



La Guerra Contra las Drogas y los Orígenes Caribeños del Concepto de “ Seguridad Multidimensional”

Jorge Rodríguez Beruff

La lucha antidrogas se fue haciendo dominante en la agenda de seguridad en el Caribe en los ochenta y noventa, hasta que los eventos del 11 de septiembre de 2001 movieran al terrorismo al tope de la lista de las amenazas de seguridad. Las políticas antidrogas de Estados Unidos, impulsadas primero por el Comando del Atlántico y luego por el Comando Sur, sirvieron para fortalecer y redefinir las misiones de las fuerzas de seguridad caribeñas en un momento en que se habían desvanecido las amenazas externas e internas asociadas a la Guerra Fría.

El liderato caribeño, alarmado por las diversas consecuencias perniciosas del creciente problema contra las drogas, también se movió hacia poner gran énfasis en las políticas antidrogas, convergiendo así con la perspectiva estadounidense. Sin embargo, siempre existieron diferencias de enfoque entre Estados Unidos y el Caribe (sobre todo los estados de CARICOM), ya que los líderes caribeños insistieron que las medidas antidrogas pusieran énfasis en

aspectos socioeconómicos y que se le diera atención a los graves problemas sociales, de salud y comerciales

Gradualmente fue emergiendo en el Caribe una posición alterna y crítica al acercamiento militarizado de “guerra contra las drogas” que se ha expresado en el concepto de “seguridad multidimensional” impulsado por los estados de la región, particularmente los angloparlantes. Es interesante notar que este concepto ha trascendido internacionalmente, sobre todo en América Latina, como postura alternativa a la de Estados Unidos.

La resonancia que ha obtenido el concepto de “seguridad multidimensional” y otros planteamientos alternativos a la “guerra contra las drogas” puede tener que ver con las muchas indicaciones del colapso y fracaso del acercamiento prohibicionista, con énfasis en la interdicción, represivo y militarizado, en toda la región. La retórica dura de la guerra contra las drogas tiene cada vez menos credibilidad, luego de casi tres décadas de “guerra” en el Caribe. De hecho, no sería exagerado decir que, en muchos aspectos, los problemas asociados al tráfico y consumo de drogas han empeorado.

La cumbre entre el presidente Bill Clinton y el liderato caribeño en Bridgetown, Barbados, el 10 de mayo de 1997, sirvió para reafirmar la colaboración regional en el terreno de la política antidrogas y para atender las fricciones que habían

surgido por lo que se percibía en el Caribe como un acercamiento unilateral e inadecuado de parte de Estados Unidos en la guerra contra las drogas. La Cumbre de Bridgetown produjo el *Bridgetown Declaration of Principles* y un *Plan of Action* con dos componentes: por un lado, comercio, desarrollo, finanzas y ambiente; y justicia y seguridad, por el otro.¹ El cuarto punto del *Bridgetown Declaration of Principles* planteaba que, “*We also recognise the inextricable link between trade, economic development, security and prosperity in our societies.*”²

Los problemas planteados en ese momento tenían que ver con el reclamo de los países del CARICOM de que no se formulara una estrategia antidrogas separada de medidas económicas que atendieran la deteriorada situación regional. Este reclamo se debía a la baja prioridad que Estados Unidos le asignaba a los asuntos comerciales y económicos de la región en comparación con temas de seguridad como las drogas y la migración ilegal. El impacto del NAFTA, la reducción en inversiones directas, las consecuencias sociales de las políticas de ajuste y reestructuración impulsadas según fórmulas neoliberales, la postura estadounidense a favor de los productores centroamericanos en la “guerra del banano”, la redirección de la asistencia económica hacia otras regiones como la Europa Oriental consideradas más prioritarias en el contexto

¹ Para dos versiones encontradas sobre la Cumbre de Bridgetown, ver, Ivelaw L. Griffith, “The Caribbean Security Landscape: A Reality Check”, *Caribbean Affairs*, Last Quarter 1997, pp. 35-46; y Sue Smith, “We will not grovel’, Drugs and Jamaican Sovereignty”, Ponencia en Caribbean Studies Association Conference, Antigua, mayo 1998.

² Department of State, International Information Programs, “Text: Bridgetown Declaration of Principles” (usinfo.state.gov/regional/ar/carib/carib1.htm).

de la pos-Guerra Fría, entre otros procesos adversos, eran preocupaciones caribeñas en la coyuntura de la Cumbre de Bridgetown.³

También el acercamiento estadounidense de la guerra contra las drogas era percibido como lesivo a la soberanía de los países independientes de la región. Los nuevos tratados internacionales relacionados con el control financiero, las deportaciones y los acuerdos de colaboración marítima, particularmente los llamados *Shiprider Agreements*, que permitían las incursiones de barcos y aviones estadounidenses en las aguas territoriales de los países del Caribe, provocaron resistencias en algunos estados como Jamaica y Barbados.

Para 1988, el Primer Ministro de St. Kitts-Nevis resumió la perspectiva caribeña cuando declaró que, *“Washington must not see everything within the crucible of narcotics. There are other social problems that exist in the Caribbean, and a lot of these social problems, to some extent, the United States can help and has not helped.”*⁴ En su forma más extrema la postura estadounidense fue formulada en 1996 por el ex funcionario de la administración Reagan, Elliot Abrams, quien argumentó que la seguridad de los Estados Unidos requería una renuncia a la

³ Este debate caribeño sobre la relación entre la situación económica y las políticas antidrogas se recoge en el libro de Ivelaw Griffith, *The Political Economy of Drugs in the Caribbean* (Londres: Macmillan, 2000).

⁴ Don Bohning “US Relations with the Caribbean under Strain”, *The Miami Herald*, 27 October, 1998.

soberanía por parte de los estados caribeños, una propuesta que fue conocida como la doctrina Abrams.⁵

Según Humberto García, el balance de la Cumbre de Bridgetown fue que las reticencias caribeñas a la estrategia de Estados Unidos de la guerra contra las drogas, particularmente la oposición de Jamaica y Barbados al *Shiprider Agreement*, se negociaron a cambio de promesas económicas que la Administración Clinton no podía garantizar.

Los Estados Unidos aseguraron su meta inmediata al persuadir a los renuentes gobiernos de Barbados y Jamaica de aceptar los tratados que permiten entrar a las fuerzas estadounidenses (los shipriders) en sus aguas territoriales y en su espacio aéreo en pos de sospechosos.

Entretanto Clinton solo acordó proponer al Congreso –controlado por el Partido Republicano- darle un mayor impulso a la Iniciativa para la Cuenca del Caribe y extender la reducción de aranceles a categorías que por lo general están excluidas, como los productos textiles y los artículos de piel.⁶

Las diferencias de enfoque entre los estados del CARICOM y los Estados Unidos en cuanto a cómo definir y enfrentar los problemas de seguridad en la región continuaron en el marco de varios organismos internacionales. Uno de estos foros ha sido las reuniones de las reuniones de la OEA sobre *Special Security Concerns of Small Island States*. En la primera reunión realizada en El Salvador en junio de 1998 se incluyó en la declaración final la petición de que se

⁵ Elliot Abrams, "The Shiprider Solution: Policing the Caribbean", *The National Interest*, Spring, 1996 (www.eppc.org/publications/xq/ASP/pubs/D.85/qx/pubs_viewdetail.htm).

⁶ Humberto García Muñiz, "Los Estados Unidos y el Caribe a fin de siglo XX: transiciones económicas y militares en conflicto", en Humberto García Muñiz y Jorge Rodríguez Beruff, *Fronteras en conflicto...* (San Juan: Red de Geopolítica, 1999), p. 26.

declarara al Caribe zona de paz.⁷ Para 2001, la posición caribeña sobre seguridad se expresó en diversos foros internacionales con los conceptos de “multidimensionalismo” y “nueva seguridad”, que contrastaban el acercamiento con énfasis militar de los Estados Unidos. El concepto de multidimensionalismo se refiere a una concepción de seguridad que pone énfasis en factores económicos y sociales relacionados con la viabilidad y estabilidad de las sociedades caribeñas como condicionantes de la seguridad.

En junio de 2001, la Conferencia de Jefes de Gobierno de la Comunidad Caribeña (CARICOM) reunida en Nassau creó el Grupo de Trabajo Regional sobre Crimen y Seguridad. Este Grupo de Trabajo fue presidido por Lancelot Selman de Trinidad y Tobago con representantes de cada uno de los estados miembros, el *Regional Security System* (RSS), la Asociación Caribeña de Comisionados de Policía, la Universidad de las Indias Occidentales (UWI) y los secretariados regionales de CARICOM y la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS). La encomienda de CARICOM establecía como marco de trabajo que: “...*security threats, concerns and other challenges in the hemispheric context are multi-dimensional in nature and scope. It was also recognised that the traditional ways of meeting the challenges needed to be expanded to encompass new non-traditional threats, which include political, economic, social, health and environmental aspects.*”⁸ El grupo de trabajo

⁷ OEA, Special Security Concerns of Small Island States Conference, Declaración de la 3ra Reunión Plenaria, El Salvador, 2 de junio de 1998 (AG/Res: 1567, XXVIII-0/98).

⁸ CARICOM Secretariat, “Crime and Security”, 25 June 2002, (www.caricom.org/archives/crime_and_security.htm).

sometió más de cien recomendaciones en la 23 Conferencia de Jefes de Gobierno de CARICOM de 3-5 de julio de 2002.⁹

El tema del multidimensionalismo de la seguridad regional se planteó también en la 32 Asamblea General de la OEA llevada a cabo en Barbados el 2 al 4 de junio de 2002 y en la reunión del Comité de Seguridad Hemisférica de la OEA de fines de octubre en Washington. En un artículo sobre la reunión de Barbados, significativamente titulado “Multi-Dimensional vs. Military Security”, Norman Girvan, destacado economista jamaicano y Secretario General de la Asociación de Estados del Caribe, se refiere al discurso del Primer Ministro Arthur de Barbados de la siguiente manera: *“He asserted that a meaningful definition of security cannot be limited to traditional military operations, but must adopt an integrated approach that addresses the conditions creating social instability such as HIV/AIDS, illegal arms and drug trafficking, trans-national crime, ecological disasters and the poverty that afflicts some 70 million people in the hemisphere.”*¹⁰ El Embajador de Guyana en Washington, Odeen Ismael, se expresó en términos muy similares en la reunión del 29 de octubre de 2002 del Comité sobre Seguridad Hemisférica de la OEA en Washington, contraponiendo

⁹ Charmaine Clarke, “Caricom security ministers call for co-operation on crime”, *Jamaica Observer*, 20 June 2002.

¹⁰ Norman Girvan, “Multidimensional vs. Military Security”, *The Greater Caribbean This Week* (news.caribseek.com/Greater_Caribbean/index-2002-0607.shtml).

el concepto de multidimensionalismo con los acercamientos militaristas a la seguridad y la lucha contra las drogas.¹¹

Al anunciar la reunión de *Special Security Concerns of Small Island States* del 8 al 10 de enero de 2003 en St. Vincent, el Embajador de St. Vincent ante la OEA, Ellsworth John, hizo énfasis que la pobreza y el desempleo eran “asuntos que pesan sobre nuestros gobiernos”, a pesar de que el interés central de Estados Unidos era discutir acciones antiterroristas.¹² Durante la reunión John recalcó que, “*We cannot place all our resources and all our energy into terrorism*”, ya que si no se atendía el tema de la pobreza, “*we can expect our citizens to rebel*”.¹³ Los delegados caribeños también aprovecharon la reunión para denunciar el peligro a la seguridad regional que constituían los envíos de material radioactivo que transitaban la región en ruta desde Gran Bretaña a Japón, un tema que ha sido evadido por los Estados Unidos.¹⁴

La posición de Estados Unidos en la reunión de St. Vincent, según expuesta por Thomas Shannon, subsecretario auxiliar de Estado para el hemisferio occidental, fue la de impulsar una nueva agenda antiterrorista que pone énfasis en tres problemas: seguridad en los aeropuertos, control de fronteras y mayores

¹¹ Para un planteamiento de un diplomático desde este concepto ver, “Approaches on Security in the Caribbean Region”, Statement by Ambassador Odeen Ishmael at the Meeting of the Committee on Hemispheric Security of the OAS, Washington, D.C., 29 October 2002.

¹² “St. Vincent to host security meeting”, *Barbados Daily Nation*, 30 de diciembre de 2002.

¹³ The Associated Press, “Caribbean Leaders Discuss Cooperation to Counter Terrorist Threats”, ABC News, 10 de enero de 2003.

¹⁴ “Region pledges to join forces on security matters”, *The Barbados Advocate*, 13 January 2003 (www.barbadosadvocate.com/NewViewNewsleft.cfm?Record=11508).

capacidades de inteligencia. Un tema adicional fue la seguridad de los enclaves turísticos. Para recalcar esta preocupación la delegación estadounidense incluyó al Dr. Richard Bloom, Decano en la universidad Embry-Riddle y director del programa sobre “Terrorismo, inteligencia y estudios de seguridad”. Bloom es un experto en temas de seguridad aérea.

La agenda impulsada en St. Vincent responde a la política expresada el 7 de febrero de 2002 por Colin Powell, Secretario de Estado, en la reunión de ministros de relaciones exteriores de CARICOM en Nassau, donde se refirió al Caribe como la “Tercera Frontera” de los Estados Unidos (siendo México y Canadá las otras dos). Según Powell,

While world attention has focused intensely on Central and South Asia in recent months, neither President Bush nor his administration has lost sight of our commitment to America’s “Third Border” –which connects us to our neighbors in the Caribbean. In fact, the events of September 11, with their devastating economic effect in the region and the loss of Caribbean nationals, have increased our concern for the countries of the Caribbean. I was able to discuss these concerns at a meeting with Caribbean Foreign Ministers in Nassau on February 7.¹⁵

A pesar de que existen coincidencias entre las políticas implantadas bajo la guerra contra las drogas y las nuevas medidas antiterroristas, como el énfasis en el control de las fronteras, un reciente estudio de la oficina regional de Naciones Unidas sobre drogas planteaba que el impacto en el flujo de drogas de las medidas extraordinarias de seguridad fue muy pasajero. Una breve escasez de

¹⁵ Colin Powell, “The United States and the Caribbean”, Embassy of the United States, Caracas, Venezuela, Press Release, 14 February 2002 (embajadausa.org.ve/wwwwh1648.html).

cocaína en los Estados Unidos y de heroína en Europa, fue seguida de una rápida recuperación de los niveles normales de suministro.¹⁶

Sin embargo, el impacto de la “guerra contra el terrorismo” ha conllevado un cambio en prioridades y el despliegue en otras misiones y regiones de recursos marítimos, aéreos y de personal que antes se habían destinado a la lucha antidrogas. El estudio de la oficina regional de la ONU sobre drogas y crimen ve consecuencias a largo plazo para este cambio y un impacto inmediato que se ha tendido a reflejar en un significativo declinar de las ocupaciones de drogas, particularmente cocaína.

The visibility of the terrorist threat changed the priorities of law enforcement in the United States and this has had implications for the Caribbean. In the months following the attacks, some three quarters of the United States cutters, helicopters and other assets and a large part of the personnel that were used to search the sea –especially the Caribbean area—were assigned to protect warships, nuclear power plants and oil tankers in American ports, to escort cruise ships, and other terrorism-related tasks. About half of the Coast Guard’s special agents who usually investigated drug cases were shifted to commercial jets as air marshals. Other American agencies involved in drug enforcement have changed their focus from drug trafficking to terrorism.¹⁷

Hay elementos de continuidad y cambio entre la agenda antidrogas y la antiterrorista. Ambas definen al Caribe como una frontera problemática a controlar para mantener fuera de Estados Unidos las nuevas amenazas a la seguridad. En cierto sentido podríamos hablar de una “frontera ampliada” que abarca toda la región y que tiende a borrar la diferencia entre lo internacional y lo

¹⁶ United Nations Office on Drugs and Crime, Caribbean Regional Office, *op. cit.*, p. 3.

¹⁷ *Ibid.*, p. 22

doméstico (proceso que se ha tratado de describir con el concepto “interméstico”).

Sin embargo, también divergen en la definición del enemigo, la evaluación de vulnerabilidades, los énfasis en los problemas de seguridad y otros aspectos. Por ejemplo, los grupos islámicos en el Caribe como el Jamaat-al-Muslimeen o el Frente Islámico de Trinidad-Tobago se han convertido en objeto de mayor atención.¹⁸ Asimismo, la agenda antiterrorista en el Caribe le está asignando gran importancia al tema de la seguridad aérea (para lo cual se ha creado la costosa burocracia de la *Transport Security Agency*), a la seguridad de los ciudadanos en el extranjero (el problema de los enclaves turísticos), y al control de fronteras más desde el punto de vista del *movimiento de personas y armas*, que desde el punto de vista del *contrabando de mercancía*. Desde esta perspectiva adquieren mucha importancia las porosas fronteras terrestres y marítimas al interior del Caribe. La propia DEA parece buscar insertarse en la nueva agenda antiterrorista por vía del viejo concepto de “narcoterrorismo”.¹⁹

Es interesante notar que en una evaluación sobre los riesgos de seguridad nacional llevada a cabo por la *Defense Intelligence Agency* a la luz de la guerra contra el terrorismo, apenas se hace referencia a América Latina y el Caribe.

¹⁸ Latin America Newsletters, “Special Reports-Latin America and the US ‘war on terror’”, Londres, mayo 2003, p. 23. También, Agence France Presse, “Grupos terroristas islámicos se apoyan en América Latina”, *El Nuevo Herald*, 4 de junio 2003.

¹⁹ Statement of Steven W. Casteel, Asst. Administrator for Intelligence, Senate Committee on the Judiciary, “Narco-terrorism: International Drug Trafficking and Terrorism – A Dangerous Mix”, May 20, 2003 (www.dea.gov/pubs/engrtest/ct52003.html).

Bajo “*global terrorism*” hay una referencia a las FARC de Colombia, pero con el *caveat* de que la verdadera preocupación era con la red Al Qaeda. Más adelante se menciona “*international crimes*”, y en este contexto a Colombia, pero se subraya que... “*my major concern is over the growing link between terrorism and organized crime, especially the prospect that criminal groups will use their established networks to traffic in nuclear, biological, and chemical weapons, and to facilitate movement of terrorist operatives.*” Aparte de esto, no hay ni una sola mención al tráfico de drogas como una amenaza importante de seguridad para los Estados Unidos.²⁰

Todo esto ya parece estar teniendo un impacto en la asignación de recursos y en el nivel de participación del Pentágono en la guerra contra las drogas en el Caribe. Waldo Santiago, el portavoz de la DEA en Puerto Rico, recientemente hizo públicas estadísticas sobre la lucha antidrogas en la región del Caribe que mostraban resultados dramáticamente decrecientes desde el 2000 en casi todos los renglones. La explicación que ofreció Santiago para estos resultados menguantes fue precisamente el cambio de prioridades de las fuerzas militares por la guerra contra el terrorismo y su distanciamiento de la lucha antidrogas.

Luego de que el gobierno de los Estados Unidos emprendiera su guerra contra el terrorismo, la lucha antidrogas se ha visto afectada, ya que las fuerzas militares han retirado gran parte de su apoyo y recursos a las agencias federales encargadas de erradicar el narcotráfico.

²⁰ Vice Admiral Lowell E. Jacoby, USN, Director, Defense Intelligence Agency, Statement for the Record, Senate Select Committee on Intelligence, “Current and Projected National Security Threats to the United States”, 11 February 2003 (www.fas.org/irp/2003_hr/021103jacoboy.html)

Asimismo, el gobierno federal ha reasignado recursos destinados a las agencias antidrogas, hacia las fuerzas armadas para tomar acciones en Afganistán y posiblemente en Irak.²¹

Todavía está por verse cómo estas tendencias afectarán el acercamiento de SOUTHCOM a la región del Caribe, el papel del nuevo comando NORTHCOM (al cual se le ha asignado responsabilidad sobre Cuba y Puerto Rico) y cómo se reajustarán las relaciones militares y de seguridad.

Sin embargo, el tránsito de la “guerra contra las drogas” a la “guerra contra el terrorismo” no atiende el problema que motivó el planteamiento caribeño contenido en el concepto de “seguridad multidimensional”. Ambas agendas se perciben como acercamientos unilaterales que toman poco en cuenta los intereses y problemas más apremiantes del Caribe, y que prescriben soluciones con énfasis militar o policial. Por esto la insistencia del liderato caribeño en ese concepto amplio de seguridad probablemente continuará. Se podría argumentar que la “seguridad multidimensional” no es un concepto claro sobre el cual se pueda fundar una política de seguridad porque pretende abarcar asuntos políticos y económicos que rebasan lo que es propiamente el tema de la seguridad. A esto se podría responder que el concepto de “seguridad multidimensional” se formuló como una respuesta a una definición también ampliada de seguridad, que por primera vez había definido a las drogas y a otros procesos socioeconómicos como la migración como temas legítimos de seguridad.

²¹ José R. Ortúzar, “Menor esfuerzo en la lucha antidrogas”, *El Vocero*, 13 de enero de 2003.

