



La Tercera Frontera: La Guerra Contra las Drogas en el Caribe y Puerto Rico

Jorge Rodríguez Beruff
Gerardo Cordero

En este capítulo¹ analizamos la trayectoria de la guerra contra las drogas en la vasta “tercera frontera” constituida por el caribe insular y sus amplias zonas marítimas, particularmente en lo que respecta al énfasis en los aspectos policiales y militares (o de *“law enforcement”*) de la política antidrogas de Estados Unidos. También pasamos balance sobre los magros y a veces perversos resultados que un acercamiento militarizado y con énfasis en la represión ha tenido en Puerto Rico, el principal territorio estadounidense en el Caribe, donde se ha implantado la política antidrogas sin limitaciones jurídicas y como si fuera en el propio territorio. Durante la década de los noventa fue un laboratorio de las políticas más duras de la guerra contra las drogas. El estudio del caso de Puerto Rico interesa, además, porque es, según evaluaciones de funcionarios antidrogas, una de las principales rutas en el tráfico de cocaína

¹ *Esta es una de las versiones finales del capítulo que apareció en el libro Drogas y democracia en América Latina de Wola.*

hacia Estados Unidos y se esperaría que allí se concentraran importantes y efectivos esfuerzos para la interdicción.

Existen muchas indicaciones del colapso y fracaso del acercamiento prohibicionista, con énfasis en la interdicción, represivo y militarizado en toda la región, aunque persiste, luego de más de dos décadas de “guerra” en el Caribe, la retórica de la guerra dura contra las drogas. No sería exagerado decir que, en muchos aspectos, los problemas asociados al tráfico y consumo de drogas han empeorado. Sin embargo, en vez de una revisión crítica de las causas de ese fracaso, la política antidrogas de Estados Unidos ha continuado su marcha sin poner en cuestión sus premisas y métodos.

A pesar de que no ha habido un reconocimiento público del fracaso de las políticas de la “guerra contra las drogas”, la política en el Caribe parece estar transformando su visión a favor de nuevos temas prioritarios de seguridad. Luego del 11 de septiembre del 2001 ha resurgido la bandera del “narcoterrorismo” como un nuevo foco de la política de seguridad. Sin poder reclamar resultados palpables en la “guerra contra las drogas”, se declara una “guerra contra el terrorismo” que abarca también al Caribe. Sin haber alcanzado su objetivo de establecer una “barrera” contra el narcotráfico en esta frontera o, de al menos contener algunas de las consecuencias más graves del narcotráfico y el creciente consumo de drogas, la política antidrogas queda opacada por la política antiterrorista y su tangencia “narcoterrorista”.

El Caribe: frontera de la guerra contra las drogas

El Caribe insular ha sido un escenario importante de la guerra contra las drogas, al menos desde finales de la década de los ochenta. Desde la óptica estadounidense, el Caribe es una “zona de tránsito” del tráfico de drogas desde la “zona de origen” (*source zone*) en los países andinos, principalmente Colombia, Perú y Bolivia. En los documentos oficiales de la guerra contra las drogas se ha venido denominado la zona insular del Caribe como el “corredor caribeño” para distinguirlo del otro, más importante, “corredor de México y Centroamérica”. El concepto de “zona de tránsito” se refiere principalmente al tráfico de cocaína, aunque también al creciente suministro de heroína por parte de Colombia al mercado estadounidense.

Según las fuentes oficiales y los analistas del tema, la ruta principal del tráfico de drogas es la de México y Centroamérica, manejada por los carteles mejicanos de drogas. Al “corredor caribeño” se le atribuyen entre el 20 y el 40% de la cocaína que penetra en el mercado estadounidense, que se calculaba para mediados de los noventa en un total de 760 toneladas anuales.² Para 1997, el *United Nations International Drugs Control Programme* (UNDCP) calculaba en 390 toneladas

² La cifra del 20% se menciona en el *International Narcotics Control Strategy Report* (Washington, D.C.: US Department of State, March 1997), pp. 121-24. La cifra del 40% corresponde al United Nations International Drugs Control Programme (UNDCP), Regional Office of the Caribbean, *Activities Report 1997*, p. 3.

métricas la cocaína que transitaba por el Caribe. Otros estimados más conservadores ponen esa cifra en 200 toneladas métricas.

En una deposición congressional del 15 de mayo del 2001, Donnie Marshall, director de la DEA, mencionaba la cifra del 31% como la cantidad de cocaína que transita por el Caribe, contra el 66% por el “corredor de México y Centroamérica”, y el 3% que llega directamente desde América del Sur.³ También se menciona al Caribe como una importante “zona de tránsito” con respecto a Europa y se le atribuye el 30% de la cocaína que ingresa desde América Latina. Más allá de las obvias dificultades para estimar un comercio ilegal y encubierto, se constata un diagnóstico que ubica al Caribe como la segunda ruta del tráfico hacia Estados Unidos con una porción muy significativa del total de cocaína.

Por otro lado, el Vicealmirante John E. Skhor, Comandante de la Zona del Atlántico del Servicio de Guardacostas, en una deposición congressional de mayo del 2000, alegó que la mayor parte de la droga que llegaba al Caribe lo hacía por vía marítima (90%), particularmente en los llamados *“go-fast boats”*, embarcaciones de varios motores de entre 30 y 50 pies de eslora. Skhor estimaba que el 40% de la cocaína destinada a Estados Unidos en 1999 transitaba por el Caribe.

³ Statement by Donnie R. Marshall, Director, Drug Enforcement Administration before the Senate Caucus on International Narcotics Control, May 15, 2001.

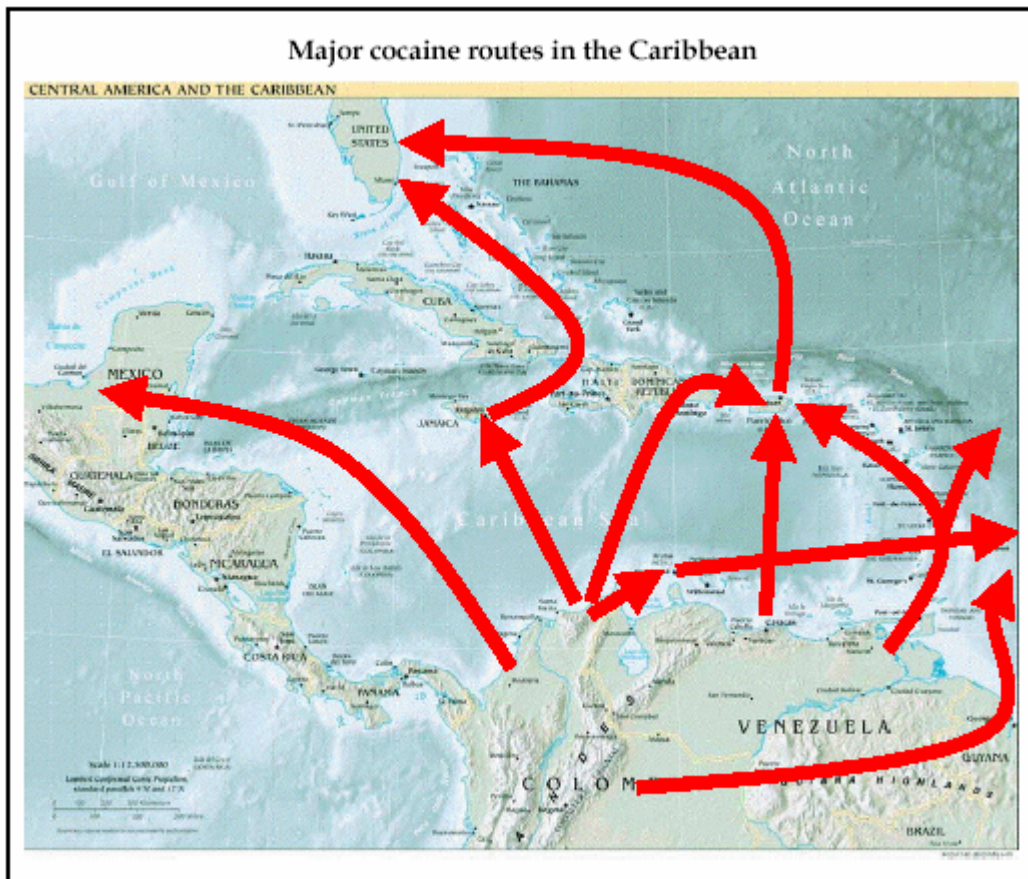
Los estimados más recientes que poseemos de una fuente oficial, la Oficina Regional del Caribe de la Oficina de las Naciones Unidas sobre Drogas y Crimen, se refieren al 2001-2002 y fueron publicados en febrero de 2003. Muestran un cuadro algo distinto que el de las fuentes estadounidenses citadas. Según esta oficina, la totalidad de la cocaína que transitó por el Caribe en dirección a Estados Unidos o Europa en el 2001 fue de 400 toneladas métricas, si se incluye la que transita hacia Centro América y la que viaja directamente de Colombia y Venezuela a Europa. La cocaína que pasó directamente a Estados Unidos a través del Caribe en 2001 se estimó en 160 TM (de 500 TM a principios de los ochenta), mientras que aumentó notablemente la que pasa hacia Europa de 15 TM en 1991 a 53 TM en 2001. Por otro lado, este informe alega que se ha producido un cambio en la importancia relativa de los “corredores” de las drogas hacia Estados Unidos, con una tendencia a igualarse el de México-Centroamérica y el del Caribe, siendo ambos prácticamente equivalentes para 2001.⁴

Al interior de la región caribeña existen tres rutas principales para el tráfico de drogas. La primera va del occidente de Colombia a Centroamérica y México pasando por la zona marítima más al oeste del Caribe. La segunda se inicia en el oriente colombiano hasta Jamaica y de ahí al enorme archipiélago de las Bahamas y Turcos y Caicos, atravesando el Paso de los Vientos entre Cuba y Haití, para terminar en la Florida. La tercera confluye en Puerto Rico desde la

⁴ United Nations Office on Drugs and Crime, Caribbean Regional Office, *Caribbean Drug Trends 2001-2002*, Bridgetown, Barbados, February 2003, pp.3-5.

Española en el este y las Antillas menores en el oeste, para luego pasar por diversos medios a los Estados Unidos continentales. Esta ruta es también importante para el tráfico de cocaína hacia Europa.⁵ Las rutas aparecen en el siguiente mapa preparado por la oficina regional de la ONU sobre drogas y crimen.

Mapa 1. Principales rutas del tráfico de cocaína en el Caribe para 2001-2002.



Fuente: United Nations Office on Drugs and Crime, Caribbean Regional Office, *Caribbean Drug Trends 2001-2002*, Bridgetown, Barbados, February 2003, p. 6.

⁵ Ibid., Map "Major cocaine routes in the Caribbean", p. 6.

La importancia de estas rutas "internas" ha tendido a cambiar a través del tiempo y existen diversas apreciaciones sobre su peso relativo. Una de las características del tráfico de drogas en las "zonas de tránsito" es su adaptabilidad a las medidas de interdicción y la capacidad de los traficantes de utilizar rutas alternas. El tráfico de drogas hacia Estados Unidos se ha comparado con una gota de mercurio que al presionarse se divide en muchas pequeñas gotitas o a un globo que al apretarse se infla por otros lados.

La ruta de Bahamas, de larga historia de piratería y contrabando, tenía y tiene grandes ventajas geográficas para introducir drogas en la Florida. El poco poblado archipiélago tiene 29 islas, 661 cayos y 2,378 rocas, y está ubicado en una gran extensión de mar a poca distancia de Estados Unidos.⁶ La forma predominante del tráfico era por aire desde Sur América o haciendo trasbordos en Jamaica. Para desarticular esa ruta se inició en 1982 la Operación Bahamas y Turcos y Caicos (OPBAT) como un esfuerzo multiagencial en que participaron la DEA, el Departamento de Estado, el Departamento de Defensa, la Guardia Costanera y el Servicio de Aduanas, además de las autoridades de las Bahamas.⁷ La concentración de recursos en la zona de la Bahamas llevó a un fuerte aumento en la ocupación de drogas en la década de los ochenta y principios de

⁶ Michael Craton, *A History of the Bahamas* (Waterloo, Canada: San Salvador Press, 1986), Capítulo 1.

⁷ International Narcotics and Law Enforcement: FY 2003 Budget, May 2002 (www.state.gov/g/inl/rls/rpt/cbj/fy2003/10569.htm)

los noventa (hasta el presente se han ocupado 67 toneladas de cocaína y 328 de marihuana).⁸

De forma paralela se desarrolló la *Operation Alliance* en la frontera con México y, en 1990, se designó a la zona fronteriza un *High Intensity Drug Trafficking Area* (HIDTA). El año anterior se había creado el *Joint Task Force 6* (JTF-6) en Fort Bliss, El Paso. Una de las características de las medidas para controlar la zona de frontera con México fue el uso cada vez mayor de las fuerzas militares de Estados Unidos, con la consecuente erosión de las limitaciones impuestas a la acción policial de los militares por la ley *Posse Comitatus*.⁹

Basta examinar un mapa de la región para entender que la mayor asignación de recursos civiles y militares a la zona de México y las Bahamas, combinado con las medidas en contra del tráfico de drogas tomadas por Cuba (una larga isla-archipiélago que extiende desde el Estrecho de Yucatán hasta el Paso de los Vientos)¹⁰ muy probablemente produjeron en la década de los noventa un desplazamiento del tráfico hacia La Española, Puerto Rico y el Caribe Oriental. Cuba posee un contingente de tropas guarda fronteras de 6,500 efectivos bajo el

⁸ Donnie Marshall, *op.cit.*

⁹ Timothy J. Dunn, *The Militarization of the U.S.-Mexico Border, 1978-1992, Low Intensity Conflict Doctrine Comes Home* (Austin: The University of Texas, 1996), p. 112.

¹⁰ Los comentarios de las autoridades estadounidenses sobre los esfuerzos antidrogas de Cuba han tendido a ser generalmente favorables. Un informe reciente de la DEA sobre el Caribe dice sobre Cuba, "...Cuba is not a major transit country for cocaine destined to the United States." Añade también que, "...Money laundering in Cuba most likely is minimal..." y "Cuba is not a known source country for precursor chemicals..." El informe señala la colaboración existente entre el Ministerio del Interior cubano y el Servicio de Guardacostas estadounidense. DEA, *The Drug Trade in the Caribbean: A Threat Assessment*, pp. 12-13 (www.usdoj.gov/dea/pubs/intel/01019/index.html)..

Ministerio del Interior que ha jugado un papel importante en la interceptación de cargamentos,¹¹ aunque recientemente el informe oficial de Estados Unidos sobre drogas ha expresado preocupación por la degradación de las capacidades cubanas en la lucha antidrogas en los siguientes términos: *“Cuba’s decaying infrastructure, declining operations budgets, and sporadic fuel shortages have hampered enforcement efforts.”*¹²

Un informe del *Government Accounting Office* (GAO) de abril de 1996 alegaba que Puerto Rico se había convertido en principal punto de entrada para la cocaína en el Caribe Oriental y señalaba que *“U.S. drug officials believe that after 1993 traffickers moved some of their activities from the Bahamas to Puerto Rico because U.S. interdiction efforts in the Bahamas had increased the risk to traffickers.”*¹³ El informe del GAO incluía un mapa preparado por el Departamento de Defensa, en el cual se representaban las rutas en el Caribe Oriental desembocando casi todas en la zona de Puerto Rico e Islas Vírgenes.

Esta evaluación se recoge también en el testimonio del Vicealmirante Skhor de mediados del año 2000 que hemos citado, donde se establece el siguiente orden con respecto a los países más problemáticos: *“In the Caribbean Transit Zone, the highest threat region is Puerto Rico, followed by Haití, then Jamaica, and the*

¹¹ The Economist Intelligence Unit, *Cuba: Country Profile*, (London: The Economist, 2002).

¹² U.S. Department of State, *International Narcotics Control Strategy Report*, Washington, D.C., March 2003, p. VI-9.

¹³ GAO, *U.S. Interdiction Efforts in the Caribbean Decline* (Washington, D.C.: GAO, April 1996), GAO-NSIAD-96-119.

Western Caribbean.” Más adelante añadía que su foco de atención sería Puerto Rico ya que por allí pasaba la mitad de la cocaína que transitaba por el Caribe y la cuarta parte de toda la cocaína que entraba a los Estados Unidos.¹⁴

A pesar de esta declaración del Vicealmirante Skhor, para marzo de 2003, el informe anual oficial de Estados Unidos sobre control de drogas alegaba que Jamaica, las Bahamas y la República Dominicana eran las principales rutas para las drogas desde la América del Sur, con Haití jugando un papel cada vez más importante por el grado de corrupción reinante. Se estimaba en el informe que por la ruta Jamaica-Cuba-Las Bahamas transitaban de 10 al 15% de la cocaína destinada a los Estados Unidos.¹⁵ Sobre Jamaica el *International Narcotics Control Strategy Report* correspondiente al 2002 decía que por allí pasaban 100 toneladas de cocaína, de las cuales 70 estaban destinadas a Estados Unidos y el resto a Europa.¹⁶

El informe de la Oficina Regional del Caribe de la Oficina de Naciones Unidas sobre Drogas y Crimen, coincide sobre el auge reciente de la ruta de Jamaica-Bahamas y lo atribuye al cambio de prioridades de seguridad de Estados Unidos luego del 11 de septiembre de 2001. El auge de las actividades criminales en

¹⁴ Statement of Vice Admiral John E. Skhor, Commander Coast Guard Atlantic Area, on *The Drug Smuggling Problem in the Caribbean*, before the Subcommittee on Criminal Justice Oversight, Committee on the Judiciary, United States Senate, May 9, 2000 (www.uscg.gov/hq/g-o/g-opl/testimony/09may00.htm).

¹⁵ “Jamaica Still Leading Caribbean Drug Route”, Reuters, 1 March, 2003. También “Jamaica Gets Good Marks for Narco Fight”, *Jamaica Observer*, 3 March 2003.

¹⁶ Department of State, *International Narcotics Control Strategy Report*, Washington, D.C., March 2003, “Caribbean”, p. VI-44.

Jamaica llegaron a tal punto que en mayo de 2003 el Jefe de Estado Mayor del *Jamaica Defense Force (JDF)*, Vicealmirante Hardley Lewin, alegó que las actividades criminales transnacionales, incluyendo el narcotráfico, representaban una amenaza para la democracia y la forma de vida del país.¹⁷

Sin embargo, el informe también señala que *“since the early 1990s, Puerto Rico has remained the largest hub for cocaine in the Caribbean”* y que el tráfico por las Antillas Menores hacia Puerto Rico había tendido a intensificarse. Difiere con el estimado estadounidense sobre Haití al señalar que la inestabilidad política en ese país ha afectado a todos los negocios, incluyendo el de las drogas.¹⁸ En resumen, los análisis disponibles apuntan a una intensificación del tráfico por Jamaica, con Puerto Rico manteniendo un papel importante en el tráfico hacia Estados Unidos.

Cabe mencionar, con respecto a la noción de “tránsito”, que el Caribe tiene la peculiaridad de que las fronteras políticas de Estados Unidos, Francia, Inglaterra y Holanda (y por lo tanto, de la Comunidad Europea) pasan por la región, por lo que, en sentido estricto, la droga no tiene que salir del Caribe para estar en territorio de esos países. Sin embargo, Estados Unidos parece hacer una distinción entre sus territorios caribeños (Puerto Rico e Islas Vírgenes),

¹⁷ Devon Evans, Gleaner Writer, Ocho Rios, St. Ann, “Democracy under threat from drug trade”, *Jamaica Gleaner*, 6 May 2003. Le agradezco al amigo David E. Lewis el haberme enviando este texto.

¹⁸ United Nations Office on Drugs and Crime, Caribbean Regional Office, Caribbean Drug Trends 2001-2002, op. cit, p. 8.

considerados parte de la “zona de tránsito”, y su territorio continental, denominado CONUS y definido como zona de destino. Por ejemplo, en el testimonio del Vicealmirante Skhor que hemos citado, la cocaína “pasa” por Puerto Rico a Estados Unidos, como si la isla no fuera territorio estadounidense. Esto presupone una noción de un “adentro” y un “afuera” de las fronteras, donde los territorios caribeños de Estados Unidos (y quizás toda la región) se ubican en una especie de “zona gris” que está afuera con respecto a CONUS pero adentro con respecto al “afuera” de la zona andina de producción.

La noción de “zona de tránsito” para definir al Caribe en la estrategia antidrogas de Estados Unidos refleja el énfasis en la “interdicción” y el objetivo de detener las drogas antes de que penetren por la frontera de ese país. Este ha sido uno de los objetivos centrales del *National Drug Control Strategy* de ese país. Según la versión de 1997 de ese documento, la cuarta de las cinco metas era: “*Shield America’s air, land and sea frontiers from the drug threat*”.¹⁹ La expresión “zona de tránsito” trasmite la imagen de una región por donde “pasan” las drogas desde la “zona de producción” a la “zona de consumo”. El corolario es la noción de que el flujo de drogas se podía *detener* en la zona de tránsito haciendo de las fronteras un “escudo”. A mediados de los ochenta se llegó a pensar en la posibilidad de un “bloqueo” entre la DEA, Aduanas y el

¹⁹ Citado en, Daniel L. Whitten, Major, USAF, “Perspective on the military involvement in the War on Drugs—Is there a better way?”, Research Report, Air Command and Staff College, Air University, April 1999, p. 6 (AV/ACSC/227/1999-04).

Guardacostas de Estados Unidos que fuera efectivo en un 95%²⁰ y a una historia oficial sobre las acciones antidrogas del Comando del Atlántico (USLANTCOM) en el Caribe se le puso el revelador título de *"Caribbean Barrier"*.²¹

La imagen que trasmite el concepto de "zona de tránsito" encubre la complejidad del negocio de las drogas en el Caribe y sus diversos impactos en las sociedades y estados de la región. La región se relaciona con ese negocio por otros ángulos que tienen que ver con el consumo, la producción, el lavado de dinero, la corrupción gubernamental, el tráfico de armas ligeras, las organizaciones criminales y la violencia interna. También afecta internamente a las políticas estatales, impacta la economía, las políticas de salud y a la sociedad civil, entre otras cosas. Para los caribeños el dato importante no es que las drogas "pasen" por su territorio, sino que impactan negativamente su vida social y cotidiana de múltiples maneras.

La región del Caribe se caracteriza por una gran heterogeneidad y por dificultades de definición. La Cuenca del Caribe tiene más de 3 millones de kilómetros cuadrados de extensión y cientos de islas, lo cual marca el carácter predominantemente marítimo de su geografía. El Caribe insular abarca grandes diferencias de escala, cultura, instituciones políticas, y población, entre otras,

²⁰ Captain John E. La Couture (Ret.), "Isn't it time to Declare War on the Drug Invaders", *US Naval Institute Proceedings* (December, 1986), pp. 84-5.

²¹ Captain Alexander G. Monroe, USNR (Ret.), *Caribbean Barrier: U.S. Atlantic Command Support of Counterdrug Operations, 1989-1997*, U.S. Joint Forces Command Special Historical Study, Office of the Command Historian, Headquarters, Commander in Chief, U.S. Joint Forces Command, Norfolk, Virginia, December 2000.

que dificultan las generalizaciones. En el caso de las políticas antidrogas, se incluyen en el Caribe bajo el concepto del *“Caribbean corridor”* estados que no son propiamente parte del Caribe insular, como las Bahamas y las Turcos y Caicos, así como territorios continentales como Surinam y Guyana. Para propósitos de este análisis utilizaremos la definición de región que aparece en los documentos de la política antidrogas de los Estados Unidos, a saber, Caribe insular más las Bahamas y las islas Turcos y Caicos, y Surinam, Guyana y la Guayana Francesa. Excluimos a Belice, normalmente incluido desde la perspectiva de los países caribeños de habla inglesa, por estar más relacionado con los procesos centroamericanos.

Los militares entran en la lucha antidrogas

La agenda de seguridad de Estados Unidos para el Caribe, dominada por temas de la Guerra Fría hasta la década de los ochenta, comenzó a cambiar para fines de esa década. El trágico fracaso del Movimiento de la Nueva Joya en Grenada (y la subsiguiente crisis de los movimientos de izquierda en el Caribe angloparlante), el fin de la guerra en Centroamérica y, finalmente, el colapso del llamado “bloque socialista” con la consiguiente aguda crisis económica en Cuba, cambiaron radicalmente el panorama geopolítico regional. La desaparición de la Unión Soviética, la debilidad internacional y militar de Cuba, y la ausencia de

desarrollos políticos adversos, enfocaron la atención sobre lo que se denominó “nuevas amenazas no tradicionales”.

Aunque se discutieron varios nuevos retos de seguridad, incluyendo la seguridad ecológica, en lo que respecta al Caribe se fue forjando un consenso en Estados Unidos entre militares y civiles que las principales amenazas eran el narcotráfico y la migración ilegal. De lo que se trataba era de redefinir las políticas de seguridad para evitar que esas amenazas, que se percibían emanaban de América Latina y el Caribe, impactaran al interior de los Estados Unidos.²²

En un libro publicado en 1989 que colocaba mucho énfasis en el tema de las “nuevas amenazas”, el General Paul Gorman, ex comandante de SOUTHCOM reclamaba que se estableciera un comando unificado de los Estados Unidos para el Caribe el cual tendría como sus dos primeras misiones la lucha antidrogas y el control del movimiento de armas y subversivos.²³ El reclamo del General Gorman que se colocara todo el Caribe bajo un solo comando unificado, en este caso SOUTHCOM, estaba matizado por el papel antidrogas que se le asignaba crecientemente a las fuerzas armadas y aparentemente fue un factor de peso para resolver la competencia entre LANTCOM y SOUTHCOM por el control del Caribe, a favor del último. Se argumentó que las nuevas misiones pos Guerra

²² Esta transición la hemos discutido en Jorge Rodríguez Beruff y Humberto García Muñiz, *Security problems and policies in the post-Cold War Caribbean* (Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Macmillan Press, 1996).

²³ General Paul F. Gorman, “Defining a Long-Term US Strategy for the Caribbean Region”, en Georges Fauriol, *Security in the Americas* (Washington, D.C.: National Defense University Press, 1989), p. 351.

Fría requerían “cerrar la brecha” creada por la existencia de dos comandos con responsabilidad por América Latina y el Caribe.

Para fines de los ochenta no había un comando unificado que tuviera responsabilidad por la totalidad del Caribe insular. Sin embargo, la crisis de Grenada había ampliado notablemente la influencia militar de Estados Unidos en el Caribe, sobre todo en el Caribe Oriental donde se construyó el *Regional Security System* (RSS) y en los otros países angloparlantes de CARICOM. Todas las zonas marítimas y terrestres del Caribe insular estaban bajo la jurisdicción de Comando del Atlántico (LANTCOM), con la excepción de la República Dominicana que tradicionalmente había estado bajo SOUTHCOM. LANTCOM, con sede en Norfolk, Virginia, y con importantes componentes en Puerto Rico, era un comando unificado bajo predominio naval. Aunque solamente la República Dominicana estaba bajo SOUTHCOM, esa excepción era importante ya que se trataba del país con las fuerzas armadas y de seguridad más numerosas en el Caribe insular luego de Cuba. Por lo tanto, le correspondió a LANTCOM impulsar las medidas antidrogas en el terreno militar durante la primera mitad de los noventa, mientras que SOUTHCOM se ocupaba de impulsar esa agenda en la República Dominicana.

A LANTCOM le correspondió, hasta 1997, auspiciar la formación y desarrollo del *Regional Security System* (RSS) en el Caribe Oriental, impulsar la coordinación de las fuerzas de seguridad caribeñas a través de ejercicios conjuntos, y auspiciar el

foro regional denominado Conferencia sobre Seguridad de las Islas del Caribe (*Caribbean Island Security Conference*, CINSEC), entre otras acciones.²⁴ Además, en 1989 se crearon tres fuerzas conjuntas de tarea (*joint task forces*) para la lucha antidrogas: JTF-4, en Key West, JTF-5, en el Pacífico, y JTF-6, para la frontera con México. JTF-4, con jurisdicción para todo el Caribe, se puso bajo el control de LANTCOM. En 1993, JTF-6, bajo la jurisdicción del comando del ejército (FORSCOM), pasó al control de un LANTCOM renombrado USACOM. Por otro lado, el JTF-4 de Key West se convirtió en el *Joint Interagency Task Force-East* (JIATF-E) cuando se le integraron agencias que no eran del Departamento de Defensa como el Guardacostas y el Servicio de Aduanas. Finalmente, bajo LANTCOM también se introdujeron cambios en el sistema de vigilancia electrónica para la región, principalmente la construcción de los nuevos equipos de Radar Relocalizable sobre el Horizonte (*Relocalizable Over the Horizon Radar*, ROHTR).²⁵

Es necesario aclarar que LANTCOM sufrió importantes cambios durante el período que ejerció el control casi exclusivo de los aspectos militares de la lucha antidrogas en el Caribe. En octubre de 1993 se le asignaron funciones sobre todas las fuerzas militares basadas en los Estados Unidos continentales (CONUS) y autoridad de mando para combate (*combatant command authority*) sobre el Comando de Fuerzas del Ejército (FORSCOM), el Comando de Combate Aéreo

²⁴ El papel de LANTCOM en el Caribe se discute en, Alexander G. Monroe, *Caribbean Barrier: U.S. Atlantic Command support of counterdrug operations* (Norfolk, Va.: Office of the Command Historian, 2000).

²⁵ *Ibid.*, pp. x-xiv.

(ACC) y el Cuerpo de Infantes de Marina del Atlántico (MARFORLANT). Esto lo convirtió en un comando realmente integrado y en ese momento cambió su nombre de LANTCOM a USACOM.²⁶

En julio de 1997 culminó una importante redefinición de los comandos estadounidenses en el Caribe. Toda la región del Caribe, que anteriormente había estado bajo LANTCOM-USACOM, se colocó bajo la responsabilidad de SOUTHCOM. De esta manera se le asignó a un solo comando unificado casi toda la América Latina (con única la excepción de México) y el Caribe. Peter Zirnite ha destacado que SOUTHCOM fue el comando que asumió con mayor entusiasmo la nueva misión antidrogas: *"SOUTHCOM was far ahead of its colleagues, as it had long been the most enthusiastic advocate of deepening the military's role in combatting drug trafficking."* Luego de la intervención en Panamá el general Thurman ordenó que se le diera primera prioridad a la lucha contra las drogas y creó un *Counternarcotics Operations Center*.²⁷

Para mediados de los noventa, la misión antidrogas de SOUTHCOM ya ocupaba una alta prioridad, eventualmente convirtiéndose en una de la dos misiones principales según el *Center for International Policy*. La relevancia de la misión antidrogas de SOUTHCOM se refleja en el hecho de que recibe el 25% de todos los fondos antidrogas del Departamento de Defensa. Sus otra misión más

²⁶ *Ibid.*, p. x. Para un esquema general de los cambios ver, Humberto García Muñiz, *La ayuda militar como negocio, Estados Unidos y el Caribe* (San Juan: Ediciones Callejón, 2002), p. 211.

²⁷ Peter Zirnite, *Reluctant Warriors, The U.S. Military and the War on Drugs* (Washington D.C.: WOLA, August 1997). p. 13.

importante es la relación con las fuerzas armadas de la región.²⁸

La estructura militar antidrogas post-Panamá

Además de esta reasignación del Caribe a SOUTHCOM, también ocurrieron otros cambios a fines de los noventa que tuvieron que ver con la necesidad de reubicar actividades que se realizaban en Panamá o con la política militar hacia Colombia. La pérdida de la acceso a la Base Howard se trató de subsanar con la creación del *Joint Task Force Bravo* (JFT-B) en la base aérea de Soto Cano en Honduras. Otras unidades y actividades aéreas se trasladaron a Puerto Rico, particularmente la operación *Coronet Oak* del *Air Force Reserve Command* (AFRC) que fue ubicada en la Base Aérea Muñiz del Aeropuerto Internacional Luis Muñoz Marín.²⁹ Entre las misiones de Coronet Oak está, “...support of U.S. troops and the Drug Enforcement Agency.”³⁰ Muchas de esas operaciones aéreas están relacionadas con las actividades en Colombia y la Zona Andina.

Para ampliar la capacidad de operaciones aéreas se gestionó acceso a nuevas bases aéreas denominadas eufemísticamente *Forward Operations Locations* (FOLs). Dos de estas FOLs están localizadas en los territorios holandeses de Aruba y Curazao. Los otros FOLs están ubicados en los aeropuertos

²⁸ Center for International Policy, “U.S. Southern Command” (www.ciponline.org/facts/dodsc.htm).

²⁹ Jorge Rodríguez Beruff, “Guerra contra las drogas, militarización y democracia: políticas y fuerzas de seguridad en Puerto Rico”, en Humberto García Muñiz y Jorge Rodríguez Beruff, eds., *op. cit.*, pp. 92-4.

³⁰ Global Security.org, “Coronet Oak” (www.globalsecurity.org/military/coronet_oak.htm).

internacionales de Comalapa, El Salvador, y Eloy Alfaro en Manta, Ecuador. Para abril de 1999 se comenzaron a utilizar por aviones militares y del servicio de aduanas las FOLs en el *Hato International Airport* de Curazao y el *Queen Beatrix International Airport* de Aruba. Entre 1999 y 2000, se negociaron acuerdos de diez años con todos los países involucrados.³¹

La base naval de Guantánamo se ha usado crecientemente como campamento para procesar migrantes y, más recientemente, como centro de interrogatorio en la guerra contra el terrorismo. En los años noventa pasaron por esa instalación más de 50,000 haitianos y cubanos. SOUTHCOM creó a principios de 2002 el *Joint Task Force-160* para manejar los detenidos de Afganistán y otros lugares. Poco después se estableció el *Joint Task Force-170* para hacerse cargo de los interrogatorios a los detenidos.³² El informe de *Amnesty International* correspondiente al 2003 criticó fuertemente a los Estados Unidos por las violaciones a los derechos humanos que ocurren en este campo, incluyendo el encarcelamiento de menores.

La estructura de inteligencia orientada hacia la lucha antidrogas fue redefinida con la fusión del *Joint Interagency Task Force South* (JIATF-S), localizada en Panamá, con el JIATF-East en Cayo Hueso. Según SOUTHCOM JIATF-E "...is an

³¹ Ciproline, U.S. Military Facilities, Forward Operating Locations (www.ciproline.org/facts/fol.htm). Ver también, Tom Blickman, "Bases avanzadas de los Estados Unidos en Aruba y Curacao: una aporte a la intervención militar en Colombia", *TNI Drogas y Democracia* (www.tni.org/drogas/research/bases.htm).

³² Global Security.org, "Joint Task Force 160" y "Joint Task Force 170" (www.globalsecurity.org/military/agency/dod/jtf-160.htm).

*interagency organization designed to facilitate coordination of military counterdrug efforts in the Source and Transit zones.*³³ Esta estructura, por ejemplo, utiliza información provista por los radares ROHTR para coordinar la interceptación de embarques de drogas en el Caribe.

También ocurrieron cambios en los sistemas de radar que cubren la región del Caribe. La vigilancia por radar se realizaba por medio del *Caribbean Basin Radar Network* (CBRN) operado por la Fuerza Aérea de Estados Unidos con 17 equipos de radar en 10 países del Caribe. En su momento de mayor actividad el CBRN tenía un personal de 1,000 y presupuesto de \$200 millones anuales. Según un oficial de la Fuerza Aérea que trabajó con este sistema, el CBRN era *“one of the most intense radar nets ever configured”*.³⁴ Luego de su reducción a mediados de los noventa se menciona la operación de estos radares en solo 6 países, uno de los cuales es Colombia.³⁵

La nueva tecnología de radar conocida como *Relocatable Over the Horizon Radar* (ROTHR) sería supuestamente más barata y efectiva que los radares tradicionales de la CBRN. Los radares ROTHR en Virginia y Texas, que cubren la casi totalidad de la zona del Caribe, entraron en operación en abril de 1993 y septiembre de 1995, respectivamente. En 1999 entró en operación el ROTHR de

³³ Global Security.org, “U.S. Southern Command” (www.globalsecurity.org/military/agency/dod/southcom.htm).

³⁴ Daniel L. Whitten, op.cit., p. 20.

³⁵ Center for International Policy, “Anti-drug Radar Sites” (www.ciponline.org/facts/radar.htm).

Puerto Rico localizado en *Fort Allen* (Juana Díaz), y Vieques, dirigido a cubrir una gran área de América del Sur.

El sistema ROTHHR fue construido por la compañía Raytheon, la cual también lo opera por contrato con la marina de guerra. El contrato de operación firmado en el 2001 fue \$6,542,871 por un año y prorrogable por cuatro años hasta llegar a un total de \$34.6 millones.³⁶ El propósito inicial del sistema según Raytheon era *“to provide early warning of strikes against aircraft carrier task forces”* y se alegó que sería muy efectiva en la detección del tráfico de drogas.³⁷ Sin embargo, el GAO señaló que la “modernización” de los mecanismos de detección electrónica en efecto había degradado la capacidad de vigilancia.³⁸

La historia oficial sobre el papel de LANTCOM en la guerra contra las drogas también contiene comentarios muy críticos de la decisión de degradar la capacidad de los radares de microondas del CBRN y sustituirlos por los radares ROTHHR.

The deployment of ground based radar... was severely reduced by the Fall of 1994 closure of the Caribbean Radar Network Program (CBRN). The decision was decried as tactically unsound, and... a breach of faith among Caribbean nations opposed to drug trafficking. While Relocatable Over the Horizon Radar (ROTHR) has proven effective in tracking air TOIs, the third site built in Puerto Rico, was caught up in domestic island politics

³⁶ DoD, DoD News: Contracts for June 13, 2001
(www.defenselink.mil/news/Jun2001/c06132001_ct265-01.html)

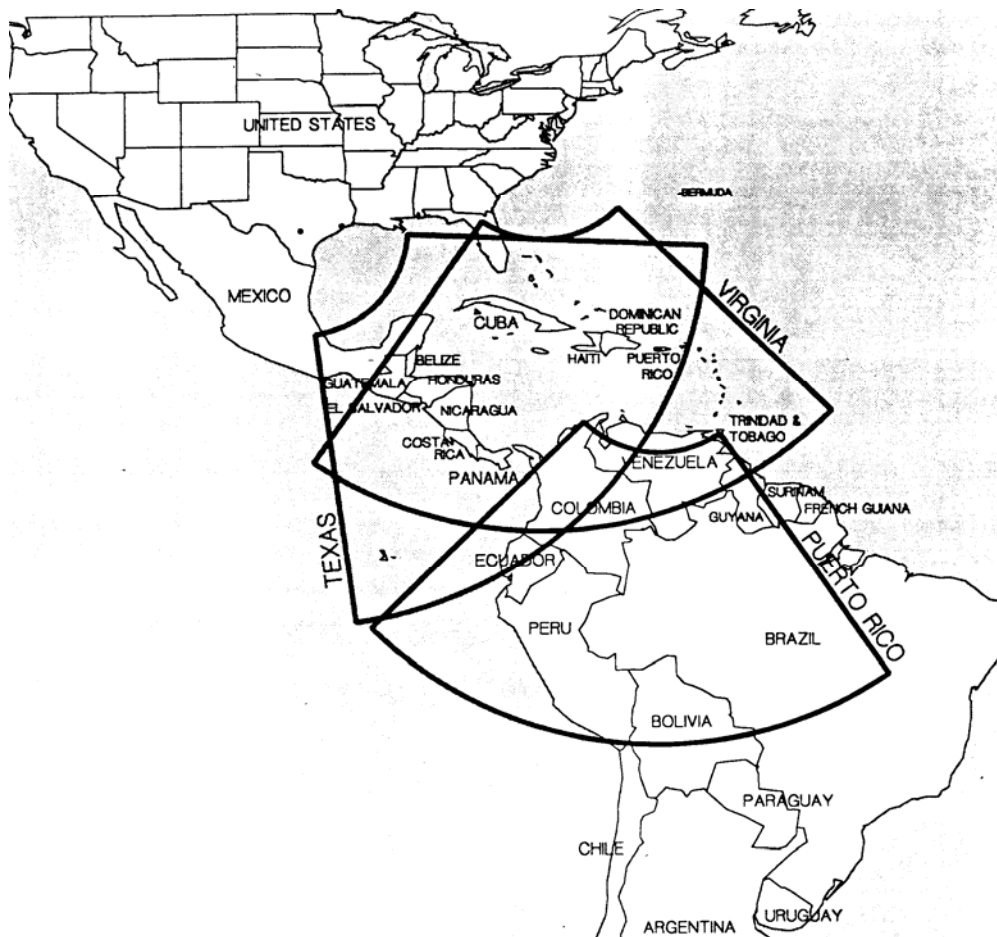
³⁷ “Raytheon awarded Navy radar operation, maintenance contract”, *Journal of Aerospace and Defense Industry News*, August 13, 1999
(www.aerotechnews.com/starc/1999/081399/Raytheon_Navy.html)

³⁸ GAO, *U.S. Interdiction Efforts in the Caribbean Decline...*, p. 14-15. Esta publicación incluye unos interesantes mapas sobre la reducción de la efectividad de la cobertura de los radares tradicionales a mediados de los noventa.

and the controversy over the navy's use of Vieques Island as a bombardment range...³⁹

Las zonas de cobertura de los radares ROTHR aparecen en el siguiente mapa.

Mapa 3. Alcance de los radares ROHTR



Fuente: Departamento de la Marina de E.E.U.U., NAVSPACECOM, *Declaración de impacto ambiental preliminar, Sistema de radar relocalizable más allá del horizonte (ROTHR)*, Puerto Rico, julio de 1995.

El ROTHR operó en Puerto Rico con un alto grado de secretividad. Solo recientemente se publicó información sobre su funcionamiento y efectividad al

³⁹ Captain Alexander G. Monroe, *op. cit.*, pp. 55-6.

conocerse datos que le proveyera la marina de guerra estadounidense a la Oficina de Control de Drogas (OCD) del gobierno de Puerto Rico. Según esos datos, la efectividad del sistema ha sido muy cuestionable y decreciente. Para el 2001, se ocuparon menos de dos toneladas de cocaína por la acción de los tres radares, lo cual constituye menos del 1% de la cocaína que se estima transita por el Caribe. Los datos también reflejan su ineficacia para detectar “naves de superficie” (i.e., barcos y lanchas rápidas), ya que en tres años solo habían ayudado a interceptar cuatro embarcaciones en toda la región, así como su decreciente eficacia para lograr detectar y ocupar drogas transportada por vuelos de aviones pequeños.

Desde mediados de los noventa los críticos del ROTHR en Puerto Rico habían denunciado que esa tecnología era evidentemente ineficaz ya que no podía detectar botes de madera y fibra de vidrio, que eran el principal medio de transporte de drogas. Según un alto oficial del Servicio de Guardacostas, *“...about 90 percent of the cocaine flow moves by maritime means, and in the Caribbean over 80 percent of the time the traffickers’ choice of conveyance is by ‘go-fasts’—typically 30- to 50-foot, multiengine boats which carry 50 to 1,500 kilograms of cocaine each trip.”*⁴⁰ A pesar de esto, la marina de guerra desea retener este sistema en Vieques luego del fin de las maniobras navales que ocurrió en mayo de 2003.

⁴⁰ Vice Admiral John E. Skhor, *op. cit.*

Tabla 1. Resultados de interceptación de los tres radares ROHTR (Virginia, Texas y Puerto Rico).

	FY 2000	2001	2002
Cocaína (kilos)	3,098	4,313	2,225
Marihuana (libras)	0	1,042	0
Aviones	18	5	4
Arrestos	26	11	6
Naves de Superficie	2	1	1
Vehículos	4	0	0
Armas	0	0	47 (AK-47)
Dinero	0	0	0
Valor en las calle (drogas)	\$185 M	\$260	\$111

Fuente: Marina de Guerra de Estados Unidos (*US Navy*), datos suministrados por la Oficina de Control de Drogas del Gobierno de Puerto Rico, en José R. Ortúzar, "Disminuye efectividad radar ROHTR", *El Vocero*, 13 de enero de 2002, p. 5.

La entrada en vigor de los aspectos militares de los Tratados Torrijos-carter llevaron al traslado a Miami de los cuarteles generales de SOUTHCOM. Sin embargo, su componente operativo, el Ejército Sur, se reubicó de Panamá a

Puerto Rico. El Ejército Sur (*U.S. Army South*, USARSO) es un *Major Army Command* (MACOM) bajo SOUTHCOM con un personal de 1,800, la mayor parte en Fort Buchanan en San Juan de Puerto Rico.⁴¹ A ese personal se debe añadir, como fuerzas auxiliares, a la Guardia Nacional y las unidades de la Reserva en Puerto Rico.

USARSO tiene un batallón aéreo en la base de Soto Cano en Honduras (*1-228th Aviation Battalion*), y las tropas del ejército del *Special Operations Command South* (SOCSOUTH) localizado en la base naval de Roosevelt Roads en Puerto Rico. También está a cargo de las numerosas misiones militares (MILGRPS) de SOUTHCOM en América Latina y el Caribe. El Ejército Sur saldrá de Puerto Rico durante el año de 2003 y será relocalizado en Fort San Houston, Texas. La ceremonia marcando su cierre en Puerto Rico se llevó a cabo el 13 de junio de 2003. No se ha anunciado cuáles componentes se quedarían en Puerto Rico, pero al menos SOCSOUTH parece que permanecerá por un tiempo en la base naval de Roosevelt Roads.

SOCSOUTH es el comando unificado de operaciones especiales de SOUTHCOM con componentes de fuerzas especiales del ejército, la marina de guerra y la fuerza aérea. Las unidades de SOCSOUTH que están desplegadas en Roosevelt Roads son la Compañía C, Tercer Batallón, 7mo Grupo de Fuerzas Especiales

⁴¹ Para un discusión general de las fuerzas de operaciones especiales, ver, GAO, *Special Operations Forces: Force Structure and Readiness Issues* (Chapter Report, 03/24/94, GAO/NSIAD-94-105).

(Aereotransportado), Unidad Cuatro de Guerra Especial Naval, y la compañía D, 160 Regimiento de Aviación de Operaciones Especiales (Aereotransportada). Este comando maneja más de 200 despliegues anuales de fuerzas especiales, con un promedio de 42 misiones en 16 países en cualquier momento. Cuenta con un personal militar de alrededor de 350, varios aviones de transporte C-130 y unidades de patrullaje antinarcóticos Orión P-3C. Además de las sus facilidades en la gran base naval de Roosevelt Roads, SOCSOUTH ha estado utilizando el Campamento Santiago de la Guardia Nacional de Puerto Rico en Salinas y el cercano aeropuerto Mercedita de Ponce.

Una de las misiones de SOCSOUTH es proveer entrenamiento *in situ* a las fuerzas militares de la región para realizar tareas antidrogas: *"SOCSOUTH contributes to the accomplishment of USCINCSOUTH theater objectives by assisting US agencies in training host nation forces to target drug production and trafficking..."* También se menciona como su misión la de la colaboración interagencial *"...to interdict the flow of drugs in the transit zone."* Estas actividades de entrenamiento se conocen como *Joint Combined Exchange Training* (JCET) y se añaden al importante programa tradicional de entrenamiento conocido como *International Military Education and Training* (IMET).⁴²

⁴² Global Security.org, "Special Operations Command South (SOCSOUTH)" (www.globalsecurity.org/military/agency/dod/socsouth.htm). También Center for International Policy, "U.S. Southern Command" (www.ciponline.org/facts/dodsc.htm)

Muchas de las misiones de entrenamiento bajo JCET se dan en el Caribe. En 1999, el año más reciente para el cual tenemos información, se realizaron 15 entrenamientos JCET o antidrogas por fuerzas especiales en el Caribe en el cual participaron al menos 655 efectivos de la región y a un costo bastante considerable. Solamente en la República Dominicana en ese año se entrenaron 281 militares bajo ese programa. Los datos de 1999 están disponibles en la página WEB del Center for International Policy.⁴³

SOC SOUTH también coauspicia los ejercicios regionales *Tradewinds*. Además de las funciones antidrogas, se menciona la importancia estratégica de los recursos petroleros de la región y la asistencia en emergencias (como el huracán Mitch en Centroamérica o las inundaciones en Venezuela) como parte de sus misiones.⁴⁴

Dos accidentes han resaltado la intensidad del uso de Puerto Rico para el entrenamiento de fuerzas especiales, información que apenas llega al público. El 7 de agosto se accidentó en un área montañosa al sur de San Juan un avión MC-130H de fuerzas especiales que practicaba vuelo rasante y contenía gran cantidad de armamentos. En ese accidente murieron 10 militares, de los cuales siete eran miembros de la tripulación pertenecientes a la Unidad 720 de Tácticas Especiales del 15 Escuadrón de Operaciones Especiales basada en Hulburt Field,

⁴³ Center for International Policy, "Special Operations Forces (SOF)" (www.ciponline.org/facts/sof.htm).

⁴⁴ Idem.

Florida. Los otros eran dos sargentos "*Combat Controllers*" del 123 Escuadrón de Tácticas Especiales y un mayor "*Combat Controller*" asignado a SOCSOUTH. Estas prácticas fueron denunciadas por diversos sectores como altamente peligrosas en un país tan densamente poblado como Puerto Rico.

Además, el día 23 de enero de 2003 explotó una mina Claymore durante un ejercicio de fuerzas especiales hiriendo muy gravemente a un militar, Adams Kosheran de 34 años, y más levemente a otros dos, uno de ellos puertorriqueño. En el entrenamiento participaban 12 soldados pertenecientes, según la prensa, al "comando 280" de Roosevelt Roads. Las minas Claymore están prohibidas por el Tratado de Ottawa firmado en 1997 por 123 países. Además, se había hecho un compromiso con las comunidades cercanas al campamento que no se usarían explosivos vivos en el campamento a raíz de un accidente donde explotó un proyectil de mortero en el barrio Cuyón de Coamo.⁴⁵ Esto ocurre en el contexto de una profundización de la participación militar de Estados Unidos en Colombia, particularmente de las fuerzas especiales, bajo el Plan Colombia.⁴⁶

El papel que juegan SOCSOUTH y las fuerzas especiales desplegadas en Puerto Rico en el conflicto colombiano se vió confirmado el 16 de enero de 2003 por el nombramiento del Brig. Gen. Salvatore F. Cambria como nuevo comandante de

⁴⁵ Omayra Sosa Pascual, "Víctimas de una mina tres soldados", Sandra Caquíes Cruz, "Desacuerdo en la zona", Cynthia López, "Grave cuadro para un militar", "Víctimas de minas terrestres", *El Nuevo Día*, 24 de enero de 2003, pp. 4-5.

⁴⁶ Ingrid Vaicicus and Adam Isacson, "The 'War on Drugs' meets the 'War on Terror': The United States military involvement in Colombia climbs to the next level", CIP International Policy Report, February 2003 (www.ciponline.org/colombia/03021pr.pdf).

SOCSSOUTH. Cambria había sido el comandante del *7th Special Forces Group* a cargo de entrenar los primeros 3 batallones antinarcóticos del ejército colombiano. En una ceremonia de cambio de mando en junio de 2001 el Brig. Gen. Frank J. Toney, Jr. recalcó en su reconocimiento a Cambria que éste había promovido una mentalidad guerrera (*"warrior mentality"*) en el grupo y ampliado su capacidad operativa al interior de Colombia. Cambria dijo en esa ocasión: *"I point with pride to the numerous counterdrug operations conducted in South America, especially in Colombia... you made history by training the first three counternarcotics battalions, which today are engaged in combat in southern Colombia."* Antes de venir a Puerto Rico realizó investigaciones como *Visiting Fellow* en el *Council of Foreign Relations* haciendo uso de una beca militar.⁴⁷

Además de SOCSSOUTH, también se estableció en la base naval Roosevelt Roads en Puerto Rico, a fines de 1999, el comando naval (COMUSNAVSO) de SOUTHCOM. Este nuevo comando está bajo SOUTHCOM, a diferencia de los componentes navales que estaban anteriormente en Panamá y que respondían a LANTCOM. El primer comandante de COMUSNAVSO fue el Contralmirante Kevin Green a quien se le adscribió la misión de atender la controversia de Vieques, además de sus otras responsabilidades.⁴⁸

⁴⁷ Henry Cuninghame, Military Editor, "Major Player in the War on Drugs, 7th Special Forces Group (ABN)", *The Fayetteville (N.C.) Observer*, 28 June 2001 (www.groups.sfhq.com/7th/major_player_war_on_drugs.htm).

⁴⁸ Alejandro Torres Rivera, "El surgimiento de USNAVSO y su relación con el AFWTF", manuscrito, 27 de enero de 2002, p. 3.

Este comando organiza las maniobras navales UNITAS con las fuerzas navales de América Latina y el Caribe. En la "fase caribeña" de las maniobras del año 2000 participaron buques de Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, Holanda, Colombia y Venezuela.⁴⁹ La lucha antidrogas es una de las misiones principales de COMUSNAVSO: *"It oversees U.S. naval forces participating in drug enforcement operations..."*⁵⁰

Las protestas por las prácticas navales en Vieques lograron la salida la marina de guerra de esa isla y la transferencia de la mayor parte de las tierras al Departamento del Interior el 1 de mayo de 2003. El cierre del polígono de tiro en Vieques (llamado *Inner Range*) llevó al Almirante Robert Natter, comandante de la Flota Atlántica, a decidir el cierre definitivo del *Atlantic Fleet Weapons Training Facility* (AFWTF). El AFWTF era la principal actividad de la base *Roosevelt Roads Naval Station*, por lo que su cierre podría implicar una reducción del 60% en las actividades de la base y cortes significativos en su personal (proyectados en 2,272 menos puestos de trabajo civiles, militares y de contratistas para el 2004).⁵¹

Esto ha generado un debate en Puerto Rico sobre un posible cierre de la base para el 2005. Todo parece indicar que la marina, luego de la pérdida del campo

⁴⁹ *Ibid.*, p. 9.

⁵⁰ Global Security.org, "U.S. Naval Forces Southern Command" (www.globalsecurity.org/military/agency/navso.htm)

⁵¹ José A. Delgado, "Orden de reducir la actividad en Roosevelt Roads", e "Interdicto contra la Marina", *El Nuevo Día*, 24 de mayo de 2003, p. 29, 33

de tiro en Vieques, está tomando medidas que apuntan a un eventual cierre de la base o radical reducción en sus operaciones. Esto podría incluir a SOCSOUTH a pesar de la construcción de un campo de tiro. En junio de 2003, un diario citó al portavoz Nicolás Britto diciendo que había “planes de retirada” a dos bases en los Estados Unidos pero que no había nada oficial.⁵² El efecto acumulativo de estos cambios pueden apuntar a una degradación de la importancia de Puerto Rico como base regional en el Caribe.

Para viabilizar la participación de embarcaciones de la marina de guerra de los Estados Unidos en operaciones antidrogas, prohibidas por la ley *Posse Comitatus*, se ha utilizado el programa *Law Enforcement Detachment* (LEDET) que coloca personal del Servicio de Guardacosta a bordo de buques de guerra de Estados Unidos y aún de otros países. El Servicio de Guardacostas tiene misiones policiales de cumplimiento de la ley (*law enforcement*) y no le aplican la limitaciones de la ley *Posse Comitatus*.

En 1988 el Congreso de Estados Unidos decidió que hubiera personal LEDET en todos los barcos de guerra en, o transitando por, áreas de interdicción de drogas como el Caribe. Para fines de los noventa el programa LEDET tenía 500 agentes y le había costado \$27 millones a la marina de guerra y \$13 millones al Servicio de Guardacostas. Personal del LEDET en embarcaciones de la marina ha participado en ocupaciones de drogas cerca de aguas cubanas, y se le

⁵² Omayá Sosa, “Abandona Buchanan el Ejército Sur”, *El Nuevo Día*, 12 de junio de 2003, p. 8.

atribuyeron, para el 2000, el 51% de la droga ocupada en el Caribe y el Pacífico por el Servicio de Guardacostas (aproximadamente 33 toneladas).⁵³

Un mecanismo importante de SOUTHCOM en sus relaciones con las fuerzas armadas y de seguridad del Caribe son los ejercicios conjuntos. Desde 1995 SOUTHCOM no realiza ejercicios bilaterales en la región y todos son conjuntos. Los más importantes son los *Tradewinds* y los *New Horizons*.

Los *Tradewinds* se llevan a cabo cada año con la participación de muchos países del Caribe y están a cargo de SOCSOUTH y el Servicio de Guardacostas de Estados Unidos. Los *Tradewinds* incluyen coordinación para misiones antidrogas pero también practican operaciones de “estabilidad”, ayuda en desastres, operaciones de paz, operaciones marítimas y otras hipótesis. Los ejercicios del 2000, por ejemplo, se llevaron a cabo en el Campamento Santiago en Puerto Rico, y en St. Lucia y Jamaica (fase marítima). Se practicó lo siguiente: *“Establish sanctions, embargo or blockade; collect information on theater strategic situation; conduct security assistance activities; provide humanitarian assistance; and assist in restoration of order.”* Participaron las fuerzas de los siguientes países: Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Canadá, Dominica, República Dominicana, Grenada, Guyana, Haití, Jamaica, Antillas

⁵³ Michael Shelton, “The forward edge of drug interdiction”, *Seapower Magazine* (Navy League), September 2001 (www.navyleague.org/seapower_mag/sept2001/forward_edge_of_drug.htm). También, Daniel L. Whitten, *op.cit.*, p. 22.

Holandesas, St. Kitts y Nevis, St. Lucia, St. Vincent y las Granadinas, Trinidad y Tobago, y Gran Bretaña.⁵⁴

Los ejercicios *New Horizons*, por otro lado, son de ingeniería donde participan unidades de Estados Unidos en la construcción de infraestructura y se le proveen algunos servicios a la población civil. Algunos incluyen actividades de inteligencia. En el año 2000 se realizaron ejercicios de este tipo en varios países del Caribe como Antigua y Barbuda, Grenada, Jamaica, y Trinidad y Tobago.⁵⁵

SOUTHCOM cuenta con otros mecanismos de influencia militar en sus relaciones con las fuerzas de seguridad de la región que no podemos discutir en detalle. Entre éstos podemos mencionar las autorizaciones para ventas directas de armas (*Direct Commercial Sales*), y programas como *Excess Defense Articles* (EDA), *Foreign Military Financing* (FMF) y *Foreign Military Sales* (FMS). También el Departamento de Defensa canaliza asistencia antidrogas al Caribe bajo la Sección 1004 y 124. En el terreno del entrenamiento y la educación militar, además de JCET, opera desde hace muchos años el programa *International Military Education and Training* (IMET) y *Expanded IMET* (que incluye cursos sobre leyes antinarcóticos).

La República Dominicana es un país que ha recibido grandes recursos a través de estos programas. De particular importancia ha sido el programa de

⁵⁴ Center for international Policy, "Exercise Tradewinds" (www.ciponline.org/facts/trad.htm)

⁵⁵ Ibid., "Exercise New Horizons" (www.ciponline.org/facts/nuho.htm).

entrenamiento de oficiales bajo IMET. Entre los principales participantes en este programa en años recientes han estado la República Dominicana y Jamaica, y más recientemente el Caribe Oriental.⁵⁶ Además la relación de la República Dominicana con SOUTHCOM se ha consolidado a través de décadas de interacción.

De manera que SOUTHCOM dispone de un amplio abanico de mecanismos para impulsar la agenda antidrogas en la región del Caribe e involucrar en esta agenda a las fuerzas militares y de seguridad regionales. En ausencia de las amenazas relacionadas con el paradigma anterior de la Guerra Fría, SOUTHCOM ha contribuido a impulsar con fuerza la redefinición de las misiones de esas fuerzas hacia la participación directa en misiones antidrogas de interdicción y cumplimiento de la ley. Un oficial estadounidense se lamentaba en 1999 de la contradicción evidente de unas fuerzas armadas legalmente impedidas de actuar en funciones policiales hacia su población que promueven esas misiones en otras instituciones militares.

*We have a long-standing law codified almost 150 years ago, Posse Comitatus, that precludes the military from exercising police power against our own citizens. Why then do we persist with a foreign and national security policy that encourages, even demands at times, that Latin American countries utilize their militaries in counterdrug operations against their own citizens.*⁵⁷

⁵⁶ Humberto García Muñiz, *op. cit.*, capítulo 7. Ver también CIP, “IMET” (www.ciponline.org/facts/imet.htm).

⁵⁷ Daniel L. Whitten, *op. cit.*, p. 17.

Si la guerra contra las drogas erosionó la ley *Posse Comitatus*, la guerra contra el terrorismo la ha tendido a convertir en letra muerta.

Las fuerzas de seguridad caribeñas

Las grandes asimetrías existentes entre Estados Unidos y los países caribeños, el pequeño tamaño de las estructuras de seguridad, y la escasez de recursos de todo tipo, posiblemente magnifica el efecto de los programas de asistencia militar en el Caribe a un grado significativamente mayor que en el caso de los países latinoamericanos. Los conceptos de "interoperabilidad" (*interoperability*) y "colaboración de seguridad" (*security collaboration*) que guían la acción de SOUTHCOM en el Caribe presuponen un nivel de predominio en la doctrina, entrenamiento y equipamiento que no es posible con las estructuras militares más grandes de América de Sur. A la vez hay procesos que subvierten lo que parece ser un arreglo impregnable, como el efecto corrosivo del dinero de la droga aún sobre las instituciones de seguridad. Por estas razones es necesario tener cuidado de no trasladar al Caribe esquemas sobre relaciones cívico-militares basados en la experiencia latinoamericana.

Al considerar la relación de SOUTHCOM con las fuerzas militares y de seguridad en la región también es necesario tomar en cuenta una heterogeneidad y particularidades que no se dan en América Latina. En primer lugar, en el Caribe

están presentes tres aliados de la OTAN que tienen a su cargo directamente la seguridad de varios territorios. Ese es el caso de Gran Bretaña (Islas Cayman, Anguila, Islas Vírgenes Británicas, Monserrat, y Turcos y Caicos), Francia (Guayana Francesa, norte de St. Martín, Martinica y Guadalupe) y Holanda (sur de St. Martín, Saba, St. Eustacio, Aruba y Curazao) que son actores de seguridad en el Caribe. Estados Unidos también se encuentra en esa situación con respecto a Puerto Rico y las Islas Vírgenes estadounidenses (que ahora estarán bajo el Comando del Norte).

En segundo lugar, la mayor parte de las estructuras de seguridad de los países caribeños son de pequeña escala, a veces tiene un carácter paramilitar o de gendarmería, o sencillamente no incluyen fuerzas militares. En todos los casos, con la única excepción de Cuba, estas fuerzas manejan misiones de seguridad interna.

El *Royal Bahamas Defense Force* (RBDF) está compuesto por un pequeño servicio de guardacostas y una rama aérea. Barbados, el país independiente del Caribe Oriental con la fuerza militar más considerable y sede del RSS, tiene 850 efectivos en el *Barbados Defense Force* (BDF) y 100 adicionales en el guardacostas. El *Antigua and Barbuda Defense Force* (ADF) apenas tiene 115 efectivos. St. Kitts-Nevis, Grenada, Dominica y St. Vincent, todos miembros del RSS, no tienen fuerzas armadas más allá de las unidades SSU de 80 miembros y

recursos de guardacostas muy limitados. Las fuerzas de defensa más grandes en el Caribe insular angloparlante son las de Jamaica y Trinidad y Tobago. El *Jamaica Defense Force* (JDF) cuenta con 2,500 efectivos, 190 en el guardacostas y 140 en la fuerza aérea, mientras que el *Trinidad and Tobago Defense Force* (TTDF) tiene 2,300 efectivos de infantería, 800 de guardacostas y 50 en la fuerza aérea. Aún un país con un territorio tan extenso como Guyana y con controversias fronterizas con Venezuela tiene apenas 1,800 efectivos en el ejército regular, el *Guyana Defense Force* (GDF). Finalmente, Surinam, una ex colonia holandesa, cuenta con poco más de 2,000 efectivos en su fuerza armada.

58

El único país caribeño que poseía una fuerza militar considerable con una misión de seguridad militar externa era Cuba, pero aún en ese caso la tendencia ha sido hacia parecerse cada vez más a otros países caribeños. Luego de un recorte significativo a principios de los noventa, las fuerzas armadas regulares de Cuba se estimaban para el año de 2001 en alrededor de 46,000 efectivos con 70,000 adicionales en el Ejército Juvenil del Trabajo. El gasto militar cubano se redujo drásticamente del 9.6% del Producto Nacional Bruto en 1985 a 2.8% en 1995. En el caso de Cuba las misiones antidrogas le competen principalmente al Ministerio del Interior (MININT), una estructura distinta de las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FAR), aunque bajo el mando de un militar. Dentro del MINIT

⁵⁸ Los datos provienen de diversos *Country Profiles* de The Economist Intelligence Unit de 2002. También los *Country Profiles* correspondientes del US Library of Congress. Los datos sobre Guyana provienen de Dion Phillips, "The Military in Guyana" en Lilian Bobea, *Soldados y ciudadanos en el Caribe* (Santo Domingo: FLACSO, 2002), p. 165.

las labores de interdicción son realizadas mayormente por unidades guardafronteras que cuentan con 6,500 efectivos.⁵⁹

El factor que parece haber ido ampliando las funciones de las FAR no ha sido la lucha antidrogas, sino más bien el involucramiento de los militares cubanos en empresas económicas a partir de la crisis de los noventa. Según un análisis reciente, "...la dimensión económica ha sido el área de mayores y más dinámicas interacciones de las FAR con la sociedad civil cubana en los últimos tiempos." ⁶⁰

Los contactos en el terreno de la lucha antidrogas entre Cuba y Estados Unidos han tendido a ser *ad hoc*, aunque la asignación en el año 2001 de un enlace del Servicio de Guardacostas a la Oficina de Intereses en La Habana tiende a indicar que la tendencia será hacia una colaboración mayor.

Aparte de Cuba, la República Dominicana es el país independiente con las fuerzas armadas más numerosas: aproximadamente 24,500 efectivos. En este caso los militares han jugado un papel muy destacado en la lucha antidrogas con el apoyo de SOUTHCOM y de otras agencias estadounidenses. Los militares dominicanos auspiciaron la creación del CICC en 1985 y luego han estado a cargo de la Dirección Nacional de Control de Drogas (DNCD). Todos los directores del DNCD han sido altos oficiales de las fuerzas armadas (tres

⁵⁹ Para las cifras de las fuerzas armadas cubanas ver, The Economist Intelligence Unit, *Country Profile: Cuba* (Londres: The Economist, 2002).

⁶⁰ Victor Afanasiev, "Fuerzas armadas y política revolucionaria: el caso de Cuba de 1959 a los años 90", en Lilian Bobea, ed., *Soldados y ciudadanos en el Caribe* (Santo Domingo: FLACSO, 2002), p. 243.

generales del ejército, dos vicealmirantes de la marina de guerra, y un mayor general de la fuerza aérea). La página oficial de la DNCD señala lo siguiente,

La Dirección Nacional de Control de Drogas de la Rep. Dom. (sic) está integrada en su inmensa mayoría por oficiales, clases y alistados provenientes de las diferentes instituciones que conforman las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, de quienes recibimos constante y eficiente apoyo en la lucha contra el narcotráfico.⁶¹

Dos factores adicionales están presentes en el caso dominicano. En primer lugar, el papel cada vez más relevante que juegan las fuerzas armadas en el control de la frontera con Haití y que, en parte, tiene que ver con preocupaciones relacionadas con el tráfico de drogas y la migración ilegal. Con respecto a la frontera se informó a fines de 2002 que las fuerzas armadas estaban creando un Comando Unificado de Fuerzas Especiales (CUFE) con las unidades élites de las diversas ramas y la policía para reforzar “el patrullaje en la zona fronteriza”. En este contexto el Mayor General Carlos Díaz Morfa señaló que “la custodia fronteriza le pertenece al Ejército Nacional”.⁶² A esto se añade el anuncio de que SOUTHCOM enviaría 8,000 soldados a la frontera dominico haitiana, lo cual fue desmentido por la Embajada de Estados Unidos señalando que serían enviados 15 grupos de 900 soldados para participar en “ejercicios militares conjuntos”.⁶³ Esta presencia de contingentes tan numerosos de tropas

⁶¹ Dirección Nacional de Control de Drogas, “Historia y misión” (www.webdominicano.com/dncd/HISMIS.HTM).

⁶² Elia Ruiz Matuk, Periodico Hoy_ Sección Noticias, 4 de enero de 2003 (www.hoy.com.do/noviembre2002/28112022/el_pais13.htm).

⁶³ Manuel Jiménez, *ibid.*, 4 de enero de 2003 (www.hoy.com.do/noviembre2002/28112022/el_pais12.htm).

estadounidenses en ese país es un desarrollo nuevo y probablemente tiene que ver con preocupaciones sobre la seguridad de la zona fronteriza.

En segundo lugar, aunque los documentos de la DNCD hablan de una colaboración con la Policía Nacional como fuerza independiente de los militares, la relación entre las fuerzas militares y las policiales ha tendido a ser simbiótica. No se trata solamente de la práctica de nombrar oficiales militares para dirigir la policía, sino de unas relaciones más estrechas que ponen en cuestión el grado de autonomía y el carácter civil de las fuerzas policiales. Un estudio reciente publicado por WOLA señala que no había una clara delimitación entre los militares y la policía.⁶⁴ Posiblemente por esto Wilfredo Lozano recalca recientemente los progresos hechos por los militares dominicanos en su institucionalización democrática, pero con el *caveat* de que las funciones policiales y el control de fronteras seguían siendo áreas de control militar privilegiado.⁶⁵

El caso haitiano ilustra la heterogeneidad que caracteriza al Caribe. Se trata de un país caribeño con una población numerosa (8.13 millones) y considerable extensión territorial (27,750 km²) donde se ha dado un proceso reciente de abolición de las fuerzas armadas y de construcción de una policía civil, la *Police Nationale d'Haiti (PNH)*. Las fuerzas armadas haitianas (la Garde d'Haiti) contaba para los noventa con alrededor de 7,000 efectivos, y controlaba la

⁶⁴ John Gitlitz and Paul Chevigny, "Crisis and Reform: The Police in the Dominican Republic", *WOLA Citizen Security Monitor*, November 2002, p. 13.

⁶⁵ Wilfredo Lozano, "Los militares y la política en República Dominicana: de la muerte de Trujillo al fin del siglo XX", en Bobea, *ibid.*, p. 151.

fuerza policial. Este cuerpo se sustituyó por una fuerza de alrededor de entre 5,000 a 6,000 policías de la PNH. El ejército haitiano se deslegitimó y prácticamente colapsó luego del derrocamiento del Presidente Bertrand Aristide y la eventual intervención de Estados Unidos en 1994 que lo reinstaló en la presidencia. Los militares haitianos, además de derrocar a Aristide, fueron responsables de graves violaciones de derechos humanos durante su gobierno (1991-1994), mostraron un alto grado de corrupción y, en algunos casos, de complicidad en el tráfico de drogas. La PNH cuenta con una unidad antidrogas denominada *Bureau de la Lutte Contre le Trafic des Stupefiants*.

La administración Clinton le encargó a la *International Criminal Investigative Assistance Training Program* (ICITAP) el asistir al gobierno haitiano en la creación de una policía civil. También la ONU envió una misión policial de 280 miembros (CivPol) que permaneció hasta noviembre de 1998 y la UNDP (el programa de desarrollo de la ONU) destacó un grupo de 50 consultores conocido como el *International Civilian Support Mission* (MICAH). MICAH terminó su trabajo en Haití en febrero de 2001. Canadá también colaboró en la creación de la PNH.⁶⁶

El experimento desmilitarizador haitiano ha tenido resultados mixtos. Una de las dificultades más evidentes es que se trata de una fuerza numéricamente insuficiente para una población y territorio tan grande. Haití debe ser el país

⁶⁶ National Coalition for Haitian Rights. "Can Haiti's Police Reforms be sustained?", WOLA, Washington D.C., enero de 1998.

caribeño con las fuerzas de seguridad más pequeñas *per capita* y en relación con su tamaño. Además, la conformación de la fuerza ha confrontado muchos problemas desde escasez de recursos hasta deficiencias de entrenamiento y liderato. La interrupción de la asistencia internacional luego de las disputadas elecciones parlamentarias de 2000 debe haber complicado más aún los problemas presupuestarios de la fuerza. Tampoco la creación de la PNH ha terminado con las violaciones a los derechos humanos, ni resuelto el problema de la corrupción. Para 1998 habían entre 50 y 60 agentes en prisión acusados de diversos delitos y alrededor de 20 se les ha vinculado con el tráfico de drogas. Estas dificultades se han reseñado en un detallado trabajo de Rachel Neild publicado recientemente.⁶⁷

La referencia a la frontera dominico-haitiana es relevante ya que explica, en parte, el interés de Estados Unidos por promover el control militar fronterizo por las fuerzas armadas dominicanas. El tema de la única frontera terrestre en el Caribe insular entre países independientes (la otra es en la isla de San Martín entre Francia y Holanda) también cobra fuerza dentro de la agenda antiterrorista por el tránsito ilegal de personas.

La respuesta caribeña: seguridad multidimensional

⁶⁷ Rachel Neild, "La reforma policial en Haití: un triunfo sobre la historia", en Lilian Bobea, ed., *op. cit.*, pp. 285-308.

La preocupación con el creciente impacto del negocio de las drogas en la región del Caribe no provino únicamente de los Estados Unidos directamente o través de sus iniciativas en las Naciones Unidas. También el liderato caribeño percibió crecientemente a las drogas como la principal amenaza a la seguridad regional al concluir la Guerra Fría. Por ejemplo, el importante *West Indian Commission Report* de 1992 definió a las drogas como la principal amenaza para el Caribe. El informe sentenció que, “...nothing poses greater threats to civil society in CARICOM countries that the drug problem and nothing exemplifies the powerlessness of regional Governments more.”⁶⁸ Para 1995, una cumbre de jefes de estado de CARICOM reiteró que el tráfico de narcóticos era la amenaza de seguridad principal.

Algo similar ocurrió con las políticas de seguridad de las potencias europeas con territorios en el Caribe como Inglaterra, Francia y Holanda. Cuba hizo mucho énfasis en una política antidrogas, sobre todo a partir de la crisis que se produjo en 1989 relacionada con las actividades de tráfico de drogas de funcionarios del Ministerio del Interior y que llevó al fusilamiento del General Arnaldo Ochoa.⁶⁹ En Puerto Rico también se le dio gran énfasis a la política antidrogas, tanto por el Gobierno de Puerto Rico como por las agencias federales, desde principios de

⁶⁸ *Report of the West Indian Commission, Time for Action* (Kingston: University of the West Indies, 1992), p. 343.

⁶⁹ El libro oficial documentando el caso tenía el subtítulo “el fin de la conexión cubana”. Gobierno de Cuba, *Case 1/1989, The End of the Cuban Connection* (La Habana: Editorial José Martí, 1989).

los noventa. La República Dominicana, con auspicio estadounidense, estableció en noviembre de 1985 el Centro de Información y Coordinación Conjuntas (CICC) y tres años más tarde la Dirección Nacional para el Control de Drogas (DNCD), ambas bajo control militar.⁷⁰

Durante la década de los noventa, se construyó un complejo entramado legal, institucional y de asistencia con énfasis en las actividades de interdicción y cumplimiento de la ley (*law enforcement*).⁷¹ La política antidrogas de Estados Unidos y otros actores no se da sólo a través de las estructuras militares sino tiene también importantes componentes civiles. La adhesión de la mayor parte de los estados caribeños a la Convención de Viena de 1988, que convirtió a las Naciones Unidas en un actor en la lucha antidrogas en el Caribe (a través del *United Nations International Drug Control Program*, UNDCP). La UNDCP tiene una oficina regional bastante activa en Barbados que auspicia diversos programas a través del Caribe.⁷² En 1998 también se estableció en Barbados la sede regional del *European Commission Drugs Control Office*, la cual maneja un presupuesto de \$35 millones.⁷³

⁷⁰ Ver la página Web de la DNCD en www.webdominicano.com/HISMIS.HTM

⁷¹ Para una discusión general y optimista sobre esas medidas, ver, Ivelaw griffith, *Caribbean Security on the Eve of the 21st Century*, Mc Nair Paper 45, Institute for National Defense Studies, National Defense University, Washington: D.C., October 1996, Capítulo 5 "Caribbean Geonarcotics" (www.ndu.edu/inss/macnair/macnair54/m54c5.html).

⁷² La página Web de la oficina de Barbados se encuentra en www.undcp.org/barbados/index.html.

⁷³ The Economist Intelligence Unit, *Barbados Country Profile* (London: The Economist, 2002).

Por otro lado, los Estados Unidos impulsó la “modernización” de los tratados existentes con la región. Los estados caribeños se adhirieron a la Convención Internacional Contra la Corrupción, firmaron nuevos tratados de asistencia legal mutua (*Mutual Legal Assistance Treaties*, MLATs), tratados de extradición, acuerdos para permitir sobrevuelos, acuerdos marítimos (que contenían las provisiones *Shiprider* a que hemos hecho referencia), se afiliaron al *Caribbean Financial Action Task Force* (CFTAF) y al *Egmont Group*, aprobaron leyes contra el lavado de dinero, para la expropiación de activos y contra el desvío de productos químicos, según requerido por Estados Unidos.⁷⁴

El lavado de dinero en los numerosos *Offshore Financial Centers* (OFCs) que existen en el Caribe se convirtió en uno de los aspectos de mayor atención en los noventa. Los OFCs en Aruba, las Islas Cayman, y las Antillas Holandesas estaban en el tope de la lista, seguidos por Antigua, Bahamas, Monserrat y St Vincent.⁷⁵ La *Financial Action Group* (FATF), vinculada al G-7 de los países desarrollados, mantiene a Dominica, Grenada y St. Vincent en una lista negra de países “no colaboradores”.⁷⁶ Por otro lado, la *Caribbean Financial Action Group* (CFATF) calculó en \$60 billones la cantidad de lavado de dinero en el Caribe de un total mundial de \$300 a \$500 billones.⁷⁷ La CAFTF fue la organización

⁷⁴ Para un detalle de todos estos tratados y leyes ver, DEA, *The Drug Trade in the Caribbean, A Threat Assessment* (16 December, 2002) (www.usdoj.gov/dea/pubs/intel/010119/index.html).

⁷⁵ Ver la tabla de centros de lavado de dinero en el Caribe para 1995 en Griffith, *op. cit.*, p.45.

⁷⁶ The Economist Intelligence Unit, *Windward and Leeward Islands Country Report* (London: The Economist, October 2002).

⁷⁷ Anthony T. Bryan, “Transnational Organized Crime: The Caribbean Context”, *The Dante B. Fascell Working papers, Working paper No. 1*, North South Center, University of Miami, October

regional auspiciada por la *Financial Action Task Force* (FATF) creada en 1989 por iniciativa de los países del G-7. Esta organización regional tiene 25 miembros. También en los noventa estaba presente en la región el grupo de expertos de la OEA en lavado de dinero (OAS-MLEG) y varios países como Aruba, Bermuda, las Islas Vírgenes Británicas, República Dominicana y las Antillas Holandesas crearon *Financial Intelligence Units* (FIUs) afiliados al *Egmont Group*.

La CICAD, la Comisión de la OEA para el control del abuso de drogas, a la cual están afiliados casi todos los estados independientes, está activa en la región. Con respecto a las aduanas se creó un *Caribbean Law Enforcement Council* (CCLEC). Para el Caribe Oriental, y con auspicio de la DEA y del Departamento de Defensa, también se estableció un *Caribbean Law Enforcement –Intelligence Committee* (CLIEC) civil-militar que se reúne una vez al mes en San Juan de Puerto Rico.

Por otro lado, el Departamento de Estado, a través de su programa de *International Narcotics and Law Enforcement* (INCLE) canaliza fondos a ciertos países del caribe como las Bahamas y Jamaica, contribuye a la UNDCP (\$9 millones en el 2000) y la CICAD (\$2.3 millones en el 2000) de la OEA, a la *Financial Action Task Force* y aportó económicamente para la creación de los

2000, p. 5 Ver también, Anthony Maingot, "Rank and Share in the Corruption Game: The Situation of Small States", paper presented at the CFAFT Conference, 2000.

Financial Intelligence Units (FIUs).⁷⁸ La mayor parte de los fondos del Departamento de Estado van a los llamados “*source countries*” (Colombia, Perú y Bolivia) y una relativamente pequeña porción al Caribe. Los países caribeños que más recursos han recibido son Las Bahamas, Barbados, la República Dominicana, Haití, Jamaica y Trinidad y Tobago.⁷⁹

También se debe mencionar dentro del conjunto de estas medidas la creación de una oficina regional para el Caribe (*Caribbean Field Division*) de la DEA en San Juan de Puerto Rico en 1995. El número de agentes en San Juan prácticamente se duplicó durante los noventa y se creó una nueva oficina de país en Trinidad y Tobago, mientras que otras oficinas se expandieron. Uno de los programas más mencionados por la DEA como instrumento efectivo en la lucha antidrogas es el *Unified Caribbean On-Line Network* (UNICORN). Este es un sistema de intercambio de información de inteligencia por computadora en el cual participan 36 países. UNICORN parece ser un desarrollo más amplio de la coordinación de inteligencia que se trató de lograr a través de los *Joint Information Coordinating Centers* (JICCs) que se establecieron con auspicio estadounidense en Jamaica, Trinidad y Tobago, la República Dominicana, Grenada y Guyana en los noventa,

⁷⁸ U.S. Department of State, Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs, Fiscal Year 2003 Budget, Congressional Justification.

⁷⁹ United States deoartment of State, Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, *INL Program and Policy Guide*, May 2001, Appendix A.

y que estaban conectados con el centro de análisis de la DEA en el Paso, Texas (*El Paso Intelligence Center, EPIC*).⁸⁰

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.⁸¹ 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.*”⁸²

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

⁸⁰ EPIC se estableció en 1974 con 17 empleados de la DEA, el Servicio de Inmigración y Naturalización y el Servicio de Aduanas. Actualmente EPIC cuenta con 300 analistas, agentes y personal de apoyo de 15 agencias federales y algunas locales. Su área de acción son los Estados Unidos y todo el Hemisferio Occidental. Entre otras cosas, colabora con las unidades de inteligencia de los HIDTA. Ver, DEA, “El Paso Intelligence Center” (www.usdoj.gov/dea/programs/epic.htm).

⁸¹ 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.

⁸² Department of State, International Information Programs, “Text: Bridgetown Declaration of Principles” (usinfo.state.gov/regional/ar/carib/carib1.htm).

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 de la pos-Guerra Fría, entre otros procesos adversos, eran preocupaciones caribeñas en la coyuntura de la Cumbre de Bridgetown.⁸³

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.

⁸³ 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).

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.”*⁸⁴ 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 soberanía por parte de los estados caribeños, una propuesta que fue conocida como la doctrina Abrams.⁸⁵

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.⁸⁶

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

⁸⁴ Don Bohning “US Relations with the Caribbean under Strain”, *The Miami Herald*, 27 Ocotober, 1998.

⁸⁵ 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).

⁸⁶ 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.

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 declarara al Caribe zona de paz.⁸⁷ 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*

⁸⁷ 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).

*ways of meeting the challenges needed to be expanded to encompass new non-traditional threats, which include political, economic, social, health and environmental aspects.”*⁸⁸ El grupo de trabajo sometió más de cien recomendaciones en la 23 Conferencia de Jefes de Gobierno de CARICOM de 3-5 de julio de 2002.⁸⁹

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.”*⁹⁰ El Embajador de Guyana en Washington, Odeen Ismael, se expresó en términos muy similares en la reunión del 29 de octubre de 2002 del

⁸⁸ CARICOM Secretariat, “Crime and Security”, 25 June 2002, (www.caricom.org/archives/crime_and_security.htm).

⁸⁹ Charmaine Clarke, “Caricom security ministers call for co-operation on crime”, *Jamaica Observer*, 20 June 2002.

⁹⁰ Norman Girvan, “Multidimensional vs. Military Security”, *The Greater Caribbean This Week* (news.caribseek.com/Greater_Caribbean/index-2002-0607.shtml).

Comité sobre Seguridad Hemisférica de la OEA en Washington, contraponiendo el concepto de multidimensionalismo con los acercamientos militaristas a la seguridad y la lucha contra las drogas.⁹¹

Puerto Rico: problemas en el laboratorio

En muchos sentidos podríamos considerar a Puerto Rico como un laboratorio de la política de guerra contra las drogas de Estados Unidos en el Caribe. Allí operan todas las agencias federales, incluyendo las de seguridad, como si fuera el territorio continental y también aplica la legislación federal antidrogas. Ha sido la principal plataforma militar en el Caribe y hasta hace poco sede del Ejército Sur y aún de SOCSOUTH. El creciente papel de la isla en el tráfico de cocaína hizo que el gobierno federal le prestara mucha atención y dedicara mayores recursos a la lucha antidrogas durante la década de los noventa. Además, el gobierno de Puerto Rico, en estrecha colaboración con el federal, impulsó con gran determinación una política conocida como “la mano dura contra las drogas y el crimen”.

El gobierno prometió una lucha frontal contra las drogas y la criminalidad, cuyos elementos principales consistían en un tratamiento más severo para los delincuentes, el fortalecimiento de las agencias de seguridad -en particular la

⁹¹ 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.

policía- con más presupuesto, equipo y personal, la expansión de las cárceles, un mayor grado de colaboración con las agencias federales, y el uso de la Guardia Nacional para intervenir conjuntamente con la policía en los residenciales públicos. Se puso mucho énfasis en la necesidad de usar la Guardia Nacional para propósitos policíacos, lo cual constituía una misión totalmente nueva para esa fuerza militar. Durante el período 1992-1998, casi se duplicó la fuerza policial y su presupuesto, se incrementó notablemente el tamaño de las guardias municipales, las leyes antidrogas se endurecieron más (un proceso que había comenzado en los ochenta) y se construyeron cárceles privatizadas. Sin embargo, los presupuestos para prevención y rehabilitación eran minúsculos comparados con los aumentos a las fuerzas de seguridad.

De forma paralela se reforzaron las agencias federales con misiones antidrogas, principalmente la DEA, Aduanas y el Servicio de Guardacostas. La cantidad de agentes prácticamente se duplicó en esta década. También en 1994 se declaró a la zona de Puerto Rico e Islas Vírgenes un *High Intensity Drug Trafficking Area* (HIDTA), lo cual daba acceso a recursos federales adicionales.

La forma más visible de la militarización de la lucha antidrogas fue el uso de las tropas de la Guardia Nacional en la ocupación de los residenciales públicos. El período de 1993 a 1995 fue el de mayor intervención militar-policial en estos residenciales de altos niveles de pobreza. Estas intervenciones llevadas a cabo

conjuntamente por la policía y las agencias federales provocaron un significativo aumento de las querellas por abuso policial y otras violaciones de derechos civiles en la Comisión de Derechos Civiles. Sin embargo, pronto se demostró que el estado no tenía recursos para intervenir en todos los residenciales más problemáticos y mucho menos para mantener una ocupación prolongada. Tampoco se aplicó de forma consecuente un plan de intervención social post-ocupación por un conjunto de agencias civiles denominado Concilio de Calidad de Vida. Para 1997-1998 el plan prácticamente se había abandonado.

Irónicamente fueron los años en que se aplicó con más fuerza la “mano dura” que las cifras de asesinatos llegaron a los más altos niveles en la historia (1,039 en 1994). Esto provocó un evento insólito en Puerto Rico, la Policía comenzó a reportar desde 1994 menos asesinatos que los que realmente ocurrían y eran registrados por la Oficina de Ciencias Forenses. En total, hasta el 2000, se informaron 761 asesinatos menos que los ocurridos, mayormente en el período pre-electoral. Otros indicadores apuntaban a un fracaso de la “mano dura” y al hecho que el tráfico de drogas hacia Estados Unidos continuaba con gran intensidad a pesar de los esfuerzos federales.⁹² Por ejemplo, las autoridades policiales reconocen que durante todo este período la droga siempre fue abundante y con precios bajos.

⁹² Esto se analiza con mayor detalle en Humberto García Muñiz y Jorge Rodríguez Beruff, *op. cit.*, capítulo 2.

La incapacidad para satisfacer las expectativas que la política de “mano dura” había creado fue un factor en la derrota electoral del Partido Nuevo Progresista en noviembre de 2000 y el triunfo de Sila María Calderón. La nueva gobernadora hizo énfasis en su programa de gobierno, denominado Proyecto Puertorriqueño para el Siglo XXI, más que en ofensivas policíacas contra la criminalidad y las drogas, en la revitalización de los vecindarios pobres, los cuales identificó como Comunidades Especiales, con las cuales se comprometió a desarrollar proyectos para mejorar su infraestructura y en general la calidad de vida de miles de vecindarios, por lo general muy marginados. Su programa también prometió promulgar códigos de orden público para los centros urbanos, medida que alegadamente controlaría la delincuencia.

Con respecto a la política antidrogas, su proyecto principal se centró en la creación de la Oficina para el Control de Drogas (OCD), que dirigiría un funcionario antidrogas criollo⁹³, cuya misión incluye coordinar con el Superintendente de la Policía y otros miembros del gobierno las iniciativas antidrogas en su más amplia acepción. También es el enlace con los directivos de las agencias antidrogas federales en la región caribeña, donde forma parte de la directiva de HIDTA en la zona. La OCD logró formular un plan para el control

⁹³ El concepto de un funcionario responsable de encaminar la política antidrogas y fomentar más la prevención para evitar el consumo fue un proyecto copiado de la Oficina Nacional de Control de Drogas de Estados Unidos. El ex –zar de las drogas, Barry McCaffrey, llegó a asesorar a los políticos locales. Los grupos cívicos locales se opusieron al concepto de “zar de las drogas” que el gobierno abandonó.

de drogas que por primera vez se fundamentaba en un enfoque salubrista y con menos énfasis represivo.

Entre las críticas que se le hicieron al plan estaba que no se asignaban los recursos necesarios y que la policía continuaba con prácticas que violaban los derechos civiles. Continuaron las intervenciones en algunas comunidades con tácticas militares y las denuncias de violaciones, pero con menor frecuencia que en los noventa.⁹⁴ La muerte del joven Anthony Hernández de 17 años el 1 de enero de 2000 se convirtió en emblemática de los excesos que ocurrían en esas intervenciones. La ocupación de la barriada La Perla en San Juan también provocó fuertes críticas de las organizaciones de derechos humanos.

El panorama a que se enfrenta esta nueva y pequeña oficina (OCD), con apenas 15 empleados, luego de haberse implantado por una década las prescripciones de la guerra contra las drogas, es verdaderamente abrumador. Para el 2002 se calculaba el número de adictos en 200,000 y el jefe de la OCD estimaba que 178,000 requerían internarse. Solamente en San Juan hay 6,000 deambulantes, muchos de ellos adictos crónicos. El consumo parece haber aumentado dramáticamente desde principios de los noventa. Por ejemplo, en 1990 hubo 144 muertes por sobredosis y hasta 1995 no sobrepasó los 194. Para el 2000

⁹⁴ Comisión de Derechos Civiles, *Informe Anual, 2001-2002* (San Juan: CDC. 2003), p. 9-13.

ocurrieron 477 muertes por sobredosis, la mayor parte jóvenes de entre 18 y 38 años.

Además, cada año se producen 1,500 casos de SIDA, el 77% relacionados con el uso de drogas. En 1998 se calculaban en 500 los puntos de expendio de drogas, cinco años después se consideraba que se habían duplicado.⁹⁵ En mayo de 2003 la gobernadora informó que el estimado de la policía colocaba los puntos en 1,600. Esto significa que hay puntos en cada barrio, residencial, centro urbano y hasta en las urbanizaciones de clase media. En los últimos años, Puerto Rico ha sido consistentemente la segunda jurisdicción en Estados Unidos, luego de Washington, con más asesinatos *per cápita*. Estos datos tan dramáticos no apuntan al éxito de las políticas prohibicionistas, militarizadas y represivas que se impulsan en todo el Caribe, sino todo lo contrario. Hay serios problemas en el laboratorio caribeño.

La existencia de un enorme mercado interno, numerosas organizaciones que lo suplen y redes de corrupción de policías y funcionarios, dificulta cualquier esfuerzo por disminuir el tráfico de drogas hacia Estados Unidos. En Puerto Rico confluyen dos rutas del narcotráfico: la de las Antillas Menores y la de la Española que incluye a Haití y la República Dominicana. El arresto de la presentadora de televisión Laura Hernández, su esposo y ocho puertorriqueños

⁹⁵ Juanita Colobani, "Estiman en 500 los puntos fijos de drogas", *El Nuevo Día*, 20 de marzo de 1998, p. 12. También entrevista de Gerardo Cordero al Crl. Arnaldo Mercado.

más ha puesto el foco sobre la ruta de la Española. La provincia dominicana de mayor actividad en el negocio de la drogas, con excepción de la capital, es la de Altagracia, centro de megaproyectos turísticos y la zona más cercana a Puerto Rico. Las deportaciones masivas de delincuentes desde Estados Unidos a Haití y la República Dominicana han complicado la situación de las autoridades y el arresto de otros puertorriqueños apunta a que toda la zona de La Española y Puerto Rico ha tendido a una mayor integración en el terreno del tráfico.

Por otro lado, los datos recientes sobre interceptación de drogas en Puerto Rico no son favorables. Las cifras ofrecidas por la Oficina Regional de la ONU sobre Drogas y Crimen muestran un cuadro de una tendencia decreciente en las cantidades ocupadas. Los resultados ponen en cuestión tanto la retórica de la guerra contra las drogas como la efectividad de las medidas implantadas en el principal territorio estadounidense. La explicación de los funcionarios federales para este descenso es que la ruta se ha desplazado hacia el oeste, alegación que es sumamente difícil de corroborar.

Tabla 2. Ocupaciones de cocaína y marihuana en Puerto Rico, 1997-2001.

	2001	2000	1999	1998	1997
Cocaína (kilos)	2,831	5,416	9,977	10,344	15,153
Marihuana (kilos)	24	1,982	12,605	1,285	1,337

Fuente: Caribbean Regional Office, United Nations Office on Drugs and Crime, *Caribbean Drug Trends 2001-2002*, Bridgetown, Barbados, February 2003, Annex I – II, pp. 27-8.

El fracaso de la guerra contra las drogas en Puerto Rico es patente. La situación es posiblemente peor que en los noventa. Resulta incomprensible que los Estados Unidos continúe presionando al Caribe para que instaure las políticas que no han funcionado en su propio territorio. Este caso muestra que se impone una nueva política que ponga el centro de gravedad en medidas de salud pública, en la acción contra la corrupción y en la experimentación con otros acercamientos no represivos. No se trata de abandonar la atención a la seguridad pública, sino de formular un acercamiento a más largo plazo y sin metas irreales.

De las drogas al antiterrorismo: las secuelas del 11 de septiembre

Los Estados Unidos se movió a declarar a la guerra global contra el terrorismo como su prioridad, sin reconocer el balance bastante cuestionable de la guerra contra las drogas. Los estados caribeños también cuestionaron este cambio de agenda de seguridad por *fiat* estadounidense. 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.⁹⁶ 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"*.⁹⁷

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 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, *"...the events of September 11, with their*

⁹⁶ "St. Vincent to host security meeting", *Barbados Daily Nation*, 30 de diciembre de 2002.

⁹⁷ The Associated Press, "Caribbean Leaders Discuss Cooperation to Counter Terrorist Threats", ABC News, 10 de enero de 2003.

*devastating economic effect in the region and the loss of Caribbean nationals, have increased our concern for the countries of the Caribbean.*⁹⁸

De esta manera una nueva agenda prioritariamente antiterrorista se ha ido superponiendo sobre la política de guerra contra las drogas en el Caribe. La ampliación del Plan Colombia con un énfasis contrainsurgente y los requerimientos militares de la guerra global contra el terrorismo en Asia Central y el Mediano Oriente, ya están impactando la política hacia la región.

Es necesario mencionar que en 2002, como resultado de las secuelas del ataque del 11 de septiembre de 2001 a las Torres Gemelas, se produjo una nueva redefinición de la estructura de comandos de los Estados Unidos con implicaciones para el Caribe. Se trata de la creación del Comando del Norte (*U.S. Northern Command, NORTHCOM*) con una misión antiterrorista de defensa del frente interno (*Homeland Defense*). Puerto Rico y las Islas Vírgenes se han ubicado en el área de responsabilidad (AOR) de NORTHCOM, así como México y el Golfo de México.

Las dos misiones de NORTHCOM son “disuadir, prevenir y derrotar amenazas a los Estados Unidos, sus territorios e intereses” y “proveer asistencia militar a las autoridades civiles, incluyendo operaciones de manejo de consecuencias” dentro

⁹⁸ Colin Powell, “The United States and the Caribbean”, Embassy of the United States, Caracas, Venezuela, Press Release, 14 February 2002 (embajadausa.org.ve/www1648.html).

de su AOR. No se menciona explícitamente una misión antidrogas.⁹⁹ Es interesante notar que en mayo 19 al 26 de 2001, antes de los ataques en Nueva York, ya se había llevado a cabo en Puerto Rico un ejercicio basado en la hipótesis de un ataque terrorista: “...a simulated weapons of mass destruction disaster.”. En el ejercicio *Consequence Island 2001*, auspiciado por la Administración de Veteranos, participaron 24 agencias y 1,100 personas.¹⁰⁰ Este cambio probablemente significará un nuevo énfasis en las medidas antiterroristas y está por verse su impacto en los problemáticos territorios caribeños de Estados Unidos. En todo caso se rompe de nuevo la unidad geográfica que se había logrado bajo SOUTHCOM desde 1997.

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 doméstico (proceso que se ha tratado de describir con el concepto “interméstico”). Esa visión se expresa en el concepto de “Tercera Frontera” impulsado por el General Colin Powell en la cumbre del CARICOM en Nassau en febrero de 2002 y anteriormente en la “Doctrina Abrams”. Ambas agendas comparten también metas como el fortalecimiento de las capacidades de

⁹⁹ U.S. Northern Command, “Newsroom—Factsheets” (www.northcom.mil/index.cfm?fuseaction=news.factsheets).

¹⁰⁰ Air Force Reserve Command, “Photos for July 3, 2002” (www.afrc.af.mil/hq/pa/gallery/03july02/july0302.html).

inteligencia y vigilancia, el control de las fronteras y de la migración ilegal, la asistencia y participación de los militares en funciones de cumplimiento de la ley (*law enforcement*), y el control del lavado de dinero.

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.¹⁰¹ 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”.¹⁰²

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

¹⁰¹ 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.

¹⁰² 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).

contra el terrorismo, apenas se hace referencia a América Latina y el Caribe. 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.¹⁰³

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

¹⁰³ 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/021103jacoby.html)

fuerzas militares han retirado gran parte de su apoyo y recursos a las agencias federales encargadas de erradicar el narcotráfico.

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.¹⁰⁴

Todavía está por verse cómo estas tendencias afectarán el acercamiento de SOUTHCOM a la región del Caribe y cómo se reajustarán las relaciones militares y de seguridad.

¹⁰⁴ José R. Ortúzar, "Menor esfuerzo en la lucha antidrogas", *El Vocero*, 13 de enero de 2003.