, son ahora comunes y, aunque no violentos, de acuerdo con los estándares regionales, los asaltantes con frecuencia están armados con navajas; rara vez traen consigo armas de fuego.

La falta de voluntad por parte del gobierno para discutir estos temas, o incluso publicar las cifras de esta ola de crimen, es aún más preocupante, y

lleva a la gente a exagerar su alcance. Pero todos conocen a alguien que ha sido asaltado, y algunos vecindarios parecen alcanzar niveles de violencia que son normales en América Latina, pero que los cubanos habían olvidado por décadas. Esto por supuesto desacredita a la policía y al gobierno en su totalidad, que parece no ser capaz de brindar seguridad al ciudadano, el cual la demanda como en todos los países.

LA REFORMA DEL SISTEMA DE JUSTICIA Y PENITENCIARIO

El sistema de justicia en Cuba, como todo lo demás en la isla, está por supuesto politizado, pero no se considera corrupto en el sentido usual del término, como se entiende en América Latina. La impunidad es virtualmente desconocida. Cuando el servicio de seguridad sorprende a alguien en algún comportamiento impropio, el castigo es más severo en comparación con el castigo aplicado al resto de la sociedad. Esencialmente los juicios políticos en 1999 y 2003 todavía demuestran que, cuando en la política está inmerso el ejecutivo e interviene, ya sea indirectamente o quizás directamente, se hace para asegurar el veredicto del Estado.

Esto, en el contexto actual, es extremadamente improbable que cambie. Dado que la acción política puede culpar a la maquinación de las autoridades diplomáticas de Estados Unidos sobre la isla (y verdaderamente con frecuencia están conectadas a acciones provocadoras), la disidencia puede ser etiquetada de traición o tal vez de ingenuidad por cooperar con un estado extranjero. Por lo tanto, el sistema de justicia, que trabaja muy bien en otros temas y aparece en muchas formas como el modelo para la región, para asuntos de política se queda corto en su ideal.

El servicio penitenciario está conectado con el MININT. Las prisiones en Cuba están en pésimas condiciones, con la letanía usual en Latinoamérica por problemas de superpoblación y hacinamiento, tiempo excesivo antes de juzgar casos anormales, comida y alojamiento deplorable e incluso maltrato. Pero durante el *Periodo Especial* fue claro que no entraba dentro de las prioridades su mejora, además de que no hay presión pública para promover la reforma. Realmente, en general los cubanos están enojados con la tasa de crimen y suplican que se aplique la justicia a los criminales. Muy pocas mejoras podrían esperarse antes de que las condiciones económicas generales de la isla se arreglen.

LA OPINIÓN PÚBLICA Y LA SEGURIDAD

La opinión pública tiene muy pocas posibilidades de expresarse en Cuba, más allá de los controlados, si bien responsables, medios de comunicación. Pero ningún observador de la realidad cubana podría sugerir que los ciudadanos no estén absolutamente preocupados por su seguridad. Y mientras es cierto que existe la amenaza externa proveniente de Estados Unidos, están más presentes en el día a día los problemas relacionados con el robo, y más indirectamente con la corrupción.

Los estudios no pueden respaldar estas hipótesis, excepto cuando de forma indirecta, aparecen escritos y análisis críticos de la situación actual, que pueden meter en problemas a sus autores con las autoridades. Y aunque no estamos hablando de Birmania, China o alguna otra parte del mundo, es verdad que ser mal visto por las autoridades cubanas podría tener sus costos para los cubanos académicos u otros autores. Pero es observable que los cubanos en las principales ciudades, y en especial en La Habana, se sienten más inseguros que en décadas pasadas. Y mientras es cierto que este sentido de inseguridad palidece en la mayoría de los vecindarios cuando se compara con la muchas de las capitales latinoamericanas, está allí presente y no estuvo antes del *Periodo Especial*, o aún en los últimos cinco o seis años, así no haya comparación con el resto de los países de América Latina. Esto significa por supuesto que el Estado, a pesar de sus buenas intenciones, simplemente no puede garantizar la seguridad de los ciudadanos y Cuba se une a sus vecinos en el estilo clásico.

LA REFORMA EN EL SECTOR DE LA SEGURIDAD

La respuesta del Estado a la inseguridad, es incrementar el número de policías y revisar a sospechosos en áreas frecuentadas por turistas, estimular la vigilancia de grupos de ciudadanos y de los CDR, aplicar con mayor frecuencia fuertes sentencias, especialmente en los casos que involucran asalto armado; castigar más duramente los casos de delitos de drogas y controlar más cuidadosamente los puntos de entrada de éstas al país, así como un sinnúmero de medidas.³⁰ Pero mientras estos esfuerzos buscan reducir el crecimiento del crimen y la inseguridad, es dura la lucha, por lo menos desde la perspectiva de la ciudadanía.

Tristemente el debate al respecto de qué hacer se ha realizado a puertas cerradas con la burocracia, las oficinas presidenciales y los cuarteles generales de las diversas fuerzas de seguridad. La opinión pública expresa sus voces principalmente en el nivel local. Pero, sobre si el Estado está envuelto en cómo tratar de resolver el problema, hay que tener en cuenta que es una sociedad cerrada y que la mayoría de las decisiones aún se concentran en el máximo líder.

Los científicos sociales cubanos son un grupo extraordinario. El gobierno sin duda tiene asesores altamente competentes. El Estado es un actor poderoso, es omnipresente en el país, tiene mayores recursos (algunos sin embargo limitados por el momento), desea actuar y lo está haciendo. No hay dudas de que hay un esfuerzo real por avanzar en las esferas de la prevención, la represión y la rehabilitación. La habilidad de los varios servicios de seguridad para trabajar juntos y lograr cualquier cosa es impresionante, pero las realidades del *Periodo Especial* hacen casi automáticamente la segunda opción la más utilizada por las fuerzas de seguridad en el actual momento. La prevención y la rehabilitación son caras, y Cuba tiene pocos recursos. Un acercamiento integral de estos problemas podría ser por seguro la elección del gobierno, y ciertamente se tiene el conocimiento y la sofisticación, pero el cómo alcanzar tal objetivo sin los recursos necesarios ha probado ser superior, con lo que se puede manejar.

¿EL FUTURO?

Para el gobierno cubano, la reforma del sector de seguridad en el sentido que nos referimos en otros países del hemisferio parece irrelevante y fuera de contexto. El gobierno cubano está luchando para sobrevivir dentro de un contexto internacional, y en ocasiones interno, sumamente desfavorable. El hecho de que lo haya logrado a lo largo de los 15 años de la más severa de las crisis es una impresionante prueba de resistencia, debida en gran medida, aunque no enteramente acreditable, a sus servicios de seguridad. Cuenta con unas fuerzas armadas capaces de transformarse a sí mismas una vez más en su historia, para convertirse en administradoras flexibles de los exigentes sistemas de apoyo al Estado, una fuerza policíaca y un Ministerio del Interior capaz de mantener el orden, aún cuando muchos consideraban que el régimen descansaba en sus últimos pilares y estos servicios serían desmantelados,

todo ello a la par de un público cuyo reconocimiento a la legitimidad fundamental del régimen era más grande que lo que nadie puedo imaginar.³¹

En Cuba simplemente no hay debate alguno sobre la reforma al sector de la seguridad y la defensa, excepto en las altas esferas del poder. Pero aquí las constantes necesidades del momento son tales que “lo apremiante sustituye lo importante”. Cuando la gente menciona tales cosas en la isla, tales pláticas se refieren a cómo hacer que las fuerzas de seguridad sean más capaces en el manejo de la actual situación crítica de seguridad en la isla, principalmente de cara a los intentos de los Estados Unidos para derrocar al gobierno y el sistema social del país, y de cara al crimen. Pero aún esta discusión no es pública, en los términos discutidos aquí.

¿Podría una transición en el gobierno ser capaz de hacer más? ¿Desearía hacer más? Fuera de Cuba todos hablan de la transición, pero en el interior muy pocos lo hacen. La mayoría de los cubanos piensa que, si bien en el largo plazo un retorno a un escenario como el de 1958 es probable, están lejos de estar unidos en el deseo de un resultado tal. La mayoría desea conservar las cosas positivas que la revolución ha traído en el campo de la educación, los derechos de la mujer, la salud, la seguridad en el empleo, la equidad racial, el deporte y el acceso a la cultura, y sobre todo la independencia nacional, mientras siguen en marcha los esfuerzos por incorporar al país los principales elementos del mundo moderno.

En este sentido, mientras no se acojan cambios graduales encabezados por alguien como Raúl Castro, un gran número parece consciente de que éste es el único posible camino a seguir. Muy pocos verdaderamente quieren (aunque hay algunos entre la juventud) la intervención de Estados Unidos, especialmente con el gobierno actual en Washington. Nadie desea que se derrame sangre en las calles, y la mayoría siente que un cambio demasiado rápido y radical redundaría en algo así. Dejando eso aparte, evidentemente el futuro del gobierno cubano quizás encuentre interés en reformar sus sectores de seguridad y defensa en la línea en que muchos países en el hemisferio lo han hecho en años recientes, y algunos que se encuentran aún en proceso de hacerlo. Los retos para el gobierno, podrían ser, entre otros, los siguientes:

- ¿Cómo sacar el aspecto militar de las actividades productivas toda vez que está profundamente inmiscuido en ello? Las FAR están muy lejos de ser el tipo de fuerzas involucradas en sus

propios negocios, como se ha visto en Centroamérica, Ecuador o en otros lugares, pero ellos son la principal fuerza motriz que existe en las empresas mixtas en la isla.³² ¿Cómo podría “normalizarse”?

- ¿Cómo mantener las buenas tradiciones de “el ejército no tira contra el pueblo” cuando muchas otras tradiciones de las FAR corren el riesgo de perderse?
- ¿Cómo mantener a unas Fuerzas Armadas no deliberativas después del retorno a un tipo similar de la vieja y arraigada tradición de las organizaciones políticas y sociales vigentes en América Latina?
- ¿Cómo conservar una notable honestidad en la fuerza policiaca en una región en la que ellos son mejor conocidos por la ausencia de esta característica?
- ¿Cómo transformar al MININT, acostumbrado a ser el eje central del gobierno, en un ministerio necesario pero que no esté su dimensión en desproporción con otros segmentos del gobierno y, por tanto, con menores responsabilidades en comparación con las amplias áreas de las que se encarga actualmente?
- ¿Cómo pueden las fuerzas de seguridad del Estado convertirse en un modelo más democrático de vigilancia?

Esta lista no pretende ser exhaustiva, pero hay que destacar que, si bien hay mucho por criticar en las estructuras de defensa y seguridad cubanas, también hay mucho que admirar.

Lograrlo exitosamente en el resto de la región podría ser importante a fin de mostrar un modelo democrático para una Cuba futura, lo cual tal vez se encuentre lejos de lo que ahora tiene, pero al menos esta igualmente distante de lo que era antes de 1959.

Notas

1. Ver: Francisco Pérez Guzmán. *La Habana: Clave de un imperio*, La Habana, Ciencias Sociales, 1993.

2. Consultar, para visiones de más largo o corto plazo en este proceso, respectivamente, los capítulos de Hugh Thomas. *Cuba: the Pursuit of Freedom*, New York, Harper and Row, 1971; y Louis Perez. *Cuba Between Empires: 1878–1902*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1982.

3. Para un estudio excelente de estos acontecimientos, ver: Thomas G. Paterson. *Contesting Castro: The United States and the Triumph of the Cuban Revolution*, New York, Oxford University Press, 1994.

4. Estas cifras y muchas otras de interés vienen de los últimos capítulos de Luis Suárez Salazar. *Cuba: ¿aislamiento o reinserción en un mundo cambiado?*, La Habana, Editorial de Ciencias Sociales, 1997. Ver también el excelente trabajo de referencias de Omar Everleny *et al.* *Cuba: reflexiones sobre su economía*, La Habana, University of Havana Press, 2002.

5. Para el razonamiento cubano al respecto, ver Carlos A. Batista Odio. “Bloqueo, no embargo”, en Carlos Batista Odio *et al.* *El Conflicto Cuba–Estados Unidos*, La Habana, Editorial Félix Varela, 1998, pp. 38–48.

6. Hay en la visión de este autor un poco de reconocimiento de estos cambios. Para una visión quizá demasiado laudatoria, pero que al menos ayudará a buscar un balance, ver: Arnold August. *Cuban Democracy and the 1997–98 Elections*, La Habana, Editorial José Martí, 1999.

7. La mejor descripción de estos acontecimientos está probablemente en Homero Campo y Orlando Pérez *Cuba: los años duros*, México, Plaza y Janés, 1997, pp.14–15.

8. Fidel dijo: “(...) la fortificación de la defensa está entre los programas de la prioridad del periodo especial y es uno de esos sacrificios que tendremos que inexorablemente hacer.” Fidel Castro. *Un grano de maíz*, La Habana, Oficina de Publicaciones del Consejo de Estado, 1992, p.148.

9. Ver Richard Millett. “Cuba’s Armed Forces: from Triumph to Survival”, Cuba Briefing Paper Series No. 4, septiembre de 1993, pp. 1–14.

10. Ver sección cubana de Charles Heyman (editor). *Jane’s World Armies*, London, Jane’s, 2000.

11. *El Sol de México*. “Somos los más antidroga del mundo: Raúl Castro Ruz”, entrevista, 23 de abril de 1993, p.20.

12. Ver muchas de las observaciones respecto a este servicio hechas por el embajador anterior de México ante Cuba, Ricardo Pascoe Pierce. *En el filo: historia de una crisis diplomática, Cuba 2001–2002*, México, Ediciones Sin Nombre, 2004. También de interés –pero en años más recientes– es Domingo Amuchástegui. “Las FAR: del poder absoluto al control de las reformas,” *Encuentro de la cultura cubana*, XXVI/XXVII, otoño–invierno 2002–3, pp.133–147.

13. *El Sol de México*. “Más vale frijoles que cañones: Raúl Castro Ruz,” entrevista con Raúl Castro, 21 de abril de 1993.

14. Una mirada de ambas leyes del Congreso de Estados Unidos, pero particularmente la ley Helms–Burton, lo proporciona Joaquín Roy. *Cuba, Estados Uni-*

dos y la Doctrina Helms–Burton: International Reactions, Gainesville, University of Florida Press, 2000.

15. Ver: Rafael Hernández. *Mirar a Cuba: ensayos sobre cultura y sociedad civil*, La Habana, Ediciones Letras Cubanas, 1999.

16. El nuevo Ministerio de Auditoría y Control fue creado en un esfuerzo algo desesperado de luchar contra esta corrupción, ahora virtualmente desenfrenada entre elementos del servicio público. Más de 8,000 seminarios tuvieron lugar en el año 2003 y fueron celebrados con al menos algunas 330,000 personas. Ver: José Hernández. “Contra la corrupción”, *Tribuna de La Habana*, 25 de mayo de 2003, p. 3.

17. Entrevista con el General de Brigada Harry Villegas Tamayo, en Mary Alice Waters. *Haciendo historia: entrevistas con cuatro generales de las fuerzas armadas revolucionarias de Cuba*, Nueva York, Pathfinder, p. 134.

18. Para discusiones útiles relacionadas con estas materias, ver: Susan Eckstein. “Transnational Networks and Norms, Remittances, and the Transformation of Cuba,” en Jorge I. Domínguez (editor). *The Cuban Economy at the Start of the Twenty–First Century*, Cambridge (Massachusetts), Harvard University Press, 2004, pp. 319–351; y Lorena Barbería. “Remittances to Cuba: An Evaluation of U.S. and Cuban Government Policy Measures,” en el mismo trabajo, pp. 353–412.

19. Ver: *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, La Habana, 13 de enero de 1995, pp. 1–14, principalmente pp.2–10. Ver también otras visiones con el general Orlando Almaguel Vidal en Luis Baéz. *Secretos de generales*, Barcelona, Losada, 1997, pp. 234–247, principalmente 244–246.

20. Rafael Hernández. “El hemisferio y Cuba: una postdata crepuscular a la Cumbre de las Américas”, *Cuadernos de Nuestra América*, XII, 24, julio–diciembre de 1995, pp.71–80, p.79.

21 Amuchástegui, op.cit., principalmente pp. 140–141; y para los años más difíciles para las FAR ver: Susan Eckstein. *Back to the future: Cuba bajo Castro*, Princeton, Princeton University Press, 1994, p.198.

22. Ver: “Tensión militar durante el resto del gobierno de Bush”, en *La Jornada*, 14 de septiembre de 2003. Allí Raúl Castro habló a comandantes mayores del ejército central acerca de la necesidad de mayores esfuerzos de la defensa en el futuro, mientras Bush continuara como presidente.

23. Estas cifras vienen de Cuba. Ver: Oficina Nacional de Estadística *Anuario Estadístico de Cuba* para los años 1990–2004. Con la usual suspicacia que deben ser tomadas las estadísticas latinoamericanas, especialmente las que tratan de defensa, lo mismo se aplica en este caso. Es importante tomar en cuenta que estas cifras son para el sector “defensa y seguridad” como elementos del presupuesto público y no meramente defensa nacional. Es interesante darnos cuenta de que en el momento, cuando el régimen está supuestamente interesado en su propia supervivencia, su presupuesto en seguridad presentó una reducción de manera dramática, no sólo en términos absolutos, sino también en términos relativos comparado con otros servicios del Estado, como educación y salud, que también sufrieron pérdidas de recursos. Antes de ir demasiado lejos con esta situación obviamente impresionante, habría que matizar las conclusiones anotando que no hay certidumbre de cuánto realmente las industrias manejadas por los militares pueden lle-

gar realmente a ayudar a asumir costos por lo general cargados al presupuesto de la seguridad y la defensa.

24. Las asignaciones del combustible fueron reducidas continuamente por cierto tiempo con algunas unidades que bajaron brutalmente al dramático 10% de las reservas de 1989. Un experto discute que el total de la asignación para 1993 fue quizás el 30% de su total de cuatro años antes. Ver: A. B. Montes. “La responsabilidad militar de la crisis económica de Cuba”, Washington, Defense Intelligence Agency, 1993, p. 21.

25. Al respecto hay poca información disponible. Centenares de millares podrían apoyar en caso de invasión, primero tomando las tareas secundarias y después comprometiéndose en operaciones especializadas, permitiendo las reagrupaciones regulares y la pelea contra el enemigo en aire y mar. Ver por ejemplo Ministerio de las Fuerzas Armadas Revolucionarias *Manual Básico del miliciano de tropas territoriales*, La Habana, Editorial Orbe, 1981; y una publicación del mismo ministerio *Fuerzas Armadas Revolucionarias de la República de Cuba, La Habana, editorial Orbe, 1976*.

26. Para un estudio completo de la administración presupuestaria del Estado cubano, ver: Omar Everleny. “La administración del presupuesto del Estado cubano, una valoración”, en Centro de Estudios de la Economía Cubana “La Economía cubana en el 2001”, CEEC 2002, pp. 19–40.

27. Quizás el mejor estudio de la relación entre las FAR y el partido es William Leogrande. “Civil–Military Relations in Cuba: Party Control and Political Socialization”, *Studies in Comparative Communism*, XI (No. 1 autumn), 1978, pp. 278–291.

28. Hay sin embargo, excelentes estudios de las condiciones generales del incremento del crimen. Uno es el esfuerzo de María E. Benítez. *La Familia cubana en la segunda mitad del siglo XX*, La Habana, Ciencias Sociales, 2003. Ver también: Angelo Ferriol Muruaga. *Cuba: crisis, ajuste y situación social 1990–1996*, La Habana, Ciencias Sociales, 1998.

29. Ver Francisco Arias Fernández. *Cuba contra el narcotráfico: de víctimas centinelas*, La Habana, Editora Política, 2001. También es útil revisar a Enrique Meltín Casas. “Cuba en la política antidrogas de Estados Unidos,” en Batista Odio *et al.*, *op. cit.*, pp. 208–225.

30. Para datos oficiales, pero inciertos, acerca del aumento en el fortalecimiento de la policía y el MININT, ver las cifras algo confusas proporcionadas anualmente por las publicaciones del Instituto Internacional de Londres de Estudios Estratégicos.

31. Incluso un analista de asuntos de América Latina como Andrés Oppenheimer cayó en la trampa de prever el final rápido del gobierno cubano con su desafortunada y mal titulada: *Castro's Final Hour*, Nueva York, Touchstone, 1992.

32. El contraste con las industrias militares en América Central podía ser más riguroso. Ver: Arnoldo Brenes y Kevin Casas. *Soldados como empresarios: los negocios de los militares en Centroamérica*, San José, Fundación Arias, 1998. Dando a Cuba interés en la experiencia de China por repartir en la nueva era, también se puede ver: James Mulvennon. *Soldiers of Fortune: The Rise and Fall of the Chinese Military–Business Complex, 1978–1988*, Armonk (New York), Sharpe, 2001.

V. VACÍOS DE GOBIERNO Y ESTADOS FALLIDOS: EL CASO DE SURINAM, DE 1975 EN ADELANTE

Dirk Kruijt

VACÍOS DE GOBIERNO

En América Latina los golpes militares aparentan haber perdido la popularidad que poseían en los años sesenta, setenta y ochenta. Más aún, situaciones en las que antes se hubiese pensando en presión política o golpes de Estado, sorprenden los militares por su bajo perfil y su neutralidad frente a los acontecimientos políticos internos.

Es interesante darse cuenta de que, de todos los cambios de gobierno alcanzados por métodos no electorales durante los últimos diez años, ninguno se realizó por un golpe o a causa de un pronunciamiento militar, sino por movimientos de la “democracia de la calle”: renunciias presidenciales ante movimientos populares espontáneos, movimientos de protesta en los barrios, marchas pacíficas, y huelgas de brazos caídos, transformándose en movimientos políticos, frentes regionales de protesta y organizaciones populares *ad hoc*.

Los cambios presidenciales en Ecuador, por ejemplo, fueron determinados de esta manera, aunque con el apoyo explícito de las Fuerzas Armadas, que se unieron al movimiento popular. Algunos años más tarde, en mayo de 2005, el presidente Lucio Gutiérrez tuvo que renunciar de nuevo después de protestas populares y refugiarse en Brasil. La caída del régimen de Alberto Fujimori en Perú fue acompañada y, al final, inducida por varios movimientos civiles de protesta. El organizador de las marchas populares, Alejandro Toledo, fue elegido presidente, para luego tener que enfrentarse con una serie de movimientos de protesta semejantes, organizados en frentes regionales en los años 2002 y 2003. En Venezuela se evidenció el fracaso de la intervención militar para relevar al presidente Hugo Chávez ante los movimientos populares que lo llevaron de regreso al Palacio, y que le han permitido sobrevivir a cuatro huelgas nacionales y un golpe de Estado. A raíz de la evidente crisis económica en la Argentina, a finales de 2001, hubo grandes movilizaciones por parte de la población.

Sin embargo, éstas se enfrentaron solamente con las fuerzas policiales, sin intervención militar alguna. En medio de grandes disturbios (el presidente Fernández De la Rúa tuvo que huir) hubo en un periodo turbulento de quince días, cinco presidentes tomando el poder y saliendo de él, desembocando todo en la presidencia de Alfredo Duhalde para completar el mandato ejecutivo vacante. En el año 2004 el presidente haitiano Jean Bertrand Aristide fue “invitado a abandonar” el país en un avión rumbo al exilio africano. En octubre de 2003, fueron los cocaleros bolivianos quienes lideraron el movimiento nacional de protesta contra el presidente Gonzalo Sánchez de Lozada, situación que fue solucionada cuando el vicepresidente Carlos Meza asumió las funciones de la presidencia. Posteriormente, en el verano de 2005, también este presidente renunció en medio de disturbios prolongados, dominados por la “democracia de la calle”.

Con la excepción de Haití, estos cambios de gobierno no son directamente indicadores de “Estados fallidos”. En principio, no se discutía la legitimidad del sistema político como tal. Se organizaron protestas contra presidentes específicos, no contra las instituciones democráticas.

El análisis de Estados fallidos o de desintegración parcial o completa de Estados es común entre los investigadores que se dedican a las formaciones territoriales y políticas de África.¹ Sin embargo, también en América Latina se ha comenzado a usar el término, generalmente cuando se refiere a la ausencia de los representantes de las instituciones de la ley, del orden y de la seguridad en regiones específicas. Normalmente se identifican espacios o territorios como “vacíos de gobierno” o de “Estados parcialmente fallidos” para tipificar la erosión de la legitimidad del Estado, la disrupción violenta del orden político, el colapso de instituciones esenciales, la ausencia o la ineficacia de las instituciones locales del orden y la justicia.² Vacíos de gobierno de más larga duración o de extensión territorial considerable se originaron en general como consecuencia de guerras internas, con la presencia de enclaves territoriales administrados por actores armados (las fuerzas armadas en “zonas de emergencia”, la guerrilla en “zonas liberadas” o paramilitares en “zonas limpiadas”). Vacíos de gobierno en época de paz están asociados, más bien, a la incapacidad de ejercer el monopolio del uso legítimo de la violencia por parte de los gobiernos democráticos. Esto es consecuencia de la proliferación de la violencia armada por una variedad de actores no estatales.

La característica de esta proliferación significa la ruptura del monopolio de la violencia legítimamente ejercida y la aparición de nuevos actores armados, como agrupamientos provenientes de las fuerzas de seguridad y las bandas juveniles, las “maras”, “barras bravas” o pandillas. Bajo este denominador se agrupan diferentes formas de violencia y conflicto como, por ejemplo, violencia criminal de la calle, motines y disturbios, “limpieza social” y ajusticiamientos, arbitrariedad de la policía, actividades paramilitares, actividades guerrilleras de la época de la post Guerra Fría, etcétera. Algunos de estos actores poseen un carácter semiinstitucionalizado, como es el caso de los actores armados en Colombia. Otros mantienen en la violencia cotidiana un estilo de vida asociado al uso de las armas, como si fuese parte de una diaria rutina laboral.³

Podemos mencionar varias formas: las *favelas*, *villas*, *barriadas* o *comunas de miseria* donde la autoridad local de facto es el *traficante* o el *drug lord*, quien da órdenes para los ajusticiamientos, pero funciona también como proveedor financiero de las ONG en su territorio.

No se trata de pequeños “bolsones olvidados” dentro de las aglomeraciones urbanas, sino de territorios de considerable proporción, tal vez de 25% del contorno urbano en metrópolis como Río de Janeiro, São Paulo, Buenos Aires y Ciudad de México. El negocio de las drogas es a la fecha una economía de gran escala, con grandes consecuencias económicas, sociales y políticas.⁴

Zaluar tipificó la relación entre bandas juveniles y el comercio de drogas en las favelas de Río de Janeiro —con mucha razón— como una “integración perversa”.⁵ Moser y McIlwaine introdujeron el término de “capital social perverso”, y señalaron la influencia primordial de actores armados privados en los barrios populares de Colombia.⁶ Moser y Rodgers rubrican varios ejemplos en los países andinos y centroamericanos, donde el peso de diferentes actores armados privados está sustituyendo o se sobrepone a la importancia de las fuerzas legítimas del orden.⁷

En Centroamérica también proliferaron diferentes categorías de actores armados no-estatales. En una publicación que revisa los resultados de los primeros cinco años después de los Acuerdos de Paz, los autores mencionan la influencia creciente de las “fuerzas ocultas” en Guatemala.⁸ A esta nueva violencia hay que añadir el surgimiento de un nuevo tipo de organización criminal que se hizo visible a partir del año 2000: las bandas especializadas en robos y secuestros, equipadas con armas más sofisticadas

que las que posee la policía, formadas en algunos casos por ex oficiales de la institución armada en asociación con la ex inteligencia militar. Nuevos tipos de violencia, como las maras (pandillas juveniles) en el ámbito urbano, se manifestaron a partir de los años de la paz.⁹ Actualmente, los gobiernos de El Salvador, Honduras, Guatemala, y en menor grado también de Nicaragua, consideran la existencia y la expansión de las maras como un problema serio de seguridad nacional. En Honduras las autoridades nacionales promulgaron una legislación especial antimarera que facilita la formación de comandos especiales de fuerzas policíacas y de militares (*Operación Libertad*, 2003). Un plan semejante en El Salvador se bautizó como *Plan Mano Dura* (2003).

El contexto favorable para el origen de vacíos de gobierno y de la erosión del Estado aparenta ser una combinación de las siguientes situaciones:

La situación económica:

- Una distorsionada configuración económica y la imposibilidad tributaria de generar suficientes recursos para garantizar la presencia y la eficiencia de las instituciones del orden y de la justicia en el territorio relevante.
- La extrema dependencia de fuentes económicas externas, sea en la forma de continuos préstamos del sistema de la banca multilateral o en la forma de remesas de familiares en el exterior.

La situación social:

- Un proceso de informalización crónica de la economía y la sociedad y, por ende, la ausencia *de facto* del sistema legal social protector. La consecuencia es que vastos segmentos de la población aprenden, a la fuerza, a operar fuera del contexto legal y a buscar soluciones “criollas” para moverse fuera del contexto de convenios y sanciones amparadas por la ley.
- Tensiones sociales, étnicas o religiosas que podrían llegar en cierto momento a provocar una desintegración social, y ser el preludio de movimientos de separación, guerras internas o guerras civiles.

La situación política:

- La inestabilidad del gobierno nacional, seguida por la inoperancia a largo plazo de las instituciones armadas, policíacas, tributarias y de justicia.

- La ineptitud del sector público, aumentado por la extensión voluminosa del aparato burocrático y la asfixia por tramitación excesiva, así como por el peso de una cultura política de clientelismo.
- La ausencia de gobiernos locales con representación popular local y con una mínima legitimidad de actuación. Desde el momento en que éste vacío comienza a percibirse como crónico, entran otros actores privados (*líderes religiosos, empresarios locales, dueños de los medios de comunicación local, como la radio y los periódicos*) para competir con las autoridades políticas legítimas.
- *La desconfianza generalizada frente a las instituciones democráticas (parlamentos, partidos, elecciones), acompañada por un sector público sobredimensionado o inepto.*

La situación del sector de seguridad:

- *Una situación de deterioro de las fuerzas militares y policiales.*
- *La presencia de actores armados privados, sea procedente de la economía de las drogas, sea que esté incorporada a la criminalidad común, o sea que provenga de ex combatientes o ex integrantes de las bandas paramilitares o las columnas guerrilleras.*

Como ejemplo de la proliferación de los actores armados presentamos aquí el caso de la ciudad de Medellín en los años noventa.¹⁰ Al describir el complicado escenario de la violencia colombiana, Pécaut introdujo la noción de la “banalidad de la violencia”.¹¹ El prolongado conflicto interno transformó el país en una serie de pequeños teatros alrededor de una guerra en la que múltiples actores armados trataron de interferir. En el ámbito nacional, puede hacerse una distinción entre las fuerzas estatales de seguridad; las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) y el ELN (Ejército de Liberación Nacional) como actores armados de la “izquierda”, y las AUC (Autodefensas Unidas de Colombia), como las fuerzas de la derecha, organizadas por iniciativa de las elites rurales y los representantes de la economía clandestina para proteger sus intereses. Detrás de esta configuración nacional hay eslabones entre las fuerzas estatales de seguridad y las “fuerzas oscuras”, las fuerzas del orden y la ley, frente a las fuerzas del desorden, las fuerzas paramilitares y los escuadrones de la muerte, asimismo, entre la economía oficial y la clandestina. Si se focalizan los ámbitos locales, aparece una estructura enormemente fragmentada. Escobar mues-

tra la existencia de alianzas, que se modifican casi continuamente, entre los socios locales y los actores nacionales.¹² Avilés menciona más de cien asociaciones paramilitares,¹³ unificadas durante seminarios y conferencias en los años noventa en instituciones como *CONVIVIR*, un agrupamiento de movimientos de combatientes y de vigilantes financiado por empresarios rurales y consistente en comités y serenazos locales. Ceballos Melguizo proporciona un análisis impresionante de la fragmentación de la violencia en Medellín durante los años ochenta y noventa.¹⁴

En estos micromundos de la violencia operan consorcios criminales como las *bandas de la pesada*, redes de empresarios clandestinos y del contrabando, y autoridades locales que emplean criminales para el trabajo sucio ocasional, organizados en *oficinas*. Hay también grupos de subalternos alrededor de los líderes de las mafias que actúan como intermediarios en el macabro mercado de los contratos de la muerte y la criminalidad en gran escala, *galladas* (pandillas juveniles) en torno al tráfico de cocaína y *sicarios* (jóvenes que matan por contrato). Las llamadas bandas de *chichipato* emplean armas caseras, roban tiendas, casas de habitación y vehículos, y asaltan a peatones en los barrios pobres; para ello, usan *bazuco*, una base de coca potente, como estimulante. Grupos de *protectores* y de “limpieza social” se dedican a las ejecuciones por contrato, mientras agrupamientos fragmentarios de paramilitares, milicias y criminales locales encuentran empleo en masacres y otras actividades violentas. Hay también grupos de milicias híbridos, compuestos por individuos de clase baja, procedentes de la guerrilla de izquierda y criminales comunes, organizados en bandas locales. El tráfico de droga acompañó su surgimiento. Entraron en el mercado de la protección en los años noventa, para actuar contra los escuadrones de la muerte y los agrupamientos de “limpieza social” de la derecha. Presentándose como “grupos armados de los barrios”, comenzaron a combatir y a matar a criminales y traficantes de droga y *bazuco*. Los primeros grupos tenían nombres como Milicias Populares del Pueblo y para el Pueblo (MP/PP), Milicias Populares Valle de Aburrá (MP/VA), Milicias para América Libre, etcétera.

Todos estos grupos establecieron lazos con bandas y líderes locales de izquierda. Fueron producto de la anomia local, originada por el crecimiento explosivo de pandillas criminales y por la crisis y dispersión de la izquierda armada, después de la política del presidente Belisario Betancur

para su reinmersión en la sociedad.¹⁵ La consecuencia inmediata fue el fenómeno de “campamentos de paz”, donde jóvenes recibieron su formación ideológica y entrenamiento en el uso de armas. Algunos ex-militantes de izquierda encontraron empleo en el mercado de la protección y la autodefensa. Otros entraron en las bandas de droga. La retórica revolucionaria fue re-usada para actividades de extorsión disfrazadas de “impuestos populares” y “donaciones revolucionarias”.

Otros grupos, como *Los Capuchos*, comenzaron a actuar como *ronderos*, una reminiscencia de los años de La Violencia (1948–1953), ajusticiando criminales menores, lo que les dio apoyo popular y cierta legitimidad. Estos grupos se subdividieron rápidamente y nuevos elementos de carácter eminentemente criminal asumieron el liderazgo. En 1993, el gobernador de Antioquia estimaba que el número de tales milicianos era alrededor de 5,000. En ese mismo año se organizaron “negociaciones de paz” que finalmente fracasaron. Los milicianos formaron luego nuevas bandas, esta vez de menor tamaño, en abierta rivalidad con las bandas netamente criminales y con la policía. El proceso de fragmentación continuó en los años subsiguientes.

EL CASO DE SURINAM

Surinam gozaba, en el momento de su independencia de Holanda en 1975, del ingreso *por capita* más alto de todo el continente latinoamericano y caribeño. Tenía una excelente infraestructura física, vial y social. El nivel de vida de sus ciudadanos era muy satisfactorio, y el nuevo gobierno nacional aspiraba todavía a alcanzar niveles más altos. En el tratado internacional con su anterior madre patria, Holanda, que regulaba un flujo financiero generoso de cooperación internacional, se había formulado de manera optimista que en un lapso de “entre diez y hasta quince años Surinam, con sus excelentes posibilidades de desarrollo, alcanzaría el mismo nivel de bienestar que Holanda”. La realidad mostró ser diferente. En 1980 un grupo de sargentos y sargentos mayores emprendió un golpe militar. Las relaciones cívico-militares determinarían los siguientes veinte años. La década de los ochenta sería de gobiernos militares y cívico-militares, de golpes y contra-golpes fracasados, de violencia política, de una guerra interna que despostraría parte de la región oriental del país, y de gobiernos civiles temerosos

y vigilados por los mismos militares que entre 1980 y 1987 habían administrado Surinam.

Un nuevo golpe en 1990, iniciado por los mismos militares, tuvo menos efectos dramáticos, pero resultó en la década de los noventa en dos gobiernos cívicos electos, pero sin voluntad para modificar los asuntos militares y todo lo referente a la seguridad interna. Ello derivó en una economía arruinada, el impulso de la migración a Holanda que dejó el país casi sin líderes políticos y técnicos, la instalación de gobiernos militares dictatoriales y gobiernos civiles vacilantes, redundando todo ello en la degeneración de la sociedad surinamesa, cuya estructura política, a finales de los años noventa, ya mostraba indicadores de un estado fallido. A partir del año 2000 puede notarse cierta mejoría. La moneda nacional, que durante tantos años había sufrido de inflación crónica, se estabilizó. Las remesas mandadas por la comunidad surinamesa en Holanda mantienen hasta el día de hoy el nivel de pobreza en una condición estable. La situación de violencia política terminó, y hasta el gobierno nacional comenzó a gozar de un mínimo nivel de fuerza. Sin embargo, el sector público sigue siendo enorme y, peor aún, igual de incompetente que antes. La noción que se acerca a describir más adecuadamente la realidad es la de un gobierno en situación de estancamiento que administra un Estado anteriormente más fallido que en la actualidad.

En los párrafos que siguen tipificaremos la situación económica, social, política y de seguridad sobre todo en términos de las relaciones cívico-militares. Se trata sobre todo de un análisis cualitativo, apoyado con base en datos recolectados y verificados durante una investigación emprendida entre 2001 y 2003 sobre la relación entre Holanda y Surinam desde 1975 en adelante.¹⁶ En general, los datos estadísticos son escasos. Desde 1992 el Banco Central ya no publica sus informes anuales. Misiones del Banco Mundial y del IMF utilizan (como Kruijt y Maks en 2004) estimaciones en base de informes internos del Banco Central y la Oficina de Estadísticas (ABS). Los presupuestos aprobados se refieren en mayor grado a los salarios de los empleados públicos, que constituyen alrededor del 50% de la población económicamente activa. Lo que se sabe del sector de seguridad viene sobre todo de largas entrevistas, efectuadas entre agosto del 2001 y la primavera del 2003, y de nuevo en el 2004, con políticos, ministros y ex ministros (entre otros de Defensa y de Justicia y Policía), ex

funcionarios públicos, ex militares y con el presidente interino de la Corte Suprema, un jurista retirado de 78 años de edad.

BREVE HISTORIA POLÍTICA

Surinam gozaba en 1975, al igual que el resto de las Antillas Holandesas, de autonomía interna, regulada por un Estatuto que desde 1954 reglamentaba la relación entre tres “países”: la Holanda europea, las Antillas Holandesas y Surinam. El país tenía su propio parlamento, su propia legislación, su propia moneda, su propio Banco Central. En lugar de un presidente, tenía un gobernador (siempre un surinamés, nombrado por La Haya) y en materia de defensa y de relaciones exteriores dependía de Holanda.¹⁷

Entre 1954 y 1975 el Estatuto funcionó básicamente como un instrumento de transferencia de fondos y de justificación de la presencia de pequeños contingentes holandeses de administradores y militares en las anteriores colonias. El interés de la madre patria en sus dependencias caribeñas no había sido muy grande hasta la independencia de su gran colonia, las Indias Holandesas, reconocida en 1948 como la República de Indonesia.

A partir de los años cincuenta, sin embargo, tanto las Antillas como Surinam comenzaron a recibir cada cual el cinco por ciento del presupuesto holandés para la cooperación internacional. Gradualmente, tanto Surinam como las Antillas comenzaron a depender de los fondos de la cooperación holandesa otorgados en la forma de transferencias para apoyar planes quinquenales (Surinam) o anuales (las Antillas). Entre los años sesenta y setenta creció el volumen del sector público en ambos países, hasta llegar a proporciones de 30% de la PEA nacional. En La Haya se administró la cooperación mediante un pequeño directorado de “asuntos ultramarinos”, incorporado en el portafolio del viceministro–presidente, quien era al mismo tiempo “ministro encargado del Caribe”.

La independencia de Surinam era un asunto que convenía a los gobiernos. En Holanda, el gobierno social–demócrata de entonces opinaba que un país civilizado no debía tener colonias. Además (y esa quizás fue la razón verdadera) se preocupaba por la abundante migración de surinameses pobres a Holanda, donde el sistema de seguridad social garantizaba ingresos decentes. Después de las elecciones de 1973 en Surinam, el nuevo ministro–presidente de este país, líder de una coalición con una pequeña

mayoría electoral, anunció sorpresivamente la intención de independizarse en los próximos dos años.¹⁸ Las negociaciones duraron dos años y el resultado fue la proclamación de la independencia nacional de Surinam, sin plebiscito pero endulzado por un convenio de cooperación financiera de 3,5 mil millones de florines (1,6 billones de euros).¹⁹

Una de las características de la cultura política del país era y sigue siendo la provisión de empleo barato a los contingentes electorales, cuyas principales partes constituyentes forman un complicado mosaico étnico-religioso de criollos (negros o mulatos, católicos y protestantes), indostaníes (descendientes de la India, en su mayoría hindúes) y javaneses (descendientes de Indonesia, mayoritariamente musulmanes). Gran parte de los 1.6 mil millones encontró, de manera directa o indirecta, su camino para el financiamiento de un sector público voluminoso y creciente, pero gradualmente menos competente y más aplastante. La lengua administrativa y jurídica continúa siendo el holandés, como también lo es el sistema educativo, desde la escuela primaria hasta la enseñanza en la universidad. Por su idioma Surinam no tiene relaciones óptimas con los países caribeños y suramericanos. Los puestos diplomáticos clave son los embajadores en Washington y en La Haya.

El gobierno de Surinam tenía en el momento de la independencia una perspectiva optimista sobre el desarrollo futuro del país. Los impuestos sobre la exportación de aluminio, el producto principal de la economía de extracción del país, y la garantía prolongada de fondos de cooperación bilateral de Holanda aparentaron asegurar un camino hacia la prosperidad y el bienestar.

Uno de los convenios firmados dentro del marco de la independencia fue el arreglo sobre la nacionalidad. Muchos habitantes, unos 100,000, utilizaron este convenio para establecerse residencialmente en Holanda y optar por la nacionalidad holandesa. El flujo migratorio hacia la madre patria alcanzó formas dramáticas en los primeros años después de la independencia. El éxodo poblacional tuvo como resultado que, para el año 2005, la población nacional de Surinam alcanzara alrededor de 490,000 personas, mientras que en Holanda continuaban viviendo otras 325,000 personas (o sea un 66% adicional) de descendencia surinamesa, pero con nacionalidad y residencia holandesa.²⁰

Otro convenio en el contexto de la independencia fue la creación de un pequeño ejército nacional, cuyo cuerpo de oficiales y suboficiales era

reclutado desde las filas de (pocos) oficiales y (sobre todo) suboficiales de las fuerzas armadas holandesas preexistentes. En 1975 dicho ejército contaba con unas 620 personas, comprendiendo unas decenas de oficiales y un centenar de suboficiales. Los suboficiales eran sin excepción de descendencia surinamesa. El gobierno holandés había prometido suplementar durante años la diferencia entre los salarios surinameses y los holandeses.²¹ De regreso a Surinam, estos oficiales fueron asesorados por uno de sus ex comandantes, que en ese momento desempeñaba el papel de agregado militar en la embajada holandesa en Paramaribo. Un conflicto laboral, agravado por la actuación de la policía, pero apoyado por un considerable segmento del público, estalló en un golpe de estado en 1980.²² Los sargentos atacaron la comisaría de la policía (al Comisario se le había ordenado capturar a los líderes sindicalizados de los suboficiales) y mataron algunos policías. El gobierno civil fue arrestado. Una decena de sargentos, poco tiempo después promovidos al rango de mayores, comandantes y (un) coronel, se encontró de repente con el poder político. Así, Surinam conocería en los primeros 25 años de su independencia dos golpes de estado, varios intentos de golpe de palacio y llegaría a tener siete gobiernos civiles y siete gobiernos cívico–militares entre 1975 y 2000.

La simpatía popular después del golpe de 1980 persistió durante un año y medio. Los militares invitaron a un respetado médico, Chin A Sen, a encabezar el nuevo gobierno y este gabinete encontró inicialmente también simpatía en Holanda.²³ Sin embargo, los militares, cuyo jefe era el anterior sargento, ahora mayor y posteriormente coronel Bouterse, ejercieron el control sobre el consejo de ministros, a pesar de que inicialmente ocuparon solamente dos puestos ministeriales; el de Defensa y el de la Policía.

En una de las primeras sesiones del gabinete, el entonces ministro de Policía, teniente Neede, puso sus botas en la mesa y dijo: “Ahora, señores ministros, no les habla el colega ministro Neede, sino el militar Neede. Ustedes pueden discutir lo que quieran, ustedes pueden decidir lo que quieran, pero yo digo que no. Entonces, la decisión es que no.”²⁴ Y así fue. Asesorados por su abogado de confianza, André Haakmat,²⁵ quien llegaría ser a la vez viceministro–presidente, ministro del Interior y Justicia y ministro de Defensa y Policía, promulgaron una nueva legislación que sustituiría la Constitución, dejaría al Parlamento sin autoridad y pondría todas

las funciones de seguridad interna (también la de investigación y de arresto) y justicia en manos de los militares. Así se creó el contexto jurídico para la legalidad de una dictadura militar.

El coronel Desi Bouterse llegó a ser, entre 1981 y 1983, al mismo tiempo comandante en jefe de las Fuerzas Armadas, jefe del Consejo de Estado (que supervisaba el gabinete), jefe de la “autoridad militar” (que supervisaba el Consejo de Estado), presidente del Frente Revolucionario y jefe de gobierno. En esta capacidad emitía o vetaba todas las leyes junto con el presidente de turno.

Después de familiarizarse con los asuntos del Estado, los militares se aventuraron hacia la revolución. Presionaron por una ruta más radical y anticapitalista. A partir de la segunda mitad de 1981, las Fuerzas Armadas se auto-nombraron como “vanguardia revolucionaria”, y su jefe, Bouterse, fue “comandante revolucionario” y posteriormente inclusive “jefe de la revolución”. Los nuevos asesores gubernamentales fueron reclutados de las filas de los pequeños partidos y grupúsculos de la ultraizquierda (socialistas, comunistas, maoístas, albaneses), cuyos miembros habían estudiado en Holanda a finales de los años sesenta. Algunos militares visitaron Nicaragua. Bouterse llegó a conocer a Maurice Bishop, de Granada. En su viaje pasó por Cuba y regresó muy impresionado por la personalidad y el liderazgo de Fidel Castro. Inmediatamente nombraron embajadores. En los meses posteriores Surinam abrió relaciones diplomáticas revolucionarias, aunque exóticas, con Cuba, la Unión Soviética, Granada, Libia, Corea del Norte, Argelia, Mozambique y Nicaragua. Como sucediera en Cuba y Nicaragua, se crearon unos 150 comités de defensa de la revolución (denominados después Comités Populares), supervisados por la oficina (que luego pasaría a ser el ministerio) de movilización popular. Bouterse nombró, después de la renuncia del presidente Chin A Sen, al presidente adjunto de la Corte Suprema como presidente ceremonioso y al director de la caja de ahorros como ministro-presidente. A partir de ese momento, los diferentes gabinetes controlados por los militares estarían básicamente compuestos por técnicos pacíficos, por no decir dóciles. La opinión de los asesores políticos de los militares es que la mayoría de los miembros de los sucesivos gabinetes cívico-militares tenían miedo de los comandantes que, desde su posición castrense, controlaron al gobierno.²⁶ Militares de confianza ocuparon los puestos clave de Defensa, Policía, Justicia y del Interior.

Enfrentados con una creciente oposición y en un clima de tensiones y rumores de contragolpes tardíamente fracasados, y con demostraciones sindicales y estudiantiles, los militares comenzaron a hacer listados de adversarios. Comenzaron a censurar la prensa escrita y las estaciones privadas de radio, a vigilar los movimientos de los líderes sindicales y de los dirigentes de abogados, quienes actuaron como el liderazgo informal de una oposición que paulatinamente empezó a tener forma masiva.

En una noche de diciembre de 1982, bajo la influencia del alcohol y la droga, arrestaron a quince de sus opositores civiles y los mataron a todos después de torturas y “confesiones” por la radio, la mayoría de ellos respetados abogados, periodistas y políticos.²⁷ La matanza significó una línea divisoria política: Holanda (aplaudida por los partidos políticos tradicionales en Surinam) suspendió la cooperación bilateral inmediatamente, y los simpatizantes y antagonistas comenzaron a unificarse en dos campos. Peor aún: la economía nacional se deterioró rápidamente. Los precios internacionales de la bauxita, producto principal de exportación, llegaron a bajar fuertemente. La suspensión de la cooperación holandesa no sólo agravó la empeorada situación económica, sino que bloqueó casi todos los créditos internacionales. El gobierno comenzó a utilizar el instrumento de la “financiación monetaria”. La inflación que eso trajo consigo, seguida por las restricciones de importación, con un sistema de cambio paralelo de divisas y una “economía de sombra” paralela en el mercado negro, afectaron los ingresos de la clase media urbana, de los funcionarios públicos, de la clase trabajadora y en general, de la parte pobre de la población.

Los militares sufrieron menos. Desde sus primeros meses de gobierno habían entrado “en negocios” como pequeños comercios, negocios de pollos y de exportación de madera. Algunos de ellos entraron en el negocio más lucrativo de las drogas. El entonces presidente del Banco Central, Sedney, anteriormente ministro-presidente, se fugó a Holanda y declaró ante la prensa y las autoridades jurídicas sobre la existencia de “negocios clandestinos con empresarios de Medellín”. Desde este momento los rumores sobre el involucramiento de los militares en el comercio de drogas serían de carácter permanente. El brazo derecho de Bouterse, Boerenveen, fue arrestado en Miami por la DEA y condenado a varios años de cárcel por el tráfico ilícito de drogas. Como Sedney, oficiales militares y funcionarios públicos que tenían la posibilidad y el dinero tomaron el avión a Holanda.

Su salida drenó la capacidad técnica en el sector público de manera considerable.

Bouterse, comandante militar, asumió entonces también la función de ejecutivo y gobernó a través de una serie de gabinetes cívico–militares de diferente composición: con empresarios, con ministros representantes de los sindicatos, con políticos de la izquierda, con ministros de la derecha. Al lado de las Fuerzas Armadas (entre 1,500 y 2,000 efectivos) contó con unos 4,000 a 5,000 miembros de “milicias populares” en los años ochenta.

La presencia de potencias de la izquierda (una delegación cubana) en el territorio surinamés, la evolución de una economía paralela de drogas, y un gobierno compuesto o en todo caso controlado por ex sargentos, inquietaba al vecino más grande, Brasil. Una misión, dirigida por el general Venturini, jefe del Consejo de Seguridad de dicho país, se autoinvitó para una visita a Paramaribo y formuló el siguiente ultimatum: “O ellos [los cubanos] afuera, o nosotros adentro.”²⁸ La opción no era tan difícil. Los militares surinameses rompieron relaciones con los cubanos, y unas semanas después el ministro–presidente Alibux²⁹ y el jefe del estado mayor Graanoogst³⁰ firmaron un convenio de asistencia militar con Brasil para la compra de armas y de equipo de carros blindados, entrenamiento, créditos militares, asistencia técnica y diplomática.³¹ Surinam entró, militarmente, desde ese momento en el contexto geopolíticamente dominado por su vecino.

Desde la correspondencia de la embajada de Holanda en Paramaribo a La Haya en los años 1982 a 1987 puede derivarse la declinación económica, moral y política del país y los sentimientos de confusión en el gabinete. El embajador de Holanda recibió semanalmente, en sobre cerrado y debajo de su puerta con unos días de retraso, las escrituras detalladas del Consejo de Ministros y el listado de decisiones que se tomaban en el Consejo Militar. Así se sabía de la creciente desesperación sobre la situación económica y financiera, los contactos discretos de los militares con “empresarios de Colombia”, la salida semiclandestina de la clase media –médicos, abogados, directores– de los departamentos al exterior, la impotencia manifestada en el Consejo de Ministros, las amenazas y las discusiones disfrazadas sobre personas desaparecidas.

El desmonoramiento político interno contribuyó a negociaciones (primero secretas y luego públicas) con los líderes políticos de los partidos

tradicionales, o sea de los criollos, los indostaníes y los javaneses. En secreto, luego más abiertamente, se iniciaron negociaciones, en un principio con el líder indostaní, quien exigió la participación de sus demás colegas líderes, y después en la forma de mesas redondas entre los militares y los políticos, quienes en 1985 hicieron un acuerdo sobre “gabinetes de transición”. Entre 1987 y 1992 se restableció el régimen democrático. El gobierno militar organizó en 1987 elecciones generales, después de un cambio en la constitución que garantizó a las Fuerzas Armadas una amplia autonomía e influencia.

Para sorpresa de los militares salió la lista unificada de los partidos tradicionales como vencedor. Entre 1987 y 1990 reinó un gobierno civil vigilado por los mismos militares, quienes entre 1980 y 1987 habían administrado Surinam. El gobierno civil se sentía vigilado y amenazado. Ninguno de los viejos líderes quería ser nombrado como presidente; cada cuál encontró una excusa, como la avanzada edad o la precaria salud. Al final convencieron al anterior ministro de Agricultura, Shankar, que tenía que arriesgarse “en nombre de la democracia”. La esposa del nuevo presidente recibió semanalmente llamadas a su casa advirtiéndole que su marido no llegaría vivo de regreso.³²

Bouterse, comandante de las Fuerzas Armadas, se instaló en una oficina al lado del palacio presidencial. “Tenía como vecino a Bouterse, que me podía ver por la ventana a una distancia decente para tirar una bala.”³³

GUERRILLAS

A todo esto, se conformó una guerrilla interna, encabezada por el ex sargento Brunswijk, un cimarrón y uno de los anteriores guardaespaldas del jefe militar Bouterse.³⁴ El guardaespaldas, quien tenía cierta reputación de violento, había sido despedido. De regreso en su región de nacimiento, Surinam oriental, y trabajando como auxiliar en cantinas y trabajador informal en los yacimientos clandestinos de oro, comenzó a tener una fama de asaltante de automóviles y distribuidor del butire: florines surinameses, queso, champagne, y sobre todo a mujeres jóvenes.³⁵ En la capital era buscado como criminal; en su propia región, donde una tradición de resistencia y de guerrilla frente a “las autoridades en la capital” siempre había existido, comenzó a ser considerado como un nuevo Robin Hood.³⁶ Tra-

dicionalmente había una tensión entre los políticos criollos capitalinos y los cimarrones (que siempre buscaron ser representados por sus propios líderes en vez de políticos de tinte “café con leche” en la capital). En la prensa holandesa se empezaba a inflar gradualmente el significado del “nuevo jefe guerrillero” que, invitado por la comunidad surinamesa en Holanda,³⁷ regresó con un financiamiento preliminar y la promesa de equipo y de mercenarios. Brunswijk comenzó a atacar con unas decenas de jóvenes los puestos militares fronterizos, y con éxito en términos de muertos, heridos y armas capturadas. El Ejército, a su vez, comenzó a atacar pueblos cimarrones, buscando “criminales y guerrilleros” por dondequiera, matando y arrestando mientras tanto a hombres, mujeres y niños. Eso a su vez precipitó el crecimiento de una fuerza rebelde que en su momento de mayor auge llegó a tener entre 1,000 y 1,500 “muchachos” de los pueblos cimarrones, descendientes de esclavos refugiados, quienes en el siglo XVIII habían adquirido autonomía política en Surinam del Este. La guerrilla fue inicialmente financiada por fuentes privadas en Holanda, y contó con el apoyo de mercenarios y con el discreto asesoramiento de representantes de la inteligencia francesa.³⁸

Una guerra interna entre las fuerzas armadas, la guerrilla de los cimarrones y posteriormente de paramilitares indígenas entrenados por el ejército atemorizó el interior del país entre 1986 y 1992. Sin que haya sido un conteo explícito, se estima que el número de muertos llegó a centenares, a la desaparición de aldeas enteras y a grandes flujos migratorios desde el interior hacia la Guyana Francesa, a la ciudad de Paramaribo y hasta Holanda.³⁹ Por supuesto la guerrilla, al estallar en el momento de la redemocratización del país, contribuyó al fortalecimiento del poder militar, que a su turno vigilaba al gabinete civil. “Por un lado había el miedo generalizado frente a los militares, por el otro lado era la guerra que exigía la presencia y la permanencia de los militares, como lo definiera un ministro de entonces”.⁴⁰

Las operaciones de contrainsurgencia durante la guerra escaparon también al control del gobierno civil. Complicadas negociaciones entre los diferentes actores armados, originalmente con mediadores religiosos, luego entre representantes políticos y militares en Kourou (Guyana Francesa, en 1987). No obstante, la guerra continuó porque el Ejército (más bien Bouterse) se negó a reconocer el acuerdo ya firmado. La guerra fue

involucrando a las demás etnias indígenas, entrenadas como combatientes paramilitares por los militares. Bouterse y Brunswijk se combatieron formalmente. Informalmente llegaron a una división *de facto* de áreas de influencia, donde ambos podían aprovecharse de las ganancias del comercio de droga que toleraron (o incentivaron) en “sus” territorios. La destrucción de infraestructura y las migraciones cimarronas e indígenas por causa de la guerra dejaron a parte del país (el interior y Surinam del Este) de hecho en condiciones de un “no-Estado”, con poca población estable y con apenas una presencia simbólica del sector público. La mayoría de la población cimarrona se estableció en la Guyana Francesa y la presencia del sector público en el interior pasó a ser básicamente simbólica.⁴¹

La economía se halló arruinada, en parte por la guerra que inició en 1986 y en parte por la gestión militar durante el gobierno *de facto*. La cooperación holandesa fue reiniciada en 1988, pero tuvo su efecto más adelante, en 1992, tras negociaciones complicadas. Mientras tanto se liberó el gobierno civil lentamente de la tutela militar, a pesar de su delicada situación por la expansión de la guerra en el interior del país. El descontento de los viejos estamentos militares produjo un segundo golpe en el día de Navidad del año 1990. Bouterse amenazó con un levantamiento de “los muchachos”, dejando por el momento su puesto de comandante y solicitándole a su fiel *número dos*, Graanoogst, deshacerse del gobierno mediante un “golpe correctivo”. Graanoogst llamó al palacio presidencial, donde había empezado una reunión del gabinete. Propuso que el presidente, el vicepresidente y los ministros renunciasen “voluntariamente” de sus funciones “y que se fuesen inmediatamente a su casa”.⁴² El Congreso legitimó el golpe unos días después, y un gabinete cívico-militar “de negocios”⁴³ fue encargado con las elecciones del año 1992. Estas elecciones fueron ganadas por los mismos partidos que habían llegado al poder en 1987, con el primer gobierno civil. Se eligió como presidente a Venetiaan, ministro de Educación en el momento de la independencia, un hombre apolítico, corrupto, pero no muy dinámico. El nuevo gobierno no logró muchos cambios en la economía, pero bien podía triunfar en dos asuntos políticos: realizar formalmente la paz y desmilitarizar el ambiente político. El gobierno solicitó los buenos servicios de la OEA para renegociar un acuerdo de paz, esta vez entre cinco actores armados: las Fuerzas Armadas, los comandos cimarrones y tres agrupamientos paramilitares.⁴⁴

En agosto del año 1992 se firmó (de nuevo) la paz, esta vez con un (ligero) programa de desmovilización de la guerrilla y los paramilitares y una (simbólica) entrega de armas a cambio de amnistía.⁴⁵ Bouterse siguió siendo comandante de las Fuerzas Armadas, mientras Brunswijk era nombrado como jefe del sistema de inteligencia, un cargo honorario porque en ese momento casi nadie acumulaba inteligencia militar o civil. Se había acordado también la creación de una policía especial (que sería reclutada desde las filas guerrilleras y paramilitares) y un programa para títulos de tierra, carreteras, salud pública y educación en el interior; pero, dado que no hubo presupuesto asignado, nunca se dio inicio a estos programas.

Una nueva generación de jóvenes oficiales había dirigido las operaciones bélicas en el interior. Frente a sus jefes (Bouterse y sus compañeros de armas y de negocios) habían desarrollado una actitud de indiferencia, o probablemente de menosprecio. Pero tenían miedo de los estamentos superiores, pues éstos podían influir definitivamente en sus carreras. El descontento latente de los mandos medios, sin embargo, llegó a tener una canalización. El nuevo ministro de Defensa, un sindicalista cuyos amigos habían sido asesinados en diciembre de 1982 y que (como excepción) no tenía miedo de la vieja guardia militar, emprendió una lucha por el poder con Bouterse y su grupo. Prohibió al comandante formalmente usar el Ejército como su plataforma política. Bouterse dejó de nuevo “temporalmente” su puesto y Graanoogst mencionó “el descontento de los muchachos”. Pero esta vez los mandos medios apoyaron a su ministro, que convenció al Parlamento de “aceptar la renuncia ofrecida por el comandante Bouterse”. El mayor Mercur, ⁴⁶ ex comandante del contingente elite durante la guerra, llamó a sus soldados y anunció la protección del parlamento durante el debate. Bouterse y su grupo pasaron a situación de retiro. En términos económicos ya tenían sus intereses consolidados.

La desmilitarización de la política tenía otra consecuencia: el desmantelamiento *de facto* del Ejército. El gobierno paró completamente con la compra y el mantenimiento de equipo, uniformes y reservas. Manténía el tamaño del cuerpo de oficiales por el momento (y en los años posteriores) intacto, pero no le atribuyó tareas, como era y es usual para la mayoría de los cuadros dentro del sector público. Paulatinamente los oficiales se buscaron actividades alternas: de jefes de vigilantes, de comerciantes, de periodistas, de estudiantes universitarios. El gobierno se apoyó en la

policía, cuyos oficiales recibieron inicialmente mejores salarios. Pero tampoco había un presupuesto adecuado para apoyar la fuerza policíaca. La economía del país, ya estancada, sufrió de un programa de “ajuste criollo” ejecutado a medias y sin asesoramiento externo.⁴⁷ Los salarios de los segmentos medios y superiores del sector público bajaron hasta 25–50 dólares por mes. El país sobrevivió en esos años gracias a las remesas de la comunidad surinamesa en Holanda.

La coalición política de los viejos partidos se desintegró en parte antes de las elecciones en 1996. El partido político de Bouterse y Wijdenbosch se fortaleció, y dentro de la diáspora política del año 1996 un conjunto de pequeños partidos se consolidó alrededor de Wijdenbosch, que fue electo como presidente. El nuevo presidente nombró a su anterior jefe, el ahora ex coronel y parlamentario civil Bouterse, como “asesor de Estado”, un título rimbombante pero prestigioso. Los ex ministros y ex coroneles Christopher y Neede llegaron a ser embajadores, el ex ministro–presidente Alibux fue nombrado ministro de Recursos Naturales⁴⁸, el ex ideólogo Sjak Shie ministro de Justicia y Policía. El nuevo gobierno se preocupó poco por el mejoramiento del sector de seguridad. Tanto el Ejército como la policía sufrieron de un deterioro institucional en términos de personal, salarios y equipo. Ni los impuestos fueron debidamente recaudados. Los gobernantes tenían más interés en concesiones y en especulación. Bouterse y Wijdenbosch se enemistaron. La coalición de gobierno se desintegró en los próximos años y, en medio de amplias protestas populares, se realizaron en el año 2000 elecciones adelantadas. Como resultado regresó por tercera vez después de 1980 la coalición de los partidos tradicionales con Venetiaan como presidente.

Las elecciones de mayo de 2005 resultaron en un empate. La coalición de los partidos tradicionales perdió pero siguió teniendo el mayor número de diputados (23), el partido de Bouterse logró obtener 15 diputados, el partido de Wijdenbosch obtuvo 5 diputados, y dos frentes electorales, compuestos de pequeños partidos regionales, obtuvieron en su conjunto 9 diputados. Como el parlamento de 51 diputados tiene que elegir al nuevo presidente, se produjo un impasse. Durante meses se negoció en secreto una mayoría para la elección de un presidente y la composición de un gabinete. En agosto de 2005 el presidente Venetiaan fue re–electo para un tercer término gubernamental con una pequeña mayoría parlamentaria.

¿ESTADO FALLIDO?

Durante una exposición sobre la seguridad hemisférica, el 3 de marzo de 2003, el US Southern Command Chief, general James Hill, tipificó a Surinam como un “espacio no gobernado” (*ungoverned space*) en América Latina. La tipificación, aunque dura, no carece de cierta validez. En lo que sigue analizaremos la situación actual.

LA SITUACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL

Contrario al espíritu del proceso de globalización mundial, en Surinam es el Estado el que, incluso según la Constitución, dirige la economía mediante una planificación compulsiva.⁴⁹ Desde los años noventa, Surinam ocupa uno de los últimos lugares en la lista internacional de países atractivos para la inversión privada.⁵⁰ La constitución, de 1987 es un residuo de los años militares.⁵¹ A la fecha, Cuba y Surinam son los dos únicos países del hemisferio occidental con una economía directamente dirigida por el Estado. Un informe del Banco Mundial de 1998 tipificó a Surinam como el producto de una “dependencia continua de aluminio y cooperación de desarrollo.”⁵² El establecimiento del precio mundial del aluminio, que desde hace décadas representa el 75% del valor de las exportaciones, se realiza enteramente fuera de Surinam. Dos empresas, Suralco (un subsidiario de la Alcoa) y Billiton (anteriormente un subsidiario de la Shell) emplean una aristocracia laboral cuyo número redujo gradualmente de 6,200 personas en 1975 a 2,300 en 1999. El crecimiento del empleo dentro del sector de la extracción (aluminio, petróleo) es negativo. El tercer sector de extracción (oro) es sobre todo un asunto de empleo clandestino e informal.

La PEA de Paramaribo Metropolitana (ciudad capital, de 280,000 habitantes) comprende unas 90,000 personas. El porcentaje oficial del desempleo es del 14%.⁵³ La mayoría de la PEA busca empleo en la economía informal, a cuyo lado se encuentra una economía diversificada de empleo ilegal: la explotación de oro en el interior, el corte ilegal de madera en los bosques tropicales, el transporte de drogas, la importación ilegal de medicinas y de automóviles, el transporte clandestino de migrantes ilegales, etcétera.⁵⁴ La economía de subsistencia comprendería a unos 29,000 microempresarios y autoempleados; los datos representan casi ciertamente una subestimación. Por la política económica inflacionaria de los militares

en los años ochenta, seguida por la de los gobiernos democráticos en los años noventa, los salarios de la clase media (sobre todo procedente del sector público), de los trabajadores (de las empresas estatales y de las privadas) y de los pequeños campesinos en la región costeña bajaron hasta un nivel de 25 dólares hasta 50 dólares por mes, para luego subir lentamente. Gran parte del sector público se buscó segundos y terceros empleos en la economía informal.

La cooperación holandesa funcionó entre 1975 y 2005 como una “economía de reserva”, pero fue utilizada durante los primeros quince años sobre todo para el financiamiento de megaproyectos y programas con carácter de “elefantes blancos”. Los autores de una investigación binacional sobre los efectos de esa cooperación bilateral concluyeron que el resultado general de los 1,5 mil millones de euros desembolsados hasta la fecha era básicamente negativo. Muchas familias reciben remesas de sus familiares en Holanda. La pobreza en Surinam aumentó explosivamente entre 1985 y 1995, y se estabilizó después.

El gobierno en Paramaribo inició algunos estudios a partir de 2000, pero no llegó a conclusiones contundentes. Una estimación del gobierno holandés cuantifica el flujo de remesas en un monto de 100 millones de euros por año y calcula que, además, se giran otros 20 y hasta 30 millones de euros anualmente de Holanda a Surinam por concepto de seguridad social para familias con pasaporte holandés.⁵⁵ Estudios realizados en Surinam sobre los efectos de las remesas para las familias en Paramaribo indican que este flujo financiero privado tiene mucho mayor contribución para el combate de la pobreza que el efecto combinado de todas las políticas públicas del gobierno de Surinam.⁵⁶

Mientras tanto, florece una economía subterránea basada en actividades ilegales: “la economía gris”: el circuito de evasión de impuestos, el comercio de droga hacia Europa,⁵⁷ el circuito de los casinos, de los yacimientos semilegales de oro en la región del este, del comercio de madera tropical, compuesto en parte por ex-militares y nuevos ricos que encontraron fortuna en los últimos años de los gobiernos militares y de la guerra interna.

El contrabando es otra fuente lucrativa de ingresos. En la cárcel se encuentran básicamente pequeños criminales: transportistas de bolitas de coca, condenados por robar. Los contrabandistas y grandes empresarios ilegales hicieron su pacto individual con los políticos y con el sistema de los

partidos políticos: financian las campañas electorales con donaciones discretas. Ni los funcionarios de la policía ni los (bien pocos) funcionarios de la *recherche* fiscal llegan a detener esa economía clandestina. Ni la policía, ni la aduana, ni el fisco cuentan con personal, equipo y combustible suficiente para estar presentes fuera de la capital y en algunas ciudades menores en la costa.⁵⁸ La legislación al respecto, de por sí obsoleta, tampoco es de gran ayuda: los propietarios identificables de barcos o lanchas, por ejemplo, cuya tripulación desembarca en lugares no permitidos, son multados hasta por un máximo de 0.14 euros.

Tensiones étnicas y religiosas entre los tres grupos más importantes son latentes, pero no han llegado a estallar. De hecho, con la excepción de la guerra interna, fueron siempre disimuladas por coaliciones pactadas entre líderes que representan las tres mayorías: los criollos, indostaníes y javaneses. Esos pactos resultaron, en su momento, en una cultura política de clientelismo extenso, asunto que explica el absurdo crecimiento de la burocracia estatal, cuyo volumen llegará a casi la mitad de la PEA.⁵⁹ Sin embargo, la paz étnico-religiosa fue interrumpida durante los años de la guerra interna, cuando las fuerzas armadas (con un predominio de mulatos) tuvo que enfrentarse con una guerrilla cimarrona y comenzó a utilizar fuerzas paramilitares (mulatos e indígenas) para llegar a un empate. Sin embargo, las tensiones entre criollos y mulatos, por un lado, y los cimarrones, por otro, y entre los tres grupos mencionados, siguen estando latentes y la reconstrucción física del interior y la reconciliación entre los anteriores grupos combatientes ha sido básicamente simbólica. Lo que sí es nuevo es que se desarrolló una nueva convivencia entre cimarrones y *garimpeiros* brasileños, empresarios informales de los yacimientos de oro en la región del Este, que en su conjunto llegaron a acuerdos de convivencia y explotación mancomunada del oro. Una consecuencia directa de la guerra fue cuando la moneda surinamesa dejó de circular y fue sustituida por oro en polvo, y la guerrilla cimarrona incentivó la *garimpagem* para disponer de recursos económicos propios. Actualmente se estima la población ilegal y semilegal de brasileños entre 7 y 8 % de la población nacional.

EL SECTOR PÚBLICO

El éxodo demográfico desde la independencia tuvo también efectos directamente negativos para el sector público. En 1974, un año antes de la inde-

pendencia, había unos 25,000 empleados públicos en Surinam, mientras que según estudios del PNUD solamente había tareas sustantivas para 15,000 personas en la burocracia estatal.⁶⁰ A finales de 1978 se había expandido hasta unos 36,500 empleados públicos. Después creció mucho más lentamente, llegando en los años noventa a un volumen de casi el 50% del empleo nacional. La pérdida de cuadros clave y el reclutamiento de personas con una calidad profesional gradualmente menor al servicio del Estado llegó en los años ochenta a un sector voluminoso, pero igualmente deficiente en términos de capacidad administrativa. En realidad, desde los años ochenta hasta la fecha, el sector público cumple también funciones de mitigar el desempleo disfrazado: la gran mayoría de los funcionarios marca su reloj en la mañana para luego regresar a su casa y dedicarse a actividades de supervivencia en el sector informal, el mercado de empleo principal en Surinam. En el año 2000 el sector público comprendía 39,000 empleados públicos, sin contar todavía el empleo considerable generado en las empresas estatales. Mientras tanto, Surinam tiene un inmenso sector público que cuenta con muy pocos cuadros competentes.

En 2003 la gran mayoría trabajaba en edificios transformados en chabolas, sin teléfonos, computadoras o fotocopiadoras. El Ministerio de Obras Públicas cuenta con los servicios de cuatro ingenieros con título académico. El Ministerio de Agricultura tiene dos ingenieros agrónomos; uno de ellos es el director ministerial. El viceministro de Defensa tiene que dedicar parte de su tiempo a su banda de música, que garantiza la mayor parte de su ingreso familiar (2001). El visitante del ministerio de Justicia y Policía se confunde en algunos corredores donde, por fin, encuentra el despacho del ministro al lado de unas pilas de documentos guardados desde los años coloniales. En el Ministerio del Interior generalmente se encuentra sólo los guardianes. El ministro de Planificación y Cooperación Internacional no tiene acceso a los informes de los planificadores: ellos se niegan a entregarlos a su jefe político. Este ministerio tampoco tiene archivo: los militares confiscaron en los primeros años de la década de los ochenta toda la documentación y la dejaron al aire libre durante algunos años. En la actualidad (2003) nadie consulta el archivo, que se encuentra en total desorden y semidestruido en la planta baja.

En el estudio ya mencionado de evaluación de los efectos de la cooperación holandesa,⁶¹ se entrevistó a unas 60 personas clave: miembros y

ex miembros del gabinete, políticos y miembros del Parlamento, directores y ex directores de ministerios, presidentes de las asociaciones de empresarios y de profesionales. Casi sin excepción tipificaron al sector público como “deficiente”, “simbólico” y “en los hechos no funciona”.⁶² El ausentismo de funcionarios clave es crónico, sobre todo los que fueron nombrados por razones políticas. El sistema de la recolección de impuestos no funciona bien. Durante la segunda parte de los años noventa se interrumpió la recaudación fiscal en buena parte del territorio.⁶³ Peor aún: ni el gobierno, ni los funcionarios públicos, con la excepción de la capital y partes de la región costeña, tienen presencia en el territorio nacional. El hecho de que formalmente no hayan gobiernos municipales agrava la situación.

EL SECTOR DE SEGURIDAD

Después de los gobiernos cívico–militares en los años ochenta y la guerra interna, cuyos efectos se dejaron sentir hasta finales de los años noventa, puede percibirse un distanciamiento y hasta negligencia por parte de los gobiernos civiles de los últimos quince años frente a las fuerzas de seguridad. Entre 1992 y 1995 se borraron los artículos en la Constitución que permitieron la influencia política del Ejército y, en este sentido, las Fuerzas Armadas y la policía ya dejaron de desempeñar un papel político. Dejaron de desempeñar algunas de sus tareas sustantivas también por falta de recursos. Documentos doctrinarios no hay, menos entonces documentos de reforma doctrinaria. Discusiones sobre la seguridad interna y externa no son consideradas políticamente oportunas. Se ha reducido el presupuesto del sector de seguridad, que en cierto momento representaba el 13% del total, pero el significado de la reducción no es completamente claro, dado el hecho de que el presupuesto básicamente se refiere al personal, no al equipo, el entrenamiento o el sistema educativo sectorial.

Después de la guerra, el sistema de inteligencia existe de hecho sólo en el papel. Los pocos funcionarios casi nunca llegan a sus oficinas, que también padecen de falta de infraestructura básica. La mayor fuente de datos de la inteligencia es el periodismo de la prensa escrita, de la radio y la televisión.

Hay dos ministros, el de Justicia y Policía y el de Defensa, que políticamente son responsables de garantizar la seguridad. De las dos fuerzas del

orden, las Fuerzas Armadas (que cuentan con unos 3,000 miembros) es la más grande. Sin embargo, la institución cuenta sobre todo con tropa y soldados rasos. Equipo casi no hay; el combustible está racionalizado; no hay uniformes. A cada oficial se les da suficiente tela de camuflaje para que se haga en una sastrería o en casa dos uniformes de combate.⁶⁴ Entre la Marina, el Ejército y la Aviación se hace distinción solamente por el color de la boina. El ejército tiene, en las palabras de uno de sus comandantes “la infraestructura de un club de *boy scouts*”.⁶⁵

Munición sí hay, procedente entre otras fuentes de donaciones de Libia en años anteriores. En los años sesenta se compró vehículos blindados a Brasil. Desgraciadamente faltó mantenimiento periódico. Canibalizando todo lo que hay, se logró desmontar vehículos oxidados y equipar un vehículo para patrullaje en el año 2003. Hay fuertes restricciones de combustible y de raciones alimenticias. Se proporciona a los comandantes de patrullas que van hacia el interior del país la suficiente munición para cazar animales en la selva; otra fuente de comida no hay.

La misma escasez ha afectado a la marina (que tiene dos barcos) y la aviación (que puede volar mediante contratos de *leasing* con propietarios privados). La capacidad técnica de la policía se ve traducida en la confrontación renuente con la economía clandestina. Aunque los salarios son más altos que en la institución armada y la policía tiene por lo menos uniformes, los oficiales no se enfrentan (ni sus colegas de la *recherche* fiscal) con la criminalidad común o la economía del delito. De vez en cuando se encuentra un ex-comisario que acompaña transportes de droga o contrabando, en su tiempo libre. La misma renuencia a combatir el contrabando puede percibirse en las oficinas de la aduana. Los bomberos adquirieron vehículos de segunda mano regalados por la municipalidad de Amsterdam. El entrenamiento de abogados, fiscales y jueces es facilitado por dos fundaciones privadas, cuyo *staff* procede de la comunidad surinamés-holandesa.

DISCUSIÓN

“Nuestro gobierno piensa todavía que puede resolver todos los problemas mediante la minería extractiva. Entonces no se hace inversión alguna en la generación de empleo, sino que prefiere mantener una economía informal de subsistencia [...] y una economía ilegal con base en la coca y la explotación de yacimientos de oro. Esto genera una burocracia absurda de em-

pleados públicos sin ninguna capacidad de desarrollo del país. Lo que se capta por concepto de impuestos se distribuye a cuentagotas entre una masa gigantesca de pobres [...] El interior se transformó después de la guerra en un *no man's land* de la cocaína. 'Soberanía nacional' significa allá la libertad de tráfico de drogas."⁶⁶

Esta calificación contiene tanto el diagnóstico de la situación actual como embrionariamente, la clave para la formulación de políticas públicas para remediarla. Geopolíticamente, Surinam está dentro de los ambitos de influencia de Brasil y Venezuela, a tal punto que entre el 6 y 8% de los habitantes de Surinam tiene la nacionalidad brasileña. El vecino país, Francia, que cuida sus intereses en materia de seguridad en Kourou (la base aeroespacial), y en cuyo territorio sudamericano se han hospedado la mayoría de los cimarrones de Surinam, desde ahí vigila los acontecimientos políticos. La relación con la anterior madre patria es tensa en el nivel oficial y cordial fuera del ámbito diplomático. No hay que olvidar que los 325,000 familiares con la nacionalidad y residencia holandesa mantienen la economía de Surinam a flote con sus remesas. Pero el país no tiene enemigos externos que amenacen seriamente la integridad del territorio. Hay un conflicto legal con el otro país vecino, Guyana, sobre la demarcación de las fronteras desde la época colonial. Sin embargo, no hay indicios de que se tenga que recurrir a las armas para encontrar una solución.

En términos de potencialidad económica, Surinam no tiene que ser tan pobre ni dependiente como lo es en la actualidad. El problema principal parece ser el paternalismo aplastante de la gestión estatal y el peso de su burocracia inmensa e igualmente inepta. Los dos problemas tienen como causa principal y sustancial el fenómeno de un Estado semifallido que se expresa en un gobierno con autoridad limitada, sin capacidad de cobrar impuestos suficientes, sin capacidad de ejercer la ley y el orden en grandes partes de su territorio, que gasta una parte crucial de su presupuesto en el subsidio en la forma de salarios mínimos, en una PEA en la cual de cada dos personas una es burócrata.

Como la cultura política está compenetrada de clientelismo, se da un gran despilfarro de la mayor parte del presupuesto nacional en empleos superfluos, por lo que no hay que esperar que el problema se resuelva inmediatamente. Desde 1975 hasta la fecha se han visto siempre las mismas caras y se han escuchado las mismas promesas. Hasta las elecciones de 2005

se disputaron el poder personajes que desde 1980 han tratado de ejercer el dominio sobre (partes) del país: un presidente dos veces electo y jefe de un gobierno estancado, un ex presidente que tuvo que dejar su cargo acusado de fraude, el ex dictador y ex jefe militar condenado por tráfico de drogas y el ex jefe guerrillero igualmente condenado por tráfico de drogas. Probablemente haya que esperar hasta que llegue otra generación de políticos al poder. En el momento en que se lanzan programas para cobrar impuestos, reorganizar el sector público, reequipar las fuerzas de seguridad, reasumir las funciones del desarrollo regional, fortalecer el poder municipal, fomentar un empresariado nativo y atraer inversiones fuera del sector extractivo, podrá detenerse el proceso cíclico de un Estado que genera continuamente vacíos de gobierno o que impulsa una situación de dependencia externa, con serias consecuencias para su seguridad.

NOTAS

1. W. Zartman (editor) *Collapsed States. The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*. Boulder, Lynne Rienner, 1995; J. F. Bayart et al. *The Criminalization of the State in Africa*. Oxford, James Currey & Indiana University Press, 1999.

2. Dirk Kruijt y Kees Koonings “Violence and fear in Latin America”, en Kees Koonings y Dirk Kruijt, (editores) *Societies of Fear. The Legacy of Civil War, Violence, and Terror in Latin America*. London, Zed Books, 1999; Kees Koonings y Dirk Kruijt “Armed Actors, Organised Violence and State Failure in Latin America: A Survey of Issues and Arguments”, en Kees Koonings y Dirk Kruijt (editores) *Armed Actors. Organised Violence and State Failure in Latin America*. London, Zed Books, 2004.

3. Suzana Rotker, Katherine Goldman y Jorge Balán (editores). *Citizens of Fear. Urban Violence in Latin America*. New Brunswick: Rutgers University Press, 2002.

4. Menno Vellinga. “The political economy of the Drug Industry: Its Structure and Functioning”, en Menno Vellinga (editor). *The Political Economy of the Drug Industry. Latin America and the International System*. Gainesville, University Press of Florida, 2004.

5. Alba Zaluar. “Perverse Integration: Drug Trafficking and Youth in the Favelas of Rio de Janeiro”, *Journal of International Affairs*, Vol. 53, No. 2, 2000.

6 Carolina Moser y Cathy McIlwaine. *Encounters with Violence in Latin America. Urban Poor Conceptions from Colombia and Guatemala*. London, Routledge, 2004.

7. Caroline Moser y Dennis Rodgers. *Change, Violence and Insecurity in Non–Conflict Situations*. Londres, Overseas Development Institute, 2005.

8. Raquel Sieder, Megan Thomas, George Vickers y Jack Spence. *Who Governs? Guatemala Five Years After the Peace Accords*. Cambridge, Mass., Hemispheric Initiatives & Washington Office on Latin America (WOLA), 2002.

9. Wim Savenije y Katharine Andrade–Eekhoff. *Conviviendo en la orilla. Violencia y exclusión social en el Área Metropolitana de San Salvador*. San Salvador, FLACSO, 2003; Wim Savenije. “La mara Salvatrucha y el Barrio 18 St.”, *Foreign Affairs en Español*, Año 4, No. 2, abril–junio de 2004.

10. En este párrafo estamos apoyándonos en una publicación previa: Dirk Kruijt. “Exclusión social y violencia urbana en América Latina”, *Foro Internacional* número 178, Año 44, No. 4, octubre–diciembre de 2004.

11. Daniel Pécaut. “From the Banality of Violence to Real Terror: The Case of Colombia”, en Kees Koonings y Dirk Kruijt (editores). *Societies of Fear. The Legacy of Civil War, Violence and Terror in Latin America*, op. cit.

12. C. Escobar. “Clientelism and Citizenship: The Limits of Democratic Reform in Sucre, Colombia”, *Latin American Perspectives*, Núm. 129, Año 29, 2002.

13. W. Avilés. “Institutions, Military Policy, and Human Rights in Colombia”, *Latin American Perspectives*, Núm. 116, Año 28, 2001.

14. Ramiro Ceballos Melguizo. “The Evolution of the Armed Conflict in Medellín. An Analysis of the Major Actors”, *Latin American Perspectives*, Núm. 116, Vol. 28, 2001.

15. Francisco Leal Buitrago (editor). *Los laberintos de la guerra. Utopías e incertidumbres sobre la paz*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1999.

16. Dirk Kruijt y Marion Maks. *Een belaste relatie. 25 Jaar ontwikkelings samenwerking Nederland – Suriname, 1975–2000*. La Haya, Ministerio de Relaciones Exteriores y Paramaribo, Ministerio de Planificación y Desarrollo, vol. 1, vol. 2, 2004 (www.minbuza.nl/een-belaste-relatie y www.plos.sr/docs/Lrapport).

17. Dirk Kruijt y Wim Hoogbergen. “Surinam, Antillas Holandesas y los Países Bajos”, *Foreign Affairs en Español*, Año 4, Vol. 2, abril–junio de 2004.

18. El movimiento político para la independencia de Surinam se originó entre estudiantes surinameses en Holanda en los años sesenta y setenta. El movimiento, llamado “Wie Egi Sani”, trasladó su sede a Paramaribo, donde adquirió cierta popularidad entre artistas e intelectuales de la izquierda, casi exclusivamente criollos. Los partidos étnicos de los indostaníes y javaneses nunca optaron por la independencia. También los cimarrones en el oriente del país se habían opuesto a la independencia. Un día antes de la independencia se reconciliaron los políticos indostaníes y javaneses con la élite política criolla.

19. A mediados de 2004 sobrarón del monto originario unos 100 millones de euros. Ver: MinBuza. *Een rijke relatie. Suriname en Nederland: Heden en Toekomst. Beleidsnota Suriname*. La Haya, Ministerio de Relaciones Exteriores, 2004.

20. Con base en proyecciones desde el censo surinamés de 2003 y de estimaciones de la oficina de planificación social y cultural en Holanda, en enero de 2005, se encuentran unos 6,000 surinameses en las Antillas Holandesas.

21. Math Verstegen. *Inpakken onder de schijnwerpers. De prijs van het Surinaamse leger*. Amsterdam: Vaenen & Co, 1997, pp. 62-63.

22. El coronel Valk, agregado militar en la embajada de Holanda en Paramaribo, desempeñaba un papel de asesor hasta en detalles durante la ejecución del golpe. Fue posteriormente enviado al retiro disfrazado en las oficinas de la OTAN en Bruselas, a pesar de la solicitud pujante de parte de los sargentos de mantenerlo en su puesto. Una comisión en La Haya publicó un informe cuya conclusión era que el coronel había actuado enteramente por iniciativa propia, aunque se concluyó también que la supervisión de parte del embajador de entonces había sido eminentemente laxa. En círculos cercanos a los gobiernos civiles posteriores en Paramaribo, sin embargo, comenzó a circular el mito de una intervención holandesa planificada.

23. Chin A Sen fue nombrado en agosto de 1980 a la vez como presidente y ministro–presidente y jefe del gabinete. Abdicó en diciembre de 1981, cuando la autocracia militar (Bouterse) redujo sus funciones a las de un funcionario ceremonioso.

24. Entrevista con el ex–ministro Laurens Neede, 3 de marzo de 2004. El coronel Neede fue embajador de Surinam en Venezuela entre 1996 y 2000.

25. Haakmat, hasta 1980 inspector municipal de las escuelas primarias en Ámsterdam, que había dado una charla sobre los derechos laborales del sindicato de suboficiales antes del golpe. Véase también para memorias altamente detalladas, pero también personalizadas: André Haakmat. *De revolutie uitgeleden. Politieke herinneringen*, Ámsterdam, Jan Mets, 1987; y André Haakmat. *Herinneringen aan de toekomst van Suriname: Ervaringen en beschouwingen*, Amsterdam, De Arbeiderspers, 1996.

26. En 2003 y 2004 realizamos entrevistas con varios de ellos. El ex miembro del Consejo del Estado y ex ministro Ernie Brunings (entrevista el 17 de febrero de 2003), quien en estos días escribió las presentaciones de Bouterse en público, y el coronel Iwam Graanoogst (entrevista el 15 de febrero de 2003), siempre el *número dos* en la línea de comando, confirman el ambiente general de docilidad.

27. Solamente el capturado número dieciséis, el sindicalista Derby, fue dejado con vida.

28 Luis Betancourt, en este periodo el jefe de gabinete del general, confirmó los acontecimientos durante una entrevista en Madrid, el 28 de febrero de 2005.

29. En 2001 arrestado y condenado por fraude.

30. Quien dirigiría el segundo golpe de 1990 a solicitud de Bouterse, y que actualmente también es hombre de negocios. Tiene intereses en casinos. Su apodo como comandante era “Míster 10%”.

31. El coronel Christopher, guardaespaldas y confidente de Bouterse, y por ende jefe de la Oficina de Seguridad del Estado (cuyo apodo por la “limpieza de adversarios” era “Gestapo”), siguió los cursos en la Escola de Guerra en Río de Janeiro y “tiene el derecho de llamarse doctor en ciencias militares” (entrevista con el coronel Rupert Christopher el 6 de marzo de 2004). Christopher llegó ser ministro de defensa de 1990 a 1991 y embajador de Surinam en Brasil y Argentina entre 1966 y 2000.

32. Entrevista con Ramsewak Shankar, presidente de Surinam entre 1987 y 1990 y actualmente presidente del Consejo de Estado, el 14 de febrero de 2003.

33. Entrevista con el ex presidente Ramsewak Shankar, el 14 de febrero de 2003.

34. Había recibido entrenamiento especial en Cuba, a solicitud de Bouterse.

35. Llegaría a tener hijos (registrados) con 28 mujeres.

36. Ver: Wim Hoogbergen. “The History of the Suriname Maroons”, en Gary Brana–Shute (editor). *Resistance and Rebellion in Suriname: Old and New. Studies in Third World Societies*, No. 43. Williamsburg, Virginia, The College of William and Mary, 1991; y Wim Hoogbergen. *The Boni–Maroon Wars in Suriname*, Leiden, E.J. Brill, 1991.

37. Especialmente Haakmat, ahora líder de la “resistencia popular” en Ámsterdam y algunos políticos refugiados que luego desempeñarían puestos ministeriales.

38. Un inglés con el *nom de guerre* de Karl Penta desempeñó el papel de asesor militar. Penta serviría en 1992 en las guerras de la ex Yugoslavia. Ver: Karl Penta. *A Mercenary’s Tale*, London, John Blake Publishing 2002.

39. Véase: Amnesty International. *Suriname: schendingen van mensenrechten sinds juli 1986*, Amsterdam, 1986; T. S. Polimé H.U.E. Thoden van Velzen. *Vluchtelingen, opstandelingen en andere Bosnegers van Oost–Suriname, 1986–1988*. Bronnen voor de studie van Afro–Surinaamse Samenlevingen N. 13. Utrecht, Instituut voor Culturele Antropologie, 1988; Thoden van Velzen, H.U.E. “De Brunswijk–opstand. Antropologische kanttekeningen bij de Surinaamse burgeroorlog”, *Sociologische Gids* Vol. 35, No.3; Thoden van Velzen, “The Maroon Insurgency: Anthropological Reflections on the Civil War in Suriname,” op. cit.; y *Memre Moiwana* Paramaribo, Stichting Memre Moiwana, 1992.

40. Entrevista con Harry Kensmil (4 de marzo de 2004), miembro del gabinete de transición en 1986 y posteriormente ministro hasta 1990. Actualmente es secretario del Consejo de Estado.

41. Dirk Kruijt y Wim Hoogbergen. "Peaceful Relations in a Stateless Region: The Post-War Maroni River Borders in the Guianas", *Journal of Economic and Social Geography*, Vol. 96, No. 2, 2005.

42. "No sabían como apurarse más", dijo Graanoogst (entrevista con el coronel Iwan Graanoogst, el 15 de febrero de 2003), "y uno tras otro salieron como perros con la cola entre sus piernas."

43. Muchos de los anteriores actores fueron recompensados con puestos ministeriales. Se delegó la presidencia interina a un abogado apolítico, nombrando confidente del comandante Bouterse, Wijdenbosch como vicepresidente ejecutivo y ministro de Finanzas.

44. *OAS Peace and Democracy in Suriname. Final Report of the Special Mission to Suriname (1992–2000)*. Organization of American States/Unit for the Promotion of Democracy, Washington D.C., 2001.

45. Armamento: 200 fusiles; munición: 3.000 balas.

46. Actualmente coronel y comandante del ejército.

47. El programa de ajuste fue exigido por Holanda cuando se reinició el desembolso de los fondos de cooperación. Sin embargo, el gobierno rechazó los servicios del Banco Mundial, del BID y del PNUD, y solicitó un asesoramiento de parte de la Unión Europea. La UE, que hasta este momento nunca había asesorado un programa tal, mandó asesores. Sin embargo, hasta la fecha el programa de ajuste en Surinam es la única experiencia (y no muy positiva) de este donante.

48. Encargado de la consolidación legal de títulos y concesiones.

49. Seguimos aquí a: Dirk Kruijt y Marion Maks. *Een belaste relatie. 25 Jaar ontwikkelings samenwerking Nederland – Suriname, 1975–2000*, op. cit.

50. MinBuza. *Een rijke relatie. Suriname en Nederland: Heden en Toekomst. Beleidsnota Suriname*, La Haya: Ministerio de Relaciones Exteriores, 2004.

51. Aunque la influencia política-militar fue formalmente reducida borrando los artículos pertinentes en diferentes sesiones de modificación constitucional entre 1987 y 2000. Los artículos sobre la regulación económica, sin embargo, quedaron inalterados.

52. WB Suriname. *A Strategy for Sustainable Growth and Poverty Reduction. Country Economic Memorandum*. Washington DC: The World Bank, Caribbean Country Management Unit, March (Report #16673 SR), 1998, p. 7.

53. Datos de agosto de 2004, citado por: Dirk Kruijt y Marion Maks. *Een belaste relatie. 25 Jaar ontwikkelings samenwerking Nederland – Suriname, 1975–2000*, op. cit.

54. Edo de Vries Robbé. *Onverantwoord ondernemen. Een economisch-antropologische analyse van de informele, illegale en criminele economie van Suriname*, Utrecht, Universiteit Utrecht, Faculteit Sociale Wetenschappen (M. Sc. Thesis), 2004.

55. MinBuza. *Een rijke relatie. Suriname en Nederland: Heden en Toekomst. Beleidsnota Suriname*, op. cit. p. 5.

56 Jack Menke. *Een nieuwe agenda voor sociale ontwikkeling en armoedebestrijding. Op weg naar een grotere participatie, effectiviteit en efficiëntie. Position paper van de regering van Suriname*. Paramaribo, Ministerie van Regionale Ontwikkeling, 2000.

57 Estimaciones del BID en 2001 llegan a un valor de 300 millones de dólares por año. Ver: IDB *Governance in Suriname*. Washington D.C., Inter-American Development Bank (Economic and Sector Study Series RE-01-001), 2001.

58 La oficina de la aduana en Albina, ciudad fronteriza con la Guyana Francesa, cuenta con seis oficiales que trabajan de 10:00 a 12:00 y de 14:00 a 16:00. Muchos pasajeros prefieren un viaje por “transporte privado” en las regiones fronterizas.

59 Hasta el nombramiento de personal de limpieza o el reclutamiento de soldados, policías y aduaneros es asunto de deliberaciones complicadas en el seno del gabinete.

60. Dirk Kruijt y Marion Maks. *Een belaste relatie. 25 Jaar ontwikkelings samenwer-king Nederland – Suriname, 1975–2000*, op. cit.

61. Dirk Kruijt y Marion Maks. *Een belaste relatie. 25 Jaar ontwikkelings samenwer-king Nederland – Suriname, 1975–2000*, op. cit.

62. El ministerio de Desarrollo Regional, que administra el 85% del territorio nacional, fue considerado como totalmente ineficiente. No tiene fondos para viajar. Un fondo financiero de ₣ 31 millones, otorgado por la cooperación holandesa, tenía después de ocho años más que el 55% “no desembolsado” por falta de identificación de proyectos.

63. En los yacimientos de oro en la región del Este llegaron hasta el año 2000 una vez por año una lancha con hombres armados, solicitando a punta de arma un kilo de oro al contado.

64. Un regalo de parte de los Estados Unidos.

65. Entrevista con el ex comandante coronel Jerry Slijngard, el 24 de febrero de 2003. Posteriores entrevistas con sus sucesores, en marzo de 2004 (los entrevistados exigieron anonimato) confirman lo anteriormente dicho.

66. Entrevista con el presidente de la Asociación Surinamesa de Empresarios (SVB), Marcel Meyer, el 16 de febrero de 2003.

VI. INICIATIVAS DE COOPERACIÓN EN SEGURIDAD: ROLES DE LAS ORGANIZACIONES MULTILATERALES, CARICOM Y LA ASOCIACIÓN DE ESTADOS DEL CARIBE EN EL MANEJO Y LA SOLUCIÓN DE CONFLICTOS

JESSICA BYRON

Este trabajo proporciona un panorama de los roles que juegan las organizaciones subregionales, la Comunidad del Caribe (CARICOM, por sus siglas en inglés) y la Asociación de Estados Caribeños (ACS, por sus siglas en inglés), en la cooperación y el manejo de conflictos en la región caribeña. También echa un vistazo a las funciones de la Organización de Estados Americanos y las Naciones Unidas. Señala que los cuerpos subregionales y multilaterales han jugado papeles complementarios en el manejo de conflictos regionales durante un largo tiempo.

Hay una diversidad política y cultural considerable entre los Estados caribeños y las organizaciones subregionales, sin embargo, tienen capacidades limitadas. Estos dos factores frecuentemente han hecho de la participación y la colaboración de más de una organización internacional una forma más efectiva de intervención, particularmente a la luz de la presencia y los intereses de Estados Unidos y de varias potencias secundarias y regionales en el área.

Este capítulo coincide con la visión de que la mayoría de los conflictos contemporáneos son de naturaleza interméstica, y apunta a que la CARICOM ha sido confrontada con un número de conflictos intraestatales que implican temas de gobierno, así como disputas interestatales desde finales de la década de 1980. Éstos incluyen las tensiones post-electorales en Guyana en 1997–1998, la huelga general en San Vicente y las Granadinas en 2000 y las crisis políticas haitianas entre 2000 y 2005. Hay también dos disputas interestatales con raíces históricas largas, que son la disputa fronteriza entre Guyana y Surinam y la disputa territorial entre Guatemala y Belice.

Desde la década pasada, la CARICOM gradualmente adoptó una política de respuesta más activa en la esfera de relaciones de la Comunidad. Ha habido un récord de éxito modesto en la mediación de conflictos intraestatales entre los miembros tradicionales de la Comunidad, aunque la instrumentación de recomendaciones no siempre ha procedido de manera suave. La organización ha tenido retos mucho más grandes en sus esfuerzos por jugar un rol constructivo en conflictos que involucran a los miembros más nuevos, como quedó demostrado en la crisis haitiana 2000–2005 y en la disputa territorial entre Guyana y Surinam. En el caso de la disputa entre Belice y Guatemala y la disputa entre Venezuela y Guyana, que involucraron a los Estados del CARICOM y a terceros, CARICOM ha facilitado y participado históricamente en actividades de resolución y manejo de disputas conducidas bajo los auspicios de cuerpos multilaterales más amplios: las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos.

A pesar de la creciente atención de CARICOM a conflictos de gobierno dentro de sus Estados miembros, en años recientes las organizaciones regionales sólo juegan papeles muy limitados al dirigirse directamente a las principales fuentes de la inseguridad y la inestabilidad (altos niveles de crimen y violencia) que afectan a la vasta mayoría de las poblaciones en las sociedades caribeñas. Las organizaciones regionales son en gran medida intergubernamentales, fuertemente basadas en la norma del respeto a la soberanía de cada Estado miembro. Formular un rol mayor para ellas en el manejo de conflictos internos y acercamientos cooperativos al mantenimiento de la seguridad interna implica repensar y desarrollar consensualmente nuevas normas, tanto para el Estado como para las organizaciones internacionales. Este proceso no está muy avanzado en el Caribe. Las agrupaciones regionales apenas están embarcándose en algunas iniciativas que podrían derivar en tal proceso.

Comenzamos con una mirada rápida a aproximaciones teóricas que pertenecen al papel de las organizaciones internacionales y al manejo de conflictos. Primero, discutimos el neofuncionalismo, el transaccionalismo de Karl Deutsch y el mucho más reciente concepto de constructivismo. Discutimos la relevancia de estas teorías para entender las funciones de las diferentes organizaciones en el área del Caribe, particularmente en los casos donde el manejo de conflictos está implícito más que realmente

discernible en la agenda de cooperación de la organización. Continuamos examinando las actividades de CARICOM en el manejo de conflictos y, en menor medida, la ACS. En el caso de ACS, exploramos por qué, durante sus primeros diez años de existencia, no ha evolucionado hacia un perfil más sólido en el manejo de conflictos, y echamos un vistazo a la contribución que la organización ha hecho, a pesar de ello, a la construcción del entendimiento regional y las normas compartidas en sus áreas clave de cooperación. Finalmente, vemos la interacción de CARICOM con la OEA y con las Naciones Unidas en Haití y en Belice–Guatemala, y discutimos la utilidad de esta aproximación para futuros manejos de disputas en la subregión.

APROXIMACIONES TEORICAS A LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL, LA COOPERACIÓN Y EL MANEJO DE CONFLICTOS

Joseph Nye fue uno de los primeros académicos de la organización internacional que puso atención en la capacidad de las agrupaciones regionales para mejorar el potencial para la paz en sus ambientes regionales. Nye fue un contribuyente en el área teórica más amplia del neofuncionalismo, el cual se basó en la idea de usar la cooperación en las áreas socioeconómicas aparejadas con el establecimiento de instituciones supranacionales para construir una interdependencia y disipar antagonismos nacionalistas entre elites políticas y poblaciones. Se argumentó que el proceso se expandiría dinámicamente, llevando eventualmente a algún grado de integración política y económica de los Estados y sociedades en cuestión. Nye fue uno de los pocos investigadores de esa época que trabajó en la relevancia del neofuncionalismo para agrupaciones regionales fuera de la Europa occidental, especialmente en áreas de países en vías de desarrollo. En muchos casos, el creciente contacto entre actores regionales creó nuevas fuentes de conflicto al mismo tiempo en que incitaba a una mayor cooperación. Sin embargo, concluyó que las organizaciones regionales reducían el potencial para el conflicto entre sus Estados miembros y hacían contribuciones modestas en la promoción de la paz y la cooperación.

Karl Deutsch, un proponente de otra variante de la teoría de la integración llamada transaccionalismo, se enfocó en la intensificación de transacciones económicas y sociales y en la comunicación entre sociedades noratlánticas. Teorizó que la mayoría de estas sociedades estaban, mediante

este proceso, progresando hacia el establecimiento de comunidades de seguridad en las cuales, al final, el conflicto armado no sería el medio de arreglar disputas entre los miembros. Había tres condiciones esenciales para la evolución de una comunidad de seguridad: valores compatibles entre las elites políticas, códigos de conducta mutuamente entendidos y patrones de comportamiento entre las elites políticas, y respuestas mutuas con otros gobiernos miembros.¹

Estas aproximaciones a la integración emergieron al término de la Segunda Guerra Mundial, y obviamente estaban fuertemente influenciadas por las necesidades y las experiencias de la Europa de la época. Aunque extremadamente eurocéntricos en su enfoque, tanto el neofuncionalismo como el transaccionalismo han tenido alguna relevancia en la expansión y en el impacto de la cooperación regional en áreas en desarrollo, incluyendo el Caribe. Hoy es aceptado como regla general que la interdependencia económica y sociológica incrementada lleva gradualmente a un mayor conocimiento, entendimiento y aceptación de las sociedades vecinas. Aún cuando tales transacciones pueden generar simultáneamente nuevos conflictos, hacen que el conflicto sea más costoso y engendran la creación de instituciones que asisten en el manejo de los conflictos.

Aunque está basado en el modelo neofuncional de la Comunidad Europea, CARICOM tuvo sus orígenes no en la necesidad de prevenir la guerra entre sus propios miembros, sino más bien en la necesidad de reunir sus recursos colectivos en la búsqueda de un desarrollo económico y social y en un sentido común de vulnerabilidad de cara al ambiente externo. Debido a que se comparte una historia, una herencia cultural, instituciones políticas y sociales, se plantea la integración. Paradójicamente estos elementos, basados primariamente en los legados de su pasado colonial británico, mientras sirvieron como base para construir la unidad entre ellos mismos, también sirvieron para marcar las líneas de diferenciación entre ellos y el resto de la región del Caribe, construyendo una ampliación subregional. Así, CARICOM puede verse tanto como un símbolo de integración como de fragmentación en la región del Caribe. Esto retaría finalmente el proceso de integración a extenderse más allá de las fronteras de los pequeños territorios de habla inglesa en el Caribe.

Es en este sentido que el constructivismo se vuelve relevante para las condiciones caribeñas. Los pensadores constructivistas no aceptan que las

estructuras del sistema internacional estén fijas y no se modifiquen. Ponen mucho énfasis en el rol de la agenda de seguridad humana en la construcción social de identidades e intereses de Estado a través de procesos de interacción política. Las organizaciones internacionales son mecanismos de socialización entre Estados. Son arenas vitales para la elaboración de normas comunes, valores, intereses e instituciones. Algunos constructivistas argumentan que, a lo largo del tiempo, las identidades nacionales y los intereses nacionales serán formados por las influencias de una comunidad más amplia, y que las normas de cooperación y comunidad pueden reemplazar normas de auto interés.² El pensamiento constructivista proporciona una base para ver una función más profunda tanto para CARICOM como para la ACS, para remodelar identidades e intereses regionales. Para CARICOM, a pesar de la periódica evidencia desalentadora en el sentido contrario, uno puede concebir un cambio de la identificación del interés nacional a la formulación del interés colectivo, convirtiéndose cada vez más en sinónimos. CARICOM, desde sus inicios, ha jugado un papel valioso en el refuerzo de normas de gobierno democrático, Estado de derecho y solución pacífica de disputas entre sus Estados miembros. Para la ACS, el constructivismo sugiere que una identidad más amplia del Caribe puede evolucionar gradualmente. Esto se basaría en características ambientales y necesidades compartidas, la institucionalización de interacción regular entre actores que previamente han tenido un contacto muy limitado y el correspondiente crecimiento de una mayor conciencia y un entendimiento intercultural.

Finalmente, en lo relativo a la teoría del manejo del conflicto *per se*, las agrupaciones regionales pueden buscar contener conflictos en sus áreas de influencia como intermediarios colectivos de terceros sujetos. La literatura sobre el manejo de conflictos postula que la mediación es más efectiva cuando tiene lugar en niveles múltiples, involucrando a organizaciones internacionales y regionales, así como a potencias mayores.³ Tanto Jabri como Virally han comentado extensivamente sobre el rol del intermediario colectivo de terceros sujetos en el manejo de conflictos.⁴ Los mediadores pueden intervenir a través de organizaciones internacionales o en coaliciones pequeñas e informales de Estados, que identifican intereses comunes para prevenir la escalada de un conflicto o guiarlo a un final prescrito. La acción colectiva permite a los Estados con capacidades limitadas reunir

sus recursos, tener un mayor poder de negociación y obtener un campo más amplio de apoyo externo. La intermediación colectiva a través de una organización internacional proporciona ventajas adicionales, incluyendo la extracción de recursos de legitimidad y credibilidad que posee el cuerpo multilateral, sus canales y procedimientos institucionalizados para la resolución pacífica del conflicto, y su neutralidad percibida como un foro para negociaciones. Igualmente, pueden ser capaces de movilizar recursos materiales para ayudar al proceso del manejo y resolución de crisis. También pueden ser exitosos a la hora de confinar el conflicto en un nivel regional y prevenir su escalada. Virally considera que una organización internacional es mejor para asistir a la negociación, basada en su estructura institucional y sus recursos. Tiene un marco establecido para negociaciones y mecanismos multilaterales para respaldar el arreglo entre las partes de una disputa. También puede jugar roles menos convencionales, como presionar a beligerantes hacia un cambio en sus políticas y el formar opinión pública a través de debates, resoluciones o sanciones. Puede complementar actividades de un tercer intermediario y puede, algunas veces, apoyar desenlaces que favorezcan los intereses de una parte sobre los otros.

Tales actividades dependen de la presencia de un grupo dominante y cohesionado de Estados miembros que puedan forjar coaliciones y movilizar apoyo para sus posiciones. En un fin último, la acción concertada de coaliciones subregionales, grupos de presión de actores dentro de organizaciones regionales más grandes pueden ayudar a crear un consenso y aclarar políticas en situaciones de conflicto específicas. De este modo, mientras más grande sea la organización regional y más pequeño sea el agrupamiento subregional, ambas pueden complementarse y reforzar mutuamente el rol del cada uno en el manejo de conflictos. Tal relación se ha manifestado periódicamente entre CARICOM y la OEA en ciertos conflictos regionales.

LA ASOCIACIÓN DE ESTADOS CARIBEÑOS

La Asociación de Estados Caribeños (ACS) cumplió el décimo aniversario de su establecimiento en 2005. Esta organización fue llamada originalmente un “salto cuántico” en la cooperación regional,⁵ pues su concepto organizador fue el espacio marino del Caribe, atravesó las barreras históricas, lingüísticas y políticas de la región y propuso fórmulas de membresía para territorios independientes y no dependientes. Norman Girvan resu-

me a la ACS como “una zona de cooperación [...] un grupo de países que comparten un espacio común, que acuerdan desarrollar la cooperación persiguiendo intereses comunes.”⁶

La Convención de la ACS de 1994 proporcionó un mandato para la integración económica, la cooperación funcional especialmente en el ambiente marino, la coordinación política en foros multilaterales, el fortalecimiento de relaciones amistosas entre sus miembros y “la consulta, cooperación y acción concertada en las áreas en las cuales pueda acordarse.”⁷ Sin embargo, ha sido evidente, desde el surgimiento de la organización, que hubo diferencias significativas de interés y aproximación entre sus Estados miembros en asuntos económicos y políticos clave.⁸ En general, la organización se ha conducido fuera de la participación en áreas de asuntos políticos sensibles, a fin de tener una oportunidad de sobrevivir y consolidarse. No obstante, a veces ha dado sus consideraciones a disputas mayores que involucran a sus miembros. Éstas incluyen las deliberaciones de la ACS sobre la legislación estadounidense Helms–Burton en 1996,⁹ y la declaración en 2002 expresando solidaridad con el gobierno colombiano en el conflicto interno de ese país.¹⁰

En general, la ACS ha desarrollado una agenda de cooperación funcional en áreas de asuntos que no duplican, sino más bien complementan, las actividades de otros cuerpos multilaterales en la región del Gran Caribe. Sus áreas de especialización, designadas en 1995, han sido el comercio, el turismo sustentable, el transporte y el manejo de desastres naturales, con algunas actividades menores en la cooperación cultural. Para 2001, debido a restricciones presupuestales severas, la agenda de cooperación se había restringido a las cuatro áreas originales (comercio, turismo, transporte y desastres naturales). Aún más: debido a que la membresía está partida entre agrupaciones económicas preexistentes (CARICOM, SICA, TLCAN, ANCOM) y hay bajos niveles de comercio intrarregional (8%–10% del total del volumen de comercio), el área de comercio de la cooperación no ha florecido.¹¹

Otras áreas temáticas han generado más progreso. La ACS ha producido acuerdos y planes de acción en el desarrollo del turismo sustentable y en mejores embarques intrarregionales y vínculos de transporte aéreo. La vulnerabilidad de los Estados miembros ante desastres naturales ha facilitado el alcanzar consenso político y el coordinar sus acciones en manejo de

desastres. Existe un Plan Ambiental Caribeño para la conservación del ambiente marino. Además, la ACS ha continuado, hasta donde es posible, apoyando programas para educación de la lengua, intercambio cultural y cooperación en educación superior, a fin de llevar a los pueblos de la zona a estar más cercanos.

Recientemente la ACS parece estar explorando un movimiento más allá de los objetivos amplios de construir una zona de cooperación, para aventurarse más explícitamente en el aspecto de la seguridad humana y la diplomacia preventiva, posiblemente a lo largo de las líneas de la OSCE en el contexto europeo. El secretario general actual, Dr. Rubén Silié, escribe que los “objetivos de la integración caribeña no pueden perder de vista el interés de preservar la paz. Estamos obligados a aprender acerca de la cultura de la paz”.¹² Silié equipara esta cultura de la paz con el gobierno democrático, los derechos humanos, la justicia y se enfoca en atender las necesidades sociales y económicas de las comunidades caribeñas. Se ha referido a la necesidad de fortalecer a las organizaciones multilaterales en la región para desarrollar la función de diplomacia preventiva silenciosa.

En 2004, la migración intrarregional se identificó como un factor significativo en el potencial para generar tensiones entre y en el interior de los Estados miembros, si las políticas formuladas por las autoridades estatales y la sociedad civil no son adecuadamente coordinadas ni apropiadas. La ACS, en colaboración con la Organización Internacional para la Migración y los Derechos Humanos Internet, conduce un programa de investigación sobre varios aspectos de migración internacional y generación de conflictos. El esfuerzo más amplio es el desarrollo de una iniciativa sobre Prevención de Conflictos a través de *diplomacia silenciosa*, y dos reuniones regionales se han sostenido en 2005 hacia este fin. Dichas acciones involucrarían colaboración sustancial con organizaciones de la sociedad civil en la región así como con Estados miembros. Lesser señala, sin embargo, que la organización está aún en el proceso de buscar apoyo unánime para esta iniciativa de sus Estados miembros.¹³

LA COMUNIDAD DEL CARIBE (CARICOM)

En 1989, los jefes de gobierno de la CARICOM resolvieron embarcarse en un proceso de integración más cercano y una reestructuración institucional en respuesta a las presiones de la globalización y la liberaliza-

ción del mercado. La Comisión de las Antillas, publicó su reporte: “Tiempo de Acción”, en 1992. Así comenzó el largo proceso de revisar el Tratado de Chaguaramas, reestructurando y, en algunos casos, creando nuevos órganos e instituciones y construyendo el Mercado y Economía Únicos (CSME, por sus siglas en inglés).¹⁴

El proceso aún está incompleto y caracterizado por muchos retos, pero varios aspectos del Mercado Único están ahora en su lugar, particularmente entre Trinidad, Jamaica y Barbados. El comercio regional de bienes y servicios está ahora sobre el 20% del comercio total,¹⁵ los flujos de inversión intrarregional se han multiplicado y, en comparación con una década atrás, hay mucha más movilidad de la fuerza de trabajo a través de los países en la región. La agrupación se expandió para incluir a Surinam y Haití en 1995 y 2002, respectivamente. La liberalización del comercio y acuerdos de cooperación se han concluido con República Dominicana, Cuba, Venezuela, México, Colombia y Costa Rica. Finalmente, hay una cooperación más cercana en el área de la política y la diplomacia del comercio exterior. La maquinaria regional para la negociación de la CARICOM, montada en 1997, busca preparar y coordinar la participación de la CARICOM en las negociaciones de comercio multilateral en la OMC, con la Unión Europea y en el ahora parado proceso del ALCA.

Un reto mayor generado por el proceso del CSME ha sido el gobierno del proceso, la instrumentación nacional y regional de las medidas requeridas para traer a la vida al CSME, el establecimiento y el financiamiento de mecanismos regulatorios. Muchos obstáculos y retrasos, que surgen principalmente de características nacionales constitucionales, así como del tibio apoyo de la población general, fueron encontrados en el establecimiento de la Corte de Justicia Caribeña (CCJ, por sus siglas en inglés), que pretendía ser el principal mecanismo para resolución de disputas para el CSME.¹⁶ Sin embargo, diez países miembros han ratificado hasta ahora el Acuerdo de la CCJ, la corte fue finalmente inaugurada en 2004 y tiene oficinas centrales en Trinidad. Aún así, el asunto de las instituciones de gobierno regionales apropiadas y rentables continúa generando mucha discusión en los círculos políticos de la CARICOM y en las sociedades más amplias.¹⁷

Mientras que el CSME ha producido una mayor independencia entre países miembros, al estimular una mayor movilidad y crecientes transaccio-

nes, también ha incrementado el potencial para disputas interestatales y tensiones comunales. Igualmente, la agrupación como un todo es más vulnerable a los efectos secundarios de la inestabilidad que pueden generarse por las crisis de gobierno y los problemas políticos, económicos y sociales que surgieran dentro de un Estado miembro en particular.

Esta situación ha llevado a la CARICOM a poner un mayor énfasis en las *Relaciones de Comunidad* en sus distintos órganos.¹⁸ Ha llevado a la organización a asumir un papel más directo en la mediación de disputas internas en países miembros a partir de la década de los noventa, y generalmente enfatizando y promoviendo las normas para la democracia, el estado de derecho, respeto a los derechos humanos y la resolución pacífica de disputas, tanto en lo interno como entre las sociedades de la CARICOM.

En el proceso de reestructuración *post 1992*, más oportunidades han emergido para la consulta y la participación de actores de la sociedad civil, parlamentarios y partidos de oposición. Entre otras cosas, esto llevó a la adopción, por parte de los jefes de gobierno de la CARICOM, de los Estatutos para la Sociedad Civil en 1997 y de la Declaración Liliendaal en 2002.¹⁹ También llevó a un proceso de consulta anual regional fortalecido, que involucra a los órganos de CARICOM y los representantes del sector privado, grupos de interés sindicales y de ONG, y a provisiones del Tratado Revisado de Chaguaramas para el establecimiento de comités nacionales para monitorear y reportar el cumplimiento de sus Estados con los estatutos. Aunque los comités nacionales no se han instalado en todos los Estados miembros, la sociedad civil juega un rol mucho más consultivo en relación con la CARICOM, y los estatutos son un instrumento potencialmente poderoso para la intermediación de la CARICOM en conflictos internos. Se han sostenido asambleas esporádicas de Parlamentarios Comunitarios Caribeños (1996, 2003). En julio de 2005, por primera vez, la CARICOM convino en realizar una reunión de partidos de oposición regionales y los gobiernos. Aunque no hubo una participación plena, marcó un avance significativo en la participación bipartidista en las deliberaciones de la CARICOM.

CONFLICTOS INTERNOS

GUYANA

La primera gran incursión de la CARICOM en crisis internas de gobierno ocurrió en Guyana a mediados de los noventa. El Congreso Nacional del

Pueblo (PNC, por sus siglas en inglés), que había gobernado a Guyana desde mediados de la década de los sesenta, perdió poder ante el PPP/Cívico en 1992. Esto fue visto como un cambio mayor en el poder demográfico de los afroguyaneses sobre los indoguyaneses, y surgieron tensiones étnicas de manera aguda en los años siguientes.

En diciembre de 1997, la segunda victoria electoral del PPP/Cívico fue seguida de protestas en las calles, choques violentos entre la policía y las fuerzas de oposición y un boicot parlamentario por parte de la oposición. Se percibió que la crisis guyanesa tendría implicaciones para la CARICOM como un todo, debido a la ubicación del Secretariado de CARICOM en Guyana, la posible influencia para otros países con características étnicas similares y la probabilidad de un éxodo de gran escala de guyaneses a otros países de la CARICOM en el caso de un conflicto violento. Varias misiones de la CARICOM y actividades de mediación ayudaron a calmar las tensiones, y la mediación resultó en la firma del Acuerdo de Herdmanston por los líderes políticos, en enero de 1998. Los elementos del Acuerdo de Herdmanston fueron los siguientes:

- Una moratoria inmediata de tres meses en demostraciones públicas.
- Una auditoría del conteo electoral de diciembre de 1997 y una revisión del rol de la Comisión Electoral, que sería conducida por el equipo de la CARICOM en dos etapas:
 - Una fecha límite de tres meses para una revisión del conteo.
 - Una auditoría de los aspectos sistémicos del proceso electoral.
- Un diálogo por comenzar entre PPP/Cívico y el PNC.
- Una Comisión de Reforma Constitucional para comenzar el trabajo. Fue dada una fecha de corte de 18 meses, hasta julio de 1999.
- La celebración de nuevas elecciones en tres años.

El Acuerdo de Herdmanston restauró el orden en el corto plazo y en marzo de 2001 hubo nuevas elecciones. Resultaron en una aceptación más amplia de la victoria del PPP/Cívico. La iniciativa de reforma constitucional fue menos fructífera. El “diálogo” sobre varias reformas de gobierno

continúa entre los dos partidos políticos principales. Sin embargo, ha habido una crisis profunda de la ley y el orden en Guyana desde 2002, lo cual se ha manifestado en un aumento marcado del crimen y la violencia y una creciente preocupación social sobre la actividad criminal y las respuestas de las autoridades.²⁰

SAN VICENTE Y LAS GRANADINAS

Otra crisis política interna tuvo lugar en San Vicente y las Granadinas en 2000. Hubo una huelga en toda la isla después de las elecciones nacionales y del retorno al poder del primer ministro James Mitchell, así como por algunas decisiones impopulares de política sobre pensiones parlamentarias. La mediación de la CARICOM, trabajando con actores de la sociedad civil como el Consejo Cristiano de San Vicente y los intereses del sector privado para resolver la crisis, resultaron en el Acuerdo de la Gran Playa, en el cual el primer ministro aceptó dejar el poder después de un máximo de dos años y realizar nuevas elecciones. Aquellas elecciones, monitoreadas por la CARICOM y por observadores internacionales, produjeron una victoria para el partido de oposición del Dr. Ralph González.²¹

Mientras la CARICOM podía justificadamente reclamar algún éxito en su intermediación tanto en Guyana como San Vicente, su rol fue visto con recelo en algunas partes. En 2000 hubo quejas de los jefes de Estado de Guyana y San Vicente sobre la creciente tendencia a las protestas de calle, reduciendo los términos de los gobiernos electos.²² Esto sugiere algún grado de ambivalencia entre los propios líderes de gobierno acerca de dónde poner los límites a la intervención regional en las crisis internas.

HAITÍ

La instancia más controversial y retadora de la participación de la CARICOM en una disputa interna es el caso de Haití entre los años 2000 y 2005. El compromiso de la CARICOM con Haití data de 1986–87, cuando sucedió la caída del régimen Duvalier. El rol de la CARICOM en el periodo siguiente se enfocó en un principio en dar apoyo para una transición pacífica a la democracia, incluyendo la asistencia técnica con elecciones y proveyendo apoyo diplomático para los intereses haitianos en foros como las instituciones ACP–EU, las Naciones Unidas y la Organiza-

ción de Estados Americanos.²³ Cuando Haití solicitó su membresía en la CARICOM en 1997, la respuesta puso énfasis en la necesidad de que las autoridades haitianas aceptaran e instrumentaran los Estatutos de la CARICOM para la Sociedad Civil.²⁴ La incorporación de Haití a la CARICOM progresó muy lentamente, debido tanto a las luchas constantes por el poder, a los *impasses* políticos entre varias ramas de las administraciones de Preval y Aristide, y por la lentitud de la CARICOM para establecer una oficina de vinculación en Haití o de dirigirse a cualquier asunto lingüístico que pudiera surgir de la entrada de un país que tiene más de siete millones de franco y criollo-parlantes, teniendo en cuenta que la CARICOM en su conjunto es una comunidad de aproximadamente seis millones de angloparlantes.²⁵

En mayo de 2000, una nueva crisis estalló cuando las elecciones parlamentarias de Haití no pudieron ser certificadas como libres y justas por los equipos de observadores internacionales de la Unión Europea y la OEA. A pesar de la suspensión de la asistencia de desarrollo por parte de la Unión Europea y las Naciones Unidas, y tres años de esfuerzos diplomáticos por parte de la Misión Conjunta de la CARICOM y la OEA para resolver el *impasse* entre el gobierno haitiano y la *Convergence Democratique*, de oposición, poco progreso en lograr un acuerdo en las estructuras o condiciones para sostener elecciones libres, locales o parlamentarias o sobre una reforma policíaca y judicial. Las declaraciones de la OEA y la CARICOM sobre la situación de Haití entre 2000 y 2004, registraron un tono de frustración creciente y fueron incrementándose las críticas al gobierno de Aristide, así como hacia los otros actores políticos en Haití.²⁶ De cualquier modo, la CARICOM se rehusó a seguir los llamados estadounidenses para la invocación del Artículo 20 de los Estatutos Democráticos Interamericanos en enero de 2002, lo cual hubiera implicado la suspensión de Haití de la OEA.

En noviembre de 2003, en el contexto de una inestabilidad creciente en Haití, la administración de Estados Unidos requirió a la CARICOM que formulara un plan para la estabilización y la democracia para el país. Granderson reporta que la CARICOM invitó a Estados Unidos, Canadá, la OEA, la Unión Europea y Francia a participar en esta iniciativa.²⁷ Las propuestas fueron puestas en la mesa de la siguiente manera:

1. Estabilizar la situación política mediante un arreglo para compartir el poder, en el cual la oposición participaría.

2. Sostener las elecciones parlamentarias tan retrasadas.
3. Preservar el Estado de derecho y el funcionamiento de la Constitución, por ejemplo, para corregir la situación sin deponeer al presidente electo.

Estas propuestas fueron similares a las usadas en intervenciones anteriores de la CARICOM en otras crisis internas en la subregión. Sin embargo, los analistas sugieren que tuvieron poco margen de éxito debido a la muy diferente cultura política y a la intensa polarización entre las partes en el conflicto de Haití, y la falta de apoyo de Francia y Estados Unidos. Además, la CARICOM fue vista por muchos grupos de interés de Haití como si favoreciera el gobierno de Aristide. Este hecho, aunado a algunos desacuerdos entre algunos gobiernos de la CARICOM sobre como conducir la crisis de Haití en 2004 y 2005,²⁸ redujo la efectividad del grupo como intermediario en el contexto haitiano.

La posición oficial de la CARICOM después de la partida del presidente Aristide, en abril de 2004, fue que Haití seguiría siendo miembro de la CARICOM y que los Estados miembros estaban dando asistencia humanitaria al pueblo haitiano. Sin embargo, la agrupación no estaba preparada para dar reconocimiento temprano o no calificado al gobierno interino. Eso implicaría apoyar el proceso mediante el cual el presidente Aristide fue exiliado y la iniciativa de la CARICOM fue abandonada. Deseaban un regreso temprano a la democracia constitucional y representativa en Haití, y pidieron una investigación de la ONU de las circunstancias que rodearon la salida del presidente Aristide.²⁹ En julio de 2004, en respuesta a la Resolución 1542 del Consejo de Seguridad de la ONU, la CARICOM accedió a abrir un canal de comunicación con el gobierno interino al nombrar un enviado especial a Haití y mandar un equipo ministerial de cinco miembros para discutir la participación de la CARICOM en el esfuerzo de la ONU.³⁰ En su declaración sobre Haití, en febrero de 2005, los líderes de la CARICOM expresaron su preocupación sobre los reportes de las violaciones a los derechos humanos y pidieron un diálogo nacional e inclusión política. También accedieron a contribuir a la Misión de Estabilización en Haití (MINUSTAH, por sus siglas en inglés), al proveer asistencia técnica para el proceso electoral.³¹

En sus más recientes experiencias con la prolongada crisis de gobierno de Haití, los gobiernos de la CARICOM entraron dolorosamente en

conciencia del alcance limitado para pequeñas iniciativas de Estado, cuando los intereses de grandes potencias corren en contra de ellas. También aprendieron los riesgos de que un tercer intermediario, como la CARICOM, fuera visto como parcial hacia un protagonista en la contienda y, por ende, perder su credibilidad ante las otras partes del conflicto. En general, los actores de la CARICOM parecen haber concluido que sus recursos son insuficientes para actuar por sí solos en Haití, y que es mucho más efectivo actuar como grupo de presión dentro de la ONU/OEA, desplegando sus modestos recursos para apoyar operaciones internacionales más grandes.³²

La actual iniciativa del mantenimiento de la paz en Haití es dirigida por Estados miembros de la OEA, notablemente Brasil, Chile y Argentina. Uno debe señalar que las propuestas originales de CARICOM se reflejan cada vez más en las discusiones respecto del camino a seguir para Haití (la necesidad de un diálogo nacional, inclusión política, elecciones libres y justas, observancia de los derechos humanos e investigaciones de abusos). Hay un área donde parece haber alcance para una acción regional adicional en relación con Haití, y que concierne a la necesidad de una consulta más cercana y una colaboración entre la CARICOM, República Dominicana y los territorios franceses del Caribe. Esto tal vez podría retomarse mejor como una iniciativa conjunta CARICOM/ACS.

DISPUTAS INTERESTATALES

El género más común de disputas interestatales que involucran a los Estados miembros de la CARICOM son sobre límites de tierra o marítimos.³³ Tales conflictos no se prestan a la resolución por sí mismos, y particularmente tampoco a arreglos por parte de organizaciones regionales. Tienden a crecer y menguar durante largos periodos.

BARBADOS—TRINIDAD Y TOBAGO

La delimitación de fronteras marítimas y la disputa pesquera entre Barbados y Trinidad y Tobago ha atraído cierta atención de los medios de comunicación desde 1999. El gobierno de Barbados declara que la disputa surge con la firma del Tratado de Delimitación Marítima (1990) entre Trinidad y Tobago y Venezuela, el cual según Barbados afecta sus intereses. Varias pláticas fueron sostenidas por Barbados y Trinidad entre 1999 y 2003 para

discutir los derechos de pesca, manejo sustentable del espacio marítimo y su delimitación. A pesar de las amenazas del gobierno de Barbados de tomar represalias comerciales contra Trinidad en 2002, debe notarse que finalmente se abstuvo de tales acciones, siendo éste el gobierno con la responsabilidad principal de instrumentar el mercado y la economía únicos de la CARICOM. Sin embargo, aunque la disputa no escaló en intensidad, se ha tornado imposible de resolver dentro de los confines de la CARICOM. En febrero de 2004, Barbados anunció que estaba sometiendo la disputa de fronteras cercanas con Trinidad al arbitraje compulsorio bajo el Artículo XV y el Anexo VII de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (1982), y que requeriría medidas provisionales para preservar sus derechos de pesca históricos.³⁴

GUYANA – SURINAM

La disputa fronteriza Guyana–Surinam tiene largas raíces históricas, pero estalló como conflicto en 2002.³⁵ Hay tres dimensiones de la disputa. La primera es sobre la ubicación de la línea fronteriza entre los dos países en el Río Corentyner. El segundo asunto concierne al reclamo de cada país por la posesión del área terrestre, conocida como el Triángulo del Nuevo Río (New River Triangle).

Aunque Guyana ha ejercido soberanía sobre el Triángulo del Nuevo Río desde su independencia en 1966, Surinam ha reclamado consistentemente el territorio desde 1962, y ha habido confrontaciones esporádicas en el área. El tercer aspecto, del cual se ocupa directamente esta discusión, se relaciona con la delimitación de fronteras marítimas de los dos países y un *área de traslape* resultante en el mar territorial. Un Memorando de Entendimiento, cuya intención era gobernar el otorgamiento de concesiones de exploración de petróleo, fue firmado en 1991. Nunca fue ratificado por el Parlamento de Surinam, pero Guyana ha continuado usándolo como base para otorgar licencias para la exploración de petróleo.

Pláticas intermitentes entre las partes no lograron un progreso significativo para resolver la disputa fronteriza, ni por medios jurídicos ni por medio de la negociación. En 1994, mientras Surinam se preparaba para unirse a la CARICOM, los dos presidentes acordaron reestablecer las Comisiones de Frontera Nacional y un Consejo de Cooperación entre Guyana y Surinam. Sin embargo, una crisis mayor en sus relaciones surgió en junio

del 2000, referida al otorgamiento de derechos de exploración de petróleo de Guyana a una compañía canadiense, CGX Energy. Surinam afirmó que la exploración de petróleo estaba haciéndose en su mar territorial, y usó barcos de patrullaje naval para forzar a CGX a retirarse de un sitio de perforación en la costa. Pláticas bilaterales, reuniones multilaterales y un intermediario de la CARICOM no lograron encontrar una solución inmediata. Aunque se afirma que puede haber aproximadamente 15 mil millones de barriles de petróleo en el área de la cuenca del Corentyne, CGX ha cesado la exploración hasta que se resuelva la disputa territorial.

Las variadas respuestas de la CARICOM a esta confrontación habían sido, además de pedir a ambas partes a que resolvieran la disputa pacíficamente, proveer un facilitador de las pláticas y, después, los buenos oficios del presidente de la Conferencia para monitorear el progreso de las discusiones en las Comisiones Conjuntas de Frontera; urgir a ambas partes de asegurar que los “beneficios de los recursos existentes en el área redunden en beneficio de sus respectivos pueblos”, posiblemente a través de un mecanismo de desarrollo conjunto y, finalmente, para recordar a ambos Estados, signatarios de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (1982), no sólo las provisiones del UNCLOS, sino también otros mecanismos disponibles para la resolución de sus disputas fronterizas pendientes.³⁶

Como en el caso anterior, la CARICOM comprobó ser un foro inapropiado para resolver esta diferencia, en parte debido a los temores de Surinam de un posible prejuicio a favor de Guyana, miembro fundador de la organización. Ambas partes lograron poco progreso con pláticas bilaterales en las Comisiones Conjuntas Fronterizas. En febrero de 2004, el gobierno de Guyana anunció que había empezado procedimientos de arbitraje compulsorio contra Surinam bajo el Anexo VII del Tratado de UNCLOS. Los resultados serían vinculantes para ambas partes.³⁷

BELICE—GUATEMALA

En los dos casos discutidos previamente, las partes fueron incitadas a observar las normas de la comunidad sobre la resolución pacífica de sus disputas, pero finalmente las instalaciones de las Naciones Unidas sirvieron como mecanismos complementarios para el cuerpo subregional para resolver las disputas. En el caso de Belice y Guatemala, la OEA, de la cual

ambos son miembros, ha probado ser el foro más adecuado para dirigir su disputa territorial. Aunque Belice obtuvo su independencia en 1981, su integridad territorial no fue reconocida por Guatemala, debido a una disputa territorial de siglos de antigüedad entre Gran Bretaña, España y sus Estados sucesores. La independencia de Belice finalmente fue reconocida por la administración de Jorge Serrano Elías en Guatemala en 1991, y se establecieron relaciones diplomáticas. Sin embargo, la controversia generada por este desarrollo llevó parcialmente a la remoción del presidente Serrano de su puesto por un golpe militar en 1992. La posición de los subsecuentes gobiernos guatemaltecos fue que concedían aceptación temporal de las fronteras territoriales de Belice pero no estaban, en última instancia, obligados por los términos del acuerdo de 1991.³⁸ Mientras el gobierno civil se consolidó en Guatemala durante la década de los noventa, y mientras Belice profundizó su integración diplomática en Centroamérica, hubo un mayor espacio político para la mediación internacional. En 2002, en respuesta a tensiones fronterizas periódicas, ambos países nombraron facilitadores y comenzaron negociaciones bajo los auspicios de la Organización de Estados Americanos. El proceso fue apoyado por el Fondo de la OEA para la Paz, establecido ese año para ayudar en la resolución pacífica de disputas territoriales entre Estados miembros.

Los facilitadores de la OEA presentaron sus propuestas en septiembre de 2002. Hicieron recomendaciones sobre fronteras terrestres y marítimas y propusieron mecanismos para el desarrollo económico y la conservación ambiental. Estas propuestas deben someterse a referéndum en cada país. El proceso de facilitación también inició Medidas de Construcción de Confianza en las zonas fronterizas entre los dos países, incluyendo patrullajes coordinados en una zona adyacente, reuniones de los ministros de Defensa y un congelamiento de todas las actividades de asentamiento en esta zona. En febrero de 2002, el presidente Alfonso Portillo se convirtió en el primer mandatario guatemalteco en visitar Belice cuando una cumbre conjunta CARICOM/América Central se sostuvo en Belmopan.³⁹

En febrero de 2003, los ministros del Exterior de Belice y Guatemala firmaron un acuerdo en las oficinas centrales de la OEA, el cual estableció un Proceso de Transición y respaldó futuras Medidas de Confianza Mutua. Aunque el proceso de la OEA ha sido indudablemente un avance sobre intentos previos para resolver el conflicto, y ha habido revisiones favorables

de la instrumentación de las medias de confianza, ninguno de los dos gobiernos han sostenido aún un referéndum sobre las propuestas de las fronteras terrestres y marítimas. Por ello, el proceso sigue siendo vulnerable a las definiciones y pugnas políticas y económicas en ambos países.

COOPERACIÓN INTRARREGIONAL CONTRA EL CRIMEN Y LA VIOLENCIA

Hemos discutido las posibilidades y limitaciones del manejo de conflictos a través de las organizaciones regionales caribeñas. Pero debe ponerse énfasis en que las organizaciones regionales tienen sólo un papel limitado que jugar para atender la mayor fuente de inseguridad para poblaciones caribeñas, como lo es la creciente oleada de crimen y violencia en la mayoría de las sociedades caribeñas. Sin embargo, desde julio de 2001, la CARICOM ha hecho algunos esfuerzos en esta área con la formación de un Grupo de Trabajo (*Task Force*) sobre crimen y seguridad. Aunque la iniciativa fue propuesta antes de los eventos del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York, la velocidad de las reuniones del Grupo de Trabajo y sus actividades creció significativamente después de esa fecha. El Grupo Regional de Trabajo se reunió frecuentemente entre 2001 y 2004 e hizo más de cien recomendaciones a sus gobiernos miembros.⁴⁰

Los reportes del Grupo identificaron tres principales factores que promueven la criminalidad, que son el comercio transnacional de drogas, el desempleo de la juventud y la desigualdad y exclusión social. Recomendaron un amplio espectro de medidas para atender las raíces socioeconómicas del crimen, en lugar de sólo implementar medidas para contener los síntomas. Entre las recomendaciones claves del Grupo de Trabajo sobre estrategias para atender el crimen y la violencia, y los nuevos retos impuestos por el CSME, están el establecimiento de un régimen de información e inteligencia y un sistema de justicia regional para protección de testigos. Finalmente, el Grupo propuso el establecimiento de un régimen de asistencia legal mutua, de acuerdo con los lineamientos establecidos bilateralmente con Estados Unidos hace ya mucho tiempo.⁴¹ El Grupo Regional de Trabajo concluyó sus responsabilidades en 2004, y la CARICOM lo reemplazó con más mecanismos permanentes para manejar la seguridad (comités regionales de los ministerios responsables de la seguridad nacional y la aplicación de la ley, y un comité permanente de cabezas operacionales y jefes de inteligencia). La región continúa sufriendo de una escasez perenne de

recursos para atender el crimen y la violencia. A pesar de ello, el referido Grupo de Trabajo ha actuado como catalizador para una colaboración más cercana en problemas comunes de crimen y seguridad que complementa la colaboración de los países con actores externos como Estados Unidos, Gran Bretaña y Canadá.⁴²

CONCLUSIÓN

Este trabajo ha dado una visión general del papel que juegan las organizaciones subregionales caribeñas en el manejo de conflictos. Sus contribuciones han sido modestas, pero consistentes, e indudablemente valiosas en el proceso de largo plazo en la construcción de una comunidad de seguridad. El trabajo también pone énfasis en la complementariedad que existe entre los recursos y las actividades de actores como los cuerpos de las Naciones Unidas y la OEA y organizaciones más pequeñas, subregionales, en dirimir conflictos regionales específicos, prácticamente intratables.

Notas

1. J. Dougherty y R. Pfaltzgraff R. *Contending Theories of International Relations*, tercera edición, Harper Collins, New York, 1990, pp. 436-437.

2. J. Baylis y S. Smith (editores). *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*, segunda edición, Oxford University Press, Oxford, 2001, pp. 242-249.

3. Michael Harbottle. "The Strategy of Third Party Interventions in Conflict Resolution", *International Journal*, Vol. 35, No. 1, Winter 1979-80, pp. 118-119.

4. V. Jabri. "The Western Contact Group as Intermediary in Namibia", ponencia presentada en la Conferencia de la ECPR, Salzburgo, abril de 1984; y M. Virally. "The Role of International Organizations in Mitigating and Settling International Crises". En Frei D. (ed.): *International Crises and Crisis Management*, Saxon House, Farnborough, Hants, 1976.

5. H. Gill. "Widening the Relationship? The Association of Caribbean States". En Anthony Bryan y Andrés Serbin (editores) *Distant Cousins: The Caribbean-Latin American Relationship*, North-South Center Press, University of Miami, 1996, p. 98.

6. N. Girvan. "Regional Cooperation and Economic Governance: The Case of the Association of Caribbean States", en: D. Benn y K. Hall (editores). *Governance in the Age of Globalisation: Caribbean Perspectives*, Ian Randle Publishers, Kingston, 2002, p. 537.

7. Artículo III.2, de la Convención de Cartagena que establece la Asociación de Estados del Caribe, 1994.

8. Jessica Byron. "The Association of Caribbean States: Growing Pains of a New Regionalism?", *Pensamiento Propio*, No. 7, 1998; N. Girvan. "Regional Cooperation and Economic Governance: The Case of the Association of Caribbean States", op. cit.

9. *Caribbean Daylights* Vol. 5, No. 20, p.1

10. ACS News Release NR/057/2002, 11/4/2002.

11. N. Girvan. "Regional Cooperation and Economic Governance: The Case of the Association of Caribbean States", op. cit.

12. "This Weel in the Greater Caribbean", Febrero 9 de 2005, WWW.acs-aec.org

13. T. Lesser. "Merging Human Rights, Security and Development in the Greater Caribbean: A Partnership between Human Rights Internet and the Association of Caribbean States", *Human Rights Tribune*, Vol. 11, No. 2, 26/07/2005, p. 2.

14. Secretariado de CARICOM *CARICOM: Our Caribbean Community*, CARICOM Secretariat, Georgetown, Guyana, 2005.

15. *Idem*.

16. P. Lewis. "The Agony of the Fifteen: The Crisis of Implementation", Sexta Conferencia Anual de SALISES, 17-18 de marzo de 2005, Le Meridien Hotel, Kingston, Jamaica, 2005.

17. H. Brewster. "From Community to Single Market and Economy". En D. Benn y K. Hall (editores). *Governance in the Age of Globalization: Caribbean*

Perspectives, Ian Randle, Kingston, 2002; y E. Seaga. “Processes of Regional Governance: The Agony of the Fifteen”, Sexta Conferencia Anual de SALISES, 17–18 de marzo de 2005, Le Meridien Hotel, Kingston, Jamaica.

18. Estos son el Consejo sobre Relaciones Exteriores y Comunitarias (COFCOR, por sus siglas en inglés), el Consejo sobre Comercio y Desarrollo Económico (COTED por sus siglas en inglés) y el Consejo sobre Desarrollo Humano y Social (COHSOD, por sus siglas en inglés).

19. Los Estatutos para la Sociedad Civil sientan principios sobre el buen gobierno, el respeto de los derechos humanos, libertades fundamentales, diversidad cultural y religiosa. La Declaración de Principios Liliendaal sobre “Forward Together”: “Principios delineados (...) para un rol fortalecido para una participación mayor de la sociedad civil en el desarrollo de la Comunidad”, *CARICOM: Our Caribbean Community*, op. Cit., p. 383.

20. www.hostings.diplomacy.edu/iirt/chronology/update91.htm.

21. Boletín de Prensa de la Misión de Observación Electoral de CARICOM en San Vicente y las Granadinas, 51/2001, 27/03/2001.

22. D. Hinds: www.caribbeanpolitics.com 18/7/2000.

23. M. Dash M. “Paved with Good Intentions: Relations between Haiti and CARICOM 1986–1996”, en B. Moore y S. Wilmot (editores) *Before and After 1865: Education, Politics and Regionalism in the Caribbean*, Ian Randle, Kingston, 1998; C. Granderson “The CARICOM Initiative Towards Haiti. A Case of Small States Diplomacy”, *Focal Point*, Vol. 3, No. 6, junio de 2004.

24. C. Granderson. “The CARICOM Initiative Towards Haiti. A Case of Small States Diplomacy”, op. cit.

25. M. Smith. “An Island among Islands”, Sexta Conferencia Anual de SALISES, 17–18 de marzo de 2005, Le Meridien Hotel, Kingston, Jamaica.

26. Granderson, el Secretario General Director de CARICOM, responsable de la administración de la coordinación de los asuntos de relaciones internacionales de la organización, escribe: “Menos conocidos fueron los intercambios francos que tuvieron lugar detrás de las puertas cerradas del *caucus* entre las cabezas de Estado de CARICOM y el presidente Aristide [...] durante lo cual los dirigentes expresaron su desilusión y preocupaciones sobre el deterioro de la situación en Haití. También le dejaron claro al presidente Aristide que estaba haciendo poco para permitirles continuar dando al gobierno haitiano apoyo político crítico.” En: *Focal Point*, junio de 2004, p. 2.

27. C. Granderson. “The CARICOM Initiative Towards Haiti. A Case of Small States Diplomacy”, op. cit.

28. Estos desacuerdos influyeron la decisión de CARICOM de distanciarse de la Administración Interina en Haití, una posición ganada principalmente por Jamaica, el país con el cual las relaciones de la Administración Interina se habían deteriorado de manera más aguda después de que Jamaica diera refugio temporal al presidente Aristide. Conforme avanzaba 2004, algunos gobiernos de la CARICOM, notablemente Barbados y San Vicente y las Granadinas, comenzaron a presionar para un cambio de política, argumentando que el aislamiento de la Comunidad sólo podría dañar más los intereses del pueblo haitiano. Las diferentes

posiciones están sutilmente encapsuladas en la Declaración de los Jefes de Gobierno de Calivigny, de julio de 2004.

29. Declaración sobre Haití emitida por la XV Reunión Intersesional de la Conferencia de las Jefes de Estado de CARICOM, 25–26 de marzo de 2004.

30. Declaración de Calivigny sobre Haití, XXV Conferencia de los Jefes de Estado de la CARICOM, Granada, 7 de julio de 2004.

31. Declaración sobre Haití emitida en la XVI Reunión Intersesional de la Conferencia de Jefes de Estado, 16–17 de febrero de 2005, Paramaribo, Surinam.

32. Esto es evidente observando las estadísticas sobre los recursos de MINUSTAH: 6,263 efectivos, 1401 policías civiles, 423 civiles internacionales, 443 civiles locales, 147 Voluntarios de la ONU y un presupuesto aprobado para 2005–2006 de US\$494.89 millones (www.un.org)

33. I. Jaramillo. “Conflictos, Prevención y Sociedad Civil en el Caribe”, *Pensamiento Propio*, No. 20, julio–diciembre de 2004; y R. Milefsky. “Territorial Disputes and Regional Security in the Caribbean Basin”, en I. Griffith (editor). *Caribbean Security in the Age of Terror*, Ian Randle, Kingston, 2004.

34. www.boundaries.com/bits.htm.

35. Los asentamientos coloniales de Surinam y Berbice (una parte sustancial de Guyana) cambiaron de manos repetidamente entre los holandeses y los británicos en los Siglos XVII y XVIII, sin que las fronteras se establecieran firmemente. Intentos por negociar un tratado de frontera terrestre y una delimitación de la frontera marítima comenzaron en los años treinta del siglo XX, pero fueron suspendidos durante la Segunda Guerra Mundial. Esta sección del capítulo se sustenta fuertemente en J. Byron. “State Society and Security Issues in the Caribbean Community post September 11 2001”, *Pensamiento Propio*, No. 17, enero–junio de 2003.

36. Declaración sobre Guyana y Surinam emitida por la XXI Conferencia de Jefes de Estado de la CARICOM, Canouan, San. Vicente y las Granadinas, julio de 2000.

37. www.cgxresources.com.

38. N. O. Bolland. *Belize: A New Nation in Central America*, Westview Press, Boulder, Colorado, 1986.

J. Sylvester. *The Cost of Conflict: The Anglo–Belize/Guatemala Territorial Issue*, tesis de maestría, Universidad de Chile, 1995: www.belizenet.bzguat.

39. Boletines de Prensa de la OEA E–031/03 12/02/2003; E–192 30/09/2002; E–191 Sept. 2002.

40. La Fuerza Regional de Tarea se compuso de representantes de las autoridades nacionales de seguridad, cuerpos regionales relevantes como el Sistema Regional de Seguridad y la Fuerza de Tareas de Acción Financiera Caribeña, y algunos criminólogos regionales. Entrevista con un miembro de la Fuerza de Tarea efectuada en Kingston en octubre de 2005.

41. Scott, *Sunday Observer*, 2/10/2005.

42. *Idem*.

AUTORES

LILIAN BOBEA Socióloga dominicana, con maestría en sociología histórica en la State University de New York, en Binghamton, con estudios de doctorado en Relaciones Internacionales en la Universidad de Utrecht, Holanda. Ha sido docente e investigadora de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO, República Dominicana). Miembro del equipo de investigación del proyecto conjunto entre el proyecto “Creando Comunidades en las Américas” del Programa Latinoamericano del Woodrow Wilson International Center for Scholars de Washington DC y la Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO) de El Salvador. Miembro de la Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL); Consultora de Newlinkcorp. Forma parte del equipo de trabajo sobre: “Administración de la Defensa en América Latina”, del Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado; y es colaboradora del Programa de Cooperación en Seguridad Regional, de la Fundación Friedrich Ebert. Es autora de varios ensayos y artículos publicados en libros y revistas académicas sobre los temas de seguridad en El Caribe, seguridad ciudadana, relaciones cívico-militares, seguridad regional en El Caribe y relaciones Estados Unidos-Caribe. Entre sus publicaciones se encuentran *Soldados y ciudadanos en El Caribe*, República Dominicana, FLACSO, 2002; *Entre el Crimen y el Castigo, Seguridad Ciudadana y Control Democrático en América Latina y El Caribe* Venezuela, Nueva Sociedad, 2003; y coeditora de *Cambios en la Sociedad Cubana desde los Noventa*, Washington, Woodrow Wilson Center, 2005. bobe_1@hotmail.com.

JESSICA BYRON Es profesora de Gobierno de la University of the West Indies, Campus Mona, Jamaica. Se ha especializado en temas de integración y seguridad en el Caribe insular. Es miembro de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), y coautora de ensayos y artículos sobre integración y seguridad en el Caribe. Es autora del libro *CARICOM in the post-cold war era: regional solutions or continued*

regional contradictions, Institute of Social Studies, The Hague, 1994. Es coautora del *Anuario de la Integración Regional en el Gran Caribe*, CRIES, varios años. Jessica.byron@uwimona.edu.jm

HAL P. KLEPAK Historiador canadiense, Profesor de Historia de América Latina y estudios estratégicos en el Royal Military College de Canadá. Ha sido asesor de los ministerios de defensa y de relaciones exteriores de Canadá, y ha impartido cursos y conferencias en las Universidades de Oxford y Montreal. Actualmente es asesor de la Conferencia de Ministros de la Defensa de Las Américas. Es autor del libro *Cuba's Military 1990-2005. Revolutionary Soldiers during Counter-revolutionary Times*, Palgrave-McMillan, New York, 2005. Es Editor de los libros *Canada and Latin American Security*, Québec, Meridien, 1993; y *Natural Allies?: Canadian and Mexican Perspectives on International Security*, Carleton University Press, Ottawa, 1996. Klepak_h@hotmail.com

DIRK KRUIJT Profesor de historia y política de América Latina de la Universidad de Utrecht, Holanda. Su última publicación es *New Guerrillas: War and Peace in Central America*, Zed Books, New York, 2008; es autor del libro *La revolución por decreto: Perú durante el gobierno militar*, FLACSO, Costa Rica, 1999. Es editor y autor de ensayos y artículos sobre militares y violencia política en América Latina, entre ellos, con Kees Koonings, *Fractured Cities, Social Exclusion, Urban Violence and Contested Spaces in Latin America*, Zed Books, New York, 2007; *Armed Actors, Organized Violence and State Failure in Latin America*, Zed Books, New York 2004; *Political Armies, the Military and Nations Building in the Age of Democracy*, Zed Books, New York 2002; con Edelberto Torres *América Latina: Militares y sociedad*, FLACSO, Costa Rica, 1999. d.kruijt@uu.nl

JOHANNA MENDELSON FORMAN Estudió Leyes en American University y doctorado en Estudios Latinoamericanos en la Universidad de Columbia, New York. Actualmente es investigadora del Center for Strategic & International Studies (CSIS) de la ciudad de Washington y profesora de las universidades Georgetown y American, Washington, D.C. Ha trabajado en la Fundación Naciones Unidas, como experta en temas de post-conflicto.

Autores

Participó como miembro del equipo de trabajo sobre Irak del CSIS, y también como asesora del enviado especial de la ONU a la misión de paz de Haití (Minustah). Participa también en la Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL). Es autora de ensayos y artículos sobre procesos de paz y reconstrucción institucional.

johanna@jmdelansonforman.com

Latin American Program
Woodrow Wilson International Center for Scholars
1300 Pennsylvania Ave., NW, Washington, DC 20004
Tel. (202) 691-4030 Fax (202) 691-4076
www.wilsoncenter.org/lap