

Francisco Rojas Aravena, Editor

BALANCE ESTRATEGICO y MEDIDAS de CONFIANZA MUTUA

BIBLIOTECA - FLACSO - EC

Fecha: Ago. 2004

C.

T.

P.

De : Francisco Rojas A.

Rojas Aravena, Francisco (Editor)

Balance estratégico y medidas de confianza mutua

Santiago, Chile: FLACSO-Chile, 1996.

337 p.

ISBN 956-205-093-9

1. SEGURIDAD REGIONAL 2. MEDIDAS
DE CONFIANZA MUTUA 3. AMERICA LATINA
4. ESTADOS UNIDOS 5. AMERICA CENTRAL
6. CARIBE 7. CONO SUR 8. BRASIL
355/R741ba

© 1996, FLACSO-Chile. Inscripción N° 98.488. Prohibida su reproducción.

Editado por FLACSO-Chile, Area de Relaciones Internacionales y Militares, The Woodrow Wilson Center y el Programa Paz y Seguridad en las Américas. Leopoldo Urrutia 1950, Ñuñoa. Teléfonos: (562) 225 7357-225 9938 - 225 6955 Fax: (562) 225 4687.

Diseño de portada: Osvaldo Aguiló, A.DOS

Impresión: AGD Impresores

Salvador Sanfuentes 2248

Santiago

INDICE

Introducción	7
<i>Francisco Rojas Aravena</i> <i>Joseph S. Tulchin</i>	
Presentación	13
El avance de la confianza en el hemisferio	
<i>John Holum</i>	15
La reinversión del sistema interamericano de seguridad nacional	
<i>Ricardo Mario Rodríguez</i>	19
Por un nuevo clima de confianza en las Américas	
<i>Pablo Cabrera Gaete</i>	23
Sección I	
Balance estratégico: perspectivas hemisféricas	29
Medidas de confianza mutua y balance estratégico: un vínculo hacia la distensión y la estabilidad,	
<i>Francisco Rojas Aravena</i>	31
Equilibrios estratégicos y medidas de confianza mutua en América Latina: la historia de una relación ambigua y compleja,	
<i>David R. Mares</i>	55
El impacto de la revitalización del sistema interamericano en la seguridad regional,	
<i>Ricardo Mario Rodríguez</i>	87
La JID y el equilibrio estratégico de América Latina. Visión latinoamericana,	
<i>Almirante Vicente Casales</i>	105
El balance estratégico y el desarrollo sustentable en las Américas: dos instituciones de fomento,	
<i>Coronel Kenneth Haynes</i>	123

Una visión de Estados Unidos del balance estratégico en las Américas, <i>John A. Cope</i>	135
Sección II	
Balance estratégico: casos de estudio	153
Centroamérica: la construcción de una agenda regional de seguridad y confianza mutua, <i>Gabriel Aguilera</i>	155
El Caribe en un nuevo ambiente estratégico, <i>Ivelaw L. Griffith</i>	175
La cuestión de las medidas de confianza mutua en el contexto de la sub-región andina, <i>Fernando Bustamante</i>	195
El concepto de balance estratégico y la seguridad regional en el cono sur, <i>Marcela Donadio y Luis Tibiletti</i>	217
Balance estratégico e inserción de Brasil en la seguridad del hemisferio occidental, <i>Thomaz Guedes da Costa</i>	251
Equilibrios estratégicos en el Cono Sur: una aproximación chilena, <i>Miguel Navarro</i>	271
Anexo estadístico	303
Los autores	337

El Caribe en un nuevo ambiente estratégico

Ivelaw L. Griffith

Las dinámicas acumulativas de acontecimientos entre naciones y regiones durante la última década han hecho creíble la caracterización de la política contemporánea global como turbulenta y transformacional a la vez. Académicos y gobernantes no tienen completamente claro lo que todas las turbulencias y transformaciones presagian, pero ya no se pueden dar el lujo de tratar de interpretar el mundo antes de intentar cambiarlo. Ahora parte del reto involucra tratar de manejar el cambio mientras se interpretan eventos y resultados.

Este trabajo intenta interpretar eventos globales y considera como el Caribe "se ubica" en este nuevo ambiente. El análisis sugiere que mientras el nuevo ambiente estratégico es el resultado de la turbulencia y transformación global, algunos temas de la "antigua era" todavía mantienen su relevancia en términos de seguridad; otros han adquirido nuevas dinámicas. En este último punto, el narcotráfico --un tema de seguridad no tradicional-- se destaca y se le asigna prioridad a algunas de sus dimensiones. Sin embargo, esta discusión debe ser anticipada por una evaluación de algunos de los aspectos estructurales y operacionales de la turbulencia y las transformaciones globales existentes.

El nuevo ambiente estratégico

Existen al menos tres aspectos estructurales y operacionales del ambiente global aún en transformación con implicancias directas para el Caribe: la estructura alterada del poder militar y político global; alteraciones en las relaciones económicas; y repriorización de políticas por parte de Estados con intereses tradicionales en el Caribe.

El colapso del comunismo mundial y el acompañante fin de la guerra fría están al centro de la transformación en la primera área. El carácter bipolar del poder militar-político global ha sido reemplazado por el resurgimiento de un sistema multipolar global. No sólo existe evidencia de multipolaridad, incluso algunos académicos apuntan al desarrollo de una base multidimensional del poder global. Un académico respetable, por ejemplo, distingue el desarrollo de diferentes corrientes de poder adheridas a polos diferentes de poder internacional: militar; económico y financiero; demográfico; y militar y económico. El ve los polos variando en sus productividades, con el poder demográfico más como una desventaja que una ventaja y la utilidad del poder militar disminuyendo.

Otro académico respetado, ahora un diseñador de políticas, ve los aspectos estructurales y operacionales del poder mundial de una forma distinta. Para él la distribución del poder es como una especie de "torta con distintos niveles", con el nivel superior, el militar, prácticamente unipolar, el económico, el del medio, multipolar y el nivel inferior de interdependencia transnacional exhibiendo una difusión de poder.

Esta transformación estructural-operacional después de la guerra fría tiene al menos dos implicancias principales para el Caribe, ambas están relacionadas a las realidades de la proximidad geográfica, el poder y los intereses de Estados Unidos. La primera es que las políticas y acciones de Estados Unidos hacia el Caribe ya no tendrán la dimensión ideológica Este-Oeste de antes, alterando el carácter, si no el alcance, de las relaciones entre Estados Unidos y el Caribe. Aunque es cierto que mientras Fidel Castro pueda mantenerse firme en la búsqueda del comunismo en Cuba existirá alguna preocupación por parte de Estados Unidos sobre una amenaza ideológica, en parte debido a cambios regionales --en Nicaragua, Granada, Guyana y en otros países-- "la amenaza comunista" virtualmente es inexistente.

La obsesión Este-Oeste militar-política de Estados Unidos no sólo tiñó sus relaciones con países caribeños en términos

bilaterales sino que también influyó las relaciones multilaterales. Durante el período de la guerra fría los intereses y la conducta de algunos países del Caribe hicieron que algunos sufrieran las consecuencias del disgusto estadounidense mientras otros recibieron los beneficios de su aprobación en el contexto de instituciones como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Sin embargo, ya existe evidencia que el fin de la guerra fría ha conducido a un considerable cambio en las actitudes y el comportamiento de Estados Unidos hacia los países caribeños en estos campos multilaterales.

La segunda implicancia está relacionada a la presencia militar norteamericana en la región. La naturaleza y el alcance del despliegue y postura militar estadounidense en el Caribe, parte de su estrategia geopolítica para contrarrestar a la Unión Soviética, ya han empezado a cambiar. Esto está contribuyendo a una menor presencia militar norteamericana, menor ayuda a través del Programa Internacional de Educación y Entrenamiento Militar y un reducido nivel de abastecimiento y ventas de armas a países que eran o aliados de Estados Unidos en el conflicto Este-Oeste o considerados de alguna forma importantes para los intereses nacionales estadounidenses. Además, como Jorge Domínguez acertadamente ha observado (y esto parcialmente se debe a las dos implicancias mencionadas anteriormente), el Caribe ahora tiene menor importancia militar en asuntos mundiales, aunque quedan algunos temas militares significativos en la región. El fin de la guerra fría todavía no elimina el valor estratégico del Caribe. Como varios especialistas caribeños han demostrado, el significado estratégico de la región se refleja en características económicas, geográficas y de las comunicaciones que han superado la geopolítica Este-Oeste, a pesar de que estaban afectadas por este elemento durante la guerra fría. Y como se verá a continuación, el Caribe no sólo es de importancia estratégica para Estados sino que también para actores no estatales, notablemente los magnates de la droga.

Unido a los cambios militares-políticos que surgieron como resultado del fin de la guerra fría se encuentran alteraciones en la estructura y operación de las relaciones de poder económico. La profundidad de los cambios de poder económico, tanto actuales como anticipados, ha sido a tal nivel que un especialista de seguridad pudo popularizar un concepto que él creó sobre el alcance y la profundidad de las relaciones de poder económico en el nuevo ambiente global. El término es geo-economía -la mezcla de la lógica del conflicto con los métodos del comercio. Edward

Luttwak está convencido que el nuevo ambiente estratégico será tal que “mientras la relevancia de amenazas y alianzas militares disminuye, prioridades y modalidades geo-económicas se están convirtiendo en las acciones dominantes de los Estados”. El considera que tanto las causas como los instrumentos del conflicto serán económicos.

El movimiento hacia la formación de bloques económicos alrededor del mundo es una manifestación importante de la alteración del poder económico global. La Unión Europea ahora ostenta un mercado unificado de 320 millones de consumidores y ASEAN (Asociación de Naciones del Sudeste Asiático) acordó en enero del 1992 crear un área libre comercio como un precursor del establecimiento de un mercado común. Más cerca a nosotros, alrededores, se encuentra NAFTA, con una producción anual de sobre seis trillones de dólares y 320 millones de consumidores. Una consecuencia apreciable de este fenómeno de megabloques para el Caribe es la reducción potencial e incluso la pérdida de asistencia económica, inversión extranjera y acuerdos comerciales preferenciales. Relacionado al NAFTA, por ejemplo, existe un temor justificado que el aumento anticipado en el comercio como consecuencia de la eliminación de barreras al comercio con México ayudará a desplazar el comercio entre Estados Unidos y los países caribeños y disminuirá los beneficios de preferencias arancelarias bajo esquemas como la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, el Esquema General de Preferencias y la Sección 936 del Código de Renta Interna de Estados Unidos. Esta sólo es una de varias preocupaciones institucionales y de política con implicancias económicas y de seguridad política.

El fenómeno de megabloques con sus múltiples implicancias surge en un momento particularmente desfavorable para la región, dado el impacto acumulativo de la turbulencia global y regional, la cual incluye reducida producción de plátanos, bauxita y azúcar, alta deuda pública y altos niveles de desempleo. Un ex Diputado Secretario-General del Sistema Económico Latinoamericano ha observado:

El comienzo de una nueva era de intensificada competencia económica en la cual países industrializados están adoptando posiciones menos concesionarias hacia países en vías de desarrollo en materias económicas y de comercio generalmente coincide con la pérdida de mucha de la atracción geopolítica de los países del Caribe...Es

importante que las comunidades caribeñas reconozcan que la naturaleza del desafío va más allá del NAFTA... Está relacionado en mayor medida con los requisitos del presente ambiente económico global de intensificada competencia, al cual el NAFTA es una respuesta.

Los cambios militares-políticos causados por el fin de la guerra fría y el fenómeno de megabloques ambos han tenido nexos tanto causales como consecuentes con el tercer aspecto general del nuevo ambiente estratégico que es de importancia crítica para el Caribe. Este es un tema de repriorización de políticas por parte de grandes potencias y de mediana estatura que alguna vez consideraron al Caribe importante para sus intereses, o quienes fueron consideradas importantes por los Estados caribeños. Los países destacados en este sentido son Estados Unidos, Reino Unido, Canadá, Holanda y Venezuela.

La repriorización por parte de estos países es el resultado de varios factores, que a veces actúan en combinación. Estos incluyen cambios de liderazgo que en sí pueden o no causar una reevaluación de políticas, limitaciones presupuestarias, recesión económica, demanda por parte de grupos domésticos para que se les preste mayor atención a problemas locales, reasignación de asistencia y un alterado enfoque de política exterior. En términos tangibles, estos significan asistencia reducida, reajustes en acuerdos preferenciales de comercio, reducción en garantías para la inversión extranjera y disminución de la importancia diplomática de países caribeños.

Por ejemplo, el retiro por parte de los ingleses de su presencia militar en Belice ha sido motivado tanto por dificultades presupuestarias como por una reexaminación de la política exterior y de seguridad del Reino Unido hacia América Central y el Caribe. Esta acción tiene un efecto doble: ha aumentado la vulnerabilidad de Belice a violaciones de soberanía territorial y política por parte de Guatemala y ha reducido la capacidad de Belice para ofrecer respuestas efectivas a la producción de narcóticos y su tráfico. Cuando Estados Unidos eliminó su plan de ayuda a Jamaica en 1990 para aumentar su asistencia a Polonia, fue más importante el simbolismo del acto que la cantidad de dinero involucrada --US\$ 20 millones--. Además, en mayo del 1994 el Departamento de Estado de Estados Unidos explicó que planificaba cerrar las embajadas en Antigua-Barbuda y Granada debido a la insignificancia estratégica de estos países y parcialmente "para transferir recursos a Europa del este y a los países

que previamente formaban la Unión Soviética". Se necesitó presión por parte del Congreso, especialmente proveniente del comité afro-americano, para revocar la decisión en relación a Granada. La embajada en ese país se mantendrá en operación --- al menos por el momento.

Sin embargo, no todos los países de importancia en la región han reducido su interacción tangible con la región. México, Francia, España se destacan en este sentido, a pesar que el involucramiento de España se ha concentrado casi exclusivamente en Cuba y la República Dominicana. Existen algunos países que están tomando un nuevo o renovado interés en la región, Japón y Corea del Sur siendo dos de ellos. Sin embargo, la cantidad de interés perdido parece superar al adquirido a través de las relaciones nuevas/renovadas. Más aún, la importancia reducida del Caribe basado en repriorización no está limitada a las acciones de los Estados. Algunos actores no gubernamentales, tales como fundaciones y corporaciones multinacionales, también están actuando de la misma forma.

El presente panorama: disputas territoriales y el narcotráfico

Como pudiese esperarse, la turbulencia y las transformaciones mencionadas anteriormente han afectado el panorama estratégico de la región, precipitando cambios en muchas áreas. Aún, muchos temas de la era previa han mantenido su relevancia. Un tema que ha mantenido su importancia es el de las disputas territoriales; otro en el cual las dinámicas han sido intensificadas es el de las drogas. Las disputas territoriales y el narcotráfico no son los únicos temas en la agenda de seguridad del Caribe, pero sí están entre los más críticos.

El inicio de hostilidades entre Perú y Ecuador el 26 de febrero de 1995 no sólo amenazaba con destruir "El Espíritu de Miami" seis semanas después que fuera creado, sino que también ofrecía sobrio testimonio de la continuada relevancia de disputas territoriales en las Américas. Aunque se había presenciado una intensificación de las iniciativas de paz, incluso antes de la Cumbre de las Américas, entre las consecuencias del conflicto entre Perú y Ecuador ha habido un reconocimiento del número de disputas similares todavía en existencia y se ha presenciado un nuevo auge en los sentimientos nacionalistas en cuanto al proseguimiento de las demandas territoriales.

En el caso de Guyana-Venezuela, por ejemplo, la secuela de la guerra entre Perú y Ecuador produjo aprensión en Guyana sobre señales confusas provenientes de Venezuela. En relación a su reclamo por dos tercios del presente territorio de Guyana, el Ministro del Exterior de Venezuela, Miguel Burelli Rivas, visitó Guyana el 2 y 3 de marzo y pidió que se le diera prioridad al asunto.

Más alarmante, sin embargo, le pidió al Presidente de Guyana, Cheddie Jagan, que tuviese "una propuesta para ser discutida en términos prácticos" lista para la reunión entre los jefes de Estado de ambos países en el otoño de 1995. Guyana categóricamente rechazó esta jugada diplomática. Debido a la respuesta, Venezuela ahora parece no estar dispuesta a fijar una fecha para la Cumbre entre Jagan y Caldera.

Las transformaciones no sólo no han reducido la relevancia de la disputa entre Guyana y Venezuela, sino que tampoco han podido eliminar otras disputas importantes entre países caribeños, notablemente el reclamo de Surinam por 15,000 kilómetros cuadrados del territorio de Guyana y el de Guatemala por el territorio entero de Belice. Mientras Guatemala reconoció la soberanía de Belice en agosto del 1991, no ha renunciado a su reclamo a pesar que su postura ha cambiado notablemente. Es útil mencionar, sin embargo, que mientras los cambios estructurales y operacionales de la post guerra fría no han afectado la relevancia de las disputas territoriales, sí han ayudado a crear un ambiente en el cual se enfatiza la paz y reconciliación. Este ambiente por sí puede hacer una diferencia en propuestas para resolver disputas territoriales y de otra naturaleza.

El Caribe se sitúa en lo que José Martí una vez denominó "El Vórtice de las Américas", convirtiéndolo en un puente o frente entre América del Norte y América del Sur. Líderes europeos reconocieron la importancia estratégica de este vórtice poco después del encuentro entre Europa y las Américas en 1492. La importancia estratégica se ha mantenido a través de los siglos y se intensificó durante la reciente guerra fría. Sin embargo, el valor estratégico del Caribe se encuentra no sólo en su valor geopolítico visto por actores estatales comprometidos con el conflicto y la cooperación sistemática. En años recientes la región también ha sido vista en términos estratégicos por actores de la droga no gubernamentales, también con conflicto y cooperación en mente, pero en términos geo-narcóticos, no geo-políticos.

El geo-narcótico es un concepto desarrollado para explicar las dinámicas múltiples del fenómeno de los narcóticos. Declara

que el fenómeno es multidimensional con cuatro principales áreas problemáticas: la producción de la droga, el abuso en el consumo, el tráfico y el lavado de dinero; que estos producen amenazas reales y potenciales a la seguridad de Estados en el mundo; y que las operaciones y las actividades de la droga precipitan conflicto y cooperación entre varios actores estatales y no estatales en el sistema internacional. El término captura las dinámicas de cuatro factores: las drogas, la geografía, el poder y la política.

La geografía es un factor debido a la dispersión global de las operaciones relacionadas con la droga y porque ciertos atributos geográficos facilitan algunas de estas operaciones. El poder involucra la habilidad de individuos y grupos para asegurar una acción obediente. Este poder proviene de fuentes estatales como no estatales y en algunos casos fuentes no estatales ejercen relativamente más poder que las entidades estatales. La política, el cuarto factor, gira alrededor de la distribución de recursos en el sentido Laswelliano de la habilidad de los intermediarios del poder de determinar quién obtiene qué, cómo y cuándo. Ya que el poder en este ambiente no es sólo poder estatal, la correspondiente distribución de recursos no es exclusivamente una función de aquellos que poseen el poder estatal. La política se pervierte y más aún en aquellos lugares donde ya estaba pervertida.

El Caribe como Vórtice

Aunque la producción de la droga, el abuso en el consumo, el narcotráfico y el lavado de dinero están presentes en el Caribe, el tráfico es el elemento que mejor demuestra el valor estratégico de la región. Varios aspectos de la geografía de la región la hacen propicia al narcotráfico. Las dos más importantes corresponden al carácter insular de la región y la proximidad. Con la excepción de Belice, Guayana Francesa, Guyana y Surinam continental, todos los países del Caribe son territorios insulares. Algunos son territorios insulares plurales, por ejemplos, San Vicente y las Granadinas, compuesto de cerca de 600 islas; y las Islas Vírgenes, aproximadamente 100 islas y cayos. Una en particular, Las Bahamas, es un archipiélago de 700 islas y 2,000 cayos.

Este carácter insular permite la entrada y el uso de territorios caribeños desde muchos, a veces cientos, lugares distintos del mar cercano, desde el Océano Atlántico en el caso de Guyana, Surinam y Guayana Francesa, y desde la costa

caribeña en el caso de Belice. Cuando uno suma a la ecuación la falta de habilidad de los países caribeños de proveer vigilancia territorial adecuada, su vulnerabilidad al narcotráfico se evidencia.

La proximidad, el segundo elemento, es de doble carácter. Hay proximidad a una fuente principal de oferta de droga -- América del Sur-- y a un área principal de demanda --América del Norte--. En el lado de la oferta, la cocaína mundial se produce en América del Sur, proveniente principalmente de Colombia, Perú, Bolivia, Ecuador y Venezuela. Colombia sola produce alrededor de 80% de toda la cocaína del mundo, aunque sólo alrededor de 20% de la cultivación de la hoja de coca del mundo se lleva a cabo allí. Una proporción significativa de la producción global de heroína y marihuana también viene de América del Sur y América Central, especialmente de Colombia, México, Perú, Paraguay, Brasil y Guatemala.

En el lado de la demanda, Estados Unidos tiene la distinción de ser el país de mayor consumo de drogas en todo el mundo. Un analista del Servicio Congresional de Investigación reportó lo siguiente en 1988: "América está consumiendo drogas a un ritmo anual de más de seis toneladas métricas (tm) de heroína, 70-90 tm de cocaína y 6,000-9,000 tm de marihuana-- 80% de las cuales son importadas. La demanda estadounidense por ende es la clave para una de las industrias de más rápido crecimiento y rentabilidad en el mundo. En 1993 estimaciones del Departamento de Estado colocaban sólo el consumo de cocaína en 150-175 toneladas métricas, valoradas en US\$ 15-17.5 billones. En abril de 1995 el jefe del Comando Sur de Estados Unidos estimó que aproximadamente 300 de las 575 toneladas métricas de cocaína disponibles en el mundo eran consumidas en Estados Unidos.

Geográficamente no existe mucha distancia entre el Caribe y América del Sur o entre el Caribe y Estados Unidos, especialmente en las partes sur y noreste de este país. Con la excepción de Guayana Francesa y Surinam, todos los países caribeños se encuentran a menos de 3,200 kilómetros de Miami y sólo siete de ellos se encuentran a más de 3,200 kilómetros de Atlanta o Washington, D.C. Respecto a distancias entre el Caribe y algunos de los principales centros de la droga en América del Sur, sobre 80% de los países caribeños se encuentran a menos de 1,600 kilómetros de Caracas y todos con la excepción de Belice (en relación a Caracas) y Guayana Francesa (en relación a Cali y Medellín) se encuentran a menos de 2,400 kilómetros de Bogotá, Cali, Caracas y Medellín. Las distancias involucradas a veces son

muy cortas. Por ejemplo, la isla de Bimini en las Bahamas se encuentra a sólo 64 kilómetros de los cayos de la Florida. Sólo existen 11 kilómetros de distancia entre La Brea en el sudoeste de Trinidad y Pedernales en el nordeste de Venezuela, un punto llamado La Boca de la Serpiente. Aún más, el pueblo de Lethem en el sudoeste de Guyana se encuentra a sólo 120 kilómetros de la ciudad de Boa Vista en el nordeste de Brasil y Eteringbang, Guyana, se encuentra a sólo 45 kilómetros de El Dorado, Venezuela.

Europa también es una inmensa área consumidora de drogas, con importaciones de cocaína, heroína y marihuana pasando a través de y proveniente del Caribe. Sin embargo, a pesar de la relativa gran distancia entre el continente y la región caribeña, el Caribe es un punto principal de tránsito para drogas destinadas a Europa. Varias razones explican esto. Una es la proximidad entre el Caribe y América del Sur y la segunda se relaciona a los lazos comerciales, de comunicación y otros entre Europa y el Caribe, los cuales ofrecen la infraestructura institucional para el narcotráfico.

Una tercera razón va unida a la segunda: debido a que Guayana Francesa, Guadalupe y Martinica son Départments d'Outre Mer (DOMs) de Francia, Anguila, Bermuda, las Islas Vírgenes Británicas, las Islas Caimán, Montserrat y las Turcas y Caicos son dependencias inglesas y Bonaire, Curaçao, Saba y San Martín son partes integrales de Holanda, existen ciertos arreglos y facilidades de aduana, inmigración y transportación entre estos territorios y sus respectivos "dueños" europeos. Estos son utilizados por los traficantes para su beneficio personal. Algunos de los arreglos son similares a aquellos que involucran a Estados Unidos y a Puerto Rico y las Islas Vírgenes, los cuales también facilitan el trabajo de los traficantes apuntando a destinos en Estados Unidos continental.

Cada uno de los elementos del factor de la geografía discutidos --carácter insular y proximidad-- pueden por si solos ser conducentes al narcotráfico. Sin embargo, la vulnerabilidad de la región al tráfico y los prospectos para la continuación del tráfico se pueden apreciar mejor cuando se reconoce que estos factores se apoyan y refuerzan mutuamente. Una manera de entender las relaciones entre los elementos y el tráfico y de apreciar cómo se relacionan dinámicamente es examinar los patrones y los métodos del tráfico en la región.

Patrones y métodos del tráfico

Aparte de comerciar su propia marihuana en Estados Unidos, algunos países del Caribe son importantes centros de transbordo para cocaína, heroína y marihuana de América del Sur destinada a Europa y Estados Unidos. Por más de dos décadas las Bahamas, Belice y Jamaica dominaron este negocio. En el caso de las Bahamas, su geografía la hace un excelente candidato para el transbordo de drogas, dadas sus 700 islas y 2,000 cayos y su ubicación estratégica en el camino del vuelo aéreo entre Colombia y el sur de la Florida. Para una misión típica de tráfico de cocaína, aviones despegan de la costa norte de Colombia, arribando en las Bahamas cuatro a cinco horas más tarde. La carga se suelta para los buques que la están esperando o sino para ser recogida más tarde y colocada en los buques y luego, se emprende el último tramo a Estados Unidos. Este, sin embargo, no es el único modo de operación. Como indica un informe, traficantes utilizan otras tácticas, incluyendo el uso de aguas cubanas para evadir los esfuerzos de la Operación Bahamas y las Turcas y Caicos, breves aterrizajes realizados por avionetas y el desarrollo de una ruta de la cocaína a través de Jamaica.

La geografía y topografía de Belice también hacen a ese país ideal para el tráfico de las drogas. Aparte de una larga costa y fronteras contiguas con Guatemala y México, dos principales productores de heroína y marihuana, existen densas áreas de selvas no demasiado pobladas y numerosas vías de agua tierra adentro. Además, hay más de 140 pistas de aterrizaje aisladas y prácticamente no existe cobertura de radar más allá de los 48 kilómetros de radio ofrecidos por el aeropuerto internacional de Ciudad Belice. Aunque se mantiene una gran cantidad de tráfico aéreo, recientemente se ha visto un aumento en el uso de rutas marítimas. El crack también ha empezado a figurar más notablemente. Mientras 141 kilos de cocaína se confiscaron en todo 1994, dos confiscaciones en enero de 1995 por si solas produjeron 636 kilos de cocaína.

Jamaica ha sido clave en el tráfico de drogas por largo tiempo dada su larga costa, cercanía a Estados Unidos, sus numerosos puertos y playas y su cercanía a los pasajes del Yucatán y Windward. El tráfico se lleva a cabo a través de aire y mar. Para el tráfico marítimo, frecuentemente se utilizan barcos recreativos con compartimientos de almacenamiento para transportar pequeñas cantidades de drogas. Grandes cargamentos se llevan abordo de buques de carga comerciales y barcos de

pesca. Tanto cantidades pequeñas como grandes también son transportadas por vía aérea. Los jamaquinos también tienen una ventaja del punto de vista de los operadores sudamericanos: larga experiencia con el contrabando de las pandillas.

Fuentes de la Fuerza de Defensa de Jamaica indican que tanto pistas de aterrizaje legales como ilegales sólo miden 400 y 500 metros, justo el largo necesario para ser usadas por aeronaves Pipers, Cessnas, BE-100 y KingAir. La pista de aterrizaje ilegal de más longitud que se ha descubierto a 1,000 metros, estaba en la costa sur. La costa oeste y sur de Jamaica son las áreas de mayor popularidad para el tráfico aéreo. Aparte de aterrizajes en pistas diseñadas o adaptadas para operaciones de narcóticos, también se han realizado aterrizajes en caminos, en campos de caña de azúcar y en pistas legales de propiedad de compañías de bauxita y azúcar. La Fuerza de Defensa de Jamaica ha destruido alrededor de 80 pistas y campos ilegales (hasta diciembre de 1994) pero, como explicó el jefe de la Fuerza, dada la alta concentración de piedra de caliza en muchas de las áreas populares de aterrizaje, los campos pueden hacerse operables en un plazo de diez días tras su destrucción.

Las informaciones muestran que la mayoría de las operaciones aéreas de cocaína a través de Jamaica involucran a San Andrés y Bogotá en Colombia, las Bahamas, Panamá y Curaçao. Traficantes no sólo dependen de vuelos ilegales, también son utilizados vuelos comerciales legales. Particularmente popular y problemático para oficiales jamaquinos, fue la ruta comercial entre San Andrés y Montego Bay. Esa conexión se suspendió en septiembre de 1994, pero todavía existen vuelos comerciales uniando Jamaica y Bogotá. Ahora, según fuentes de inteligencia militar, las drogas van de San Andrés a Bogotá y luego a Montego Bay o Kingston.

Confiscaciones de drogas en Jamaica frecuentemente son dramáticas por la cantidad de drogas involucradas. En abril de 1989, por ejemplo, oficiales aduaneros de Estados Unidos encontraron 1.890 kilogramos de marihuana a bordo de un Airbus A-300 de Air Jamaica en Miami. Ese mismo mes, 2.265 kilogramos de marihuana fueron confiscados en Gramercy, Louisiana, a bordo del *KV Kotor*, el cual se encontraba allí para entregar un cargamento de bauxita de Jamaica. La consignación de drogas se descubrió luego de violentas confrontaciones entre dos pandillas rivales por el control del cargamento. De acuerdo al "INCSR" de 1995, durante 1994, 179 kilos de cocaína, 47 kilos de aceite de hashish y un kilo de heroína fueron confiscados. También hubo

una confiscación grande el 6 de marzo de 1995: 1,812 kilogramos de marihuana junto con armas y municiones en el distrito de St. Paul's en Manchester.

A pesar que las Bahamas, Belice y Jamaica todavía son importantes centros de narcotráfico, medidas preventivas allí, en América del Sur y América Central han obligado a los traficantes a buscar y desarrollar rutas alternativas, involucrando a países del este y sur del Caribe en mayor medida desde comienzos de la década del 90. Estos cambios son de tal magnitud que en noviembre de 1994 Puerto Rico y las Islas Vírgenes Americanas fueron designadas por el zar de la droga de Estados Unidos, Areas de Alta Intensidad del Narcotráfico, una designación seguramente apropiada para otras áreas en la región. Mas aún, debido a intensificada actividad relacionada al narcotráfico, en julio de 1995 la *Drug Enforcement Agency* (DEA) modificó su presencia en Puerto Rico de "Oficina" a División de Campo, aumentando su personal y asignando un agente especial,-- Félix Jiménez-- para que supervisara el Caribe y se reportara directamente a Washington, D.C., actividad que se realizaba desde Miami.

Se dice que las Antillas Holandesas y Aruba sirven como lazos vitales en el transbordo de cocaína y heroína desde Colombia, Venezuela y Surinam a Estados Unidos y Europa. Aruba, Bonaire y Curaçao están muy cerca de Venezuela, país desde el cual muchas de las drogas confiscadas en estas islas provienen. El tráfico en el Caribe holandés generalmente involucra el uso de aerolíneas privadas y comerciales, vuelos de carga aérea y barcos cruceros, aunque almacenadores de barcos también han sido utilizados. En Surinam, por ejemplo, una confiscación en 1994 consiguió 207 kilos de cocaína escondidos en carga mientras esperaban para ser llevados a Europa. Varias características de la República Dominicana también hacen a ese país un candidato al narcotráfico: cercanía a Colombia, las Bahamas, Puerto Rico y el sur de Estados Unidos; una larga y desolada frontera con Haití; y soldados y policía pobremente equipados. Además, drogas son traídas a través de la frontera con Haití usando las mismas técnicas y rutas usadas para traficar petróleo a Haití durante el embargo.

Guyana recientemente se ha convertido en un centro importante de operaciones. Como otros países caribeños, el tráfico en Guyana evolucionó desde la marihuana hasta la cocaína y la heroína. El primer caso conocido ocurrió el 16 de junio de 1979 cuando un traficante de la ciudad minera de bauxita de

Linden llegó desde Jamaica con 27 kilogramos de marihuana comprimida. Cocaína y heroína ahora entran a Guyana desde todos sus tres países limítrofes: Brasil, Surinam y Venezuela. Confiscaciones de cocaína en 1993 fueron de 463 kilos -un aumento de 1.000% desde el año anterior. La cifra excepcional de 1993 fue el resultado de una confiscación dramática realizada el 4 de junio de 1993 cuando 362 kilogramos de cocaína fueron tiradas desde el aire al río Demerara, con \$US 24,000 y grandes cantidades de moneda colombiana y guyanesa. Varios guyaneses, colombianos y venezolanos estuvieron involucrados en el asunto.

En Jamaica, Trinidad y Tobago, Surinam y en otras partes de la región también se lleva a cabo tráfico de marihuana. Tanto marihuana local como extranjera está involucrada, con la extranjera proveniente de Colombia, Venezuela y Brasil. De acuerdo a fuentes militares en Guyana, sólo durante el 1994, se confiscaron 56.707 kilos de marihuana, un aumento considerable de los 15.654 kilos confiscados en 1993. El 4 de enero de 1995, 2.265 kilogramos de marihuana, valorados en \$US 2 millones fueron encontrados en una falsa pared de fibra de vidrio de una caja que estaba a punto de ser enviada de Georgetown a Miami.

Las rutas aéreas, marítimas y terrestres desarrolladas para el contrabando hacia Guyana desde Brasil, Venezuela y Surinam durante la crisis económica de los 70 y 80 ahora han sido adaptadas para el narcotráfico. Una complicación mayor es el hecho que las fronteras con estos países vecinos son muy extensas: 1.120 kilómetros con Brasil, 745 kilómetros con Venezuela y 600 kilómetros con Suriname. Más aun, traficantes pueden aprovecharse del gran tamaño del país (214,970 km²), la extensa costa y la ausencia de personal y equipo para vigilar el territorio. En relación al tráfico aéreo, por ejemplo, existen 92 aeródromos legales (privados y públicos), la mayoría de ellos ubicados en partes remotas del país donde la geografía física y social le ofrece claras ventajas a los traficantes.

Dada la geografía física y social y la corruptibilidad de algunos oficiales, traficantes a veces intentan establecer su propia base física. En un caso, algunos colombianos y americanos fueron capaces de ingresar al país ilegalmente e introducir un generador, una bomba de agua, dos motores de avión, seis equipos de transmisión, cajas de herramientas, armas y municiones y otras provisiones durante un período de cuatro meses. El plan consistía en la construcción de un centro de procesamiento y transbordo en Waranama, en el nordeste de Guyana a 640 kilómetros de la capital de Georgetown, para formar parte de una

red internacional conformada por Colombia, Guyana, Trinidad y Tobago y Estados Unidos.

Como en otras partes del Caribe, el tráfico en Guyana no sólo se limita a vuelos aéreos dedicados a la entrega o la colecta de drogas, vuelos comerciales también son utilizados. En un caso dramático, el 15 de marzo de 1993 un avión de la Guyana Airways Corporation (GAC) --el vuelo GY 714-- aterrizó en Nueva York desde Guyana con 53 kilogramos de cocaína a bordo. El departamento de aduanas de Estados Unidos impuso una multa de US\$ 1.8 millones por esta violación, lo que incentivó a la GAC a ofrecer una recompensa de un millón de dólares guyaneses por información que contribuyera al arresto y exitoso enjuiciamiento de las personas involucradas en el asunto. Esta fue la primera vez que una aerolínea caribeña fue obligada a recurrir a una acción tan desesperada y dramática para combatir al tráfico comercial. Este caso se mantenía sin resolver hasta agosto de 1995.

La geografía física de Guyana también hace al país vulnerable al tráfico marítimo. Esto se puede apreciar claramente cuando se observa que Guyana, un nombre que se deriva de una palabra indígena americana que significa "Tierra de muchas Aguas", posee cientos de ríos y arroyos tierra adentro. Además, existen trece ríos grandes que fluyen hacia el Océano Atlántico y cada uno de estos ríos tiene una red de tributarios. El tráfico marítimo también es facilitado por el hecho que la red de ríos también fluye en Brasil, Surinam y Venezuela. Por ejemplo, el río Takatu en el sudoeste del país fluye al Parima, un tributario del Río Negro, el cual fluye al Amazonas en Brasil.

La situación de Guyana es evidencia clara de la vulnerabilidad de los países caribeños al narcotráfico y a otras operaciones. Aparte de la geografía, un elemento que contribuye a esta situación es la ausencia de recursos militares y policiales adecuados para ofrecer medidas preventivas efectivas. El Estado carece del poder para ejercer una debida jurisdicción política y territorial sobre la nación. Importantes oficiales del ejército, guardacosta y policía en vanas partes de la región han expresado su frustración no sólo debido a la falta de habilidad para proteger adecuadamente sus fronteras contra el narcotráfico, sino que también por ser engañados por los narcotraficantes, quienes son capaces de efectivamente crear pequeñas diversiones para poder realizar operaciones de mayor volumen e importancia.

Transporte y organización

El narcotráfico estimula la creatividad e ingenuidad de los operadores de la droga y de todas las personas quienes cooperan con ellos. Se ha utilizado cada posible orificio de la anatomía humana, cada posible pedazo de ropa, todo tipo de frutas y vegetales y cada variedad de vehículo, muebles y otros objetos para el transporte de la droga. En cuanto a la anatomía humana, se ha utilizado la vagina, el ano, las axilas (para adherir paquetes de drogas), el abdomen y la espalda (para atar paquetes de drogas), la lengua (para colocar drogas debajo de ella), tanto pelo natural como falso, los muslos (para adherir drogas) y el estómago y los intestinos. Existen personas --llamadas tragadoras o mulas-- quienes se especializan en el uso del estómago y los intestinos. Un oficial del este del Caribe contó un caso en el cual se usó una herida de una pierna. Preservativos llenos de cocaína fueron encontrados dentro de la herida y dentro del vendaje de la herida.

También se han encontrado drogas en peces, arroz, tortas, salsa de pimienta, cocos, batatas, plátanos, "granos de café" (donde los granos son pelotillas de cocaína estampadas a la forma de granos de café y untados en jarabe de café), queso, mantequilla, latas de fruta, envoltura de cigarrillos (supuestamente cigarrillos), vegetales, cerveza y jugo, detergente, muebles y artefactos de muebles, madera, piñatas, piernas falsas (de personas amputadas), maniqués, fardos de tela, correspondencia (cartas, paquetes y bolsas de correo), baldosa de cerámica, helado, envases de champú y enjuague para la boca, cintas de video, vegetales congelados, postes de concreto, colgadores de chaquetas de madera, ron (donde cocaína líquida supuestamente era ron de coco) y un sin número de otros objetos. Todo tipo de ropa también se usa, incluyendo zapatos y zapatillas con talones y plantas falsas. También se usan cuadros de fotos y maletas con lados y bases falsas.

Tanto pájaros como animales muertos y vivos también se utilizan para transportar la droga. En un caso ocurrido el primero de diciembre de 1994, agentes del Servicio de Aduanas de Estados Unidos en Nueva York hallaron diez preservativos llenos de cocaína, los cuales pesaban alrededor de cinco libras, dentro del abdomen de un pastor inglés que había sido transportado desde Bogotá, Colombia. El perro de cuatro años, enviado como carga, tenía una apariencia enflaquecida y letárgica a su llegada, lo cual impulsó a los agentes a someterlo a una inspección con

rayos-X para detectar las sustancias. La persona que intentó recoger al perro, John Erik Roa de Nueva Jersey de 22 años, fue arrestado y acusado de contrabando de cocaína. Luego se declaró culpable y fue sentenciado el 26 de abril de 1995 a tres años y un mes en la cárcel.

Un oficial comentó sobre un caso en el cual una guitarra estaba hecha completamente de marihuana comprimida. Lo llamo "el caso de la guitarra-pandilla". No sólo se utilizan autos, camiones, aviones y botes para transportar grandes y pequeñas cantidades de drogas y personas y objetos con ellas, sino que también frecuentemente las drogas se esconden en lugares increíbles en estos medios de transporte: en baterías y neumáticos de autos; en el entablado y el tapizado de aviones, barcos, autos y camiones; en falsos cascos y fondos de botes; en falsos tanques de gas de autos y camiones; en el gas mismo; en chaquetas salvavidas; y en almacenadores en barcos, algunos con lados y fondos falsos, otros sin.

Un reportaje en *The New York Times* destacó algunos de los casos más increíbles (y creativos) descubiertos: cotorras muertas y destripadas llenas de cocaína entre un cargamento de cotorras vivas enviadas de Granada a China en 1991; un busto de Jesucristo moldeado de cocaína y pintado de color gris; más de 2 718 kilogramos de cocaína en ladrillos dentro de cajas llenas de hielo con brócoli en Fort Lauderdale en abril de 1992; 453 kilogramos de cocaína colocados en conchas huecas y emplastadas moldeadas y pintadas para aparentar batatas; 17 kilogramos de cocaína, en preservativos, cocidos a los años de serpientes vivas confiscadas en Miami en junio de 1993; y 192 kilos de cocaína escondidos en latas de salsa de tomate enviados de la República Dominicana a Puerto Rico en abril de 1995.

Personas de todas las edades y ambos sexos están involucradas en el narcotráfico. Mujeres ancianas se utilizan con frecuencia ya que no poseen el perfil de traficantes usado por agencias del narcotráfico. Sin embargo, algunas de estas mujeres son atrapadas. En un caso, una ciudadana estadounidense de 63 años nacida en Honduras fue arrestada en Guyana con 6 libras de cocaína en su ropa interior. Estaba a punto de abordar un vuelo de la British West Indian Airways (BWIA) a Nueva York cuando uno de los paquetes se cayó al suelo. La mujer, Gwendolyn Martínez, una abuela, luego admitió que fue reclutada para el trabajo en Brooklyn. Fue condenada a 10 años en la cárcel. Martínez fue una de varias "abuelas mulas" arrestadas en Guyana y Trinidad durante el 1993 y el 1994.

Incluso se han utilizado niños porque su poca edad e inocencia sirven como camuflaje. También se han usado cadáveres, tanto de adultos como de niños. En cuanto a éstos últimos, un oficial de inteligencia militar citó el caso de 1994 en el cual un bebé de 16 meses muerto se usó para transportar cocaína de Kingston, Jamaica, a Londres, Reino Unido. Fue la sospecha de una azafata alerta, quien lo encontró inusual que el "niño" no se hubiera agitado o llorado ni una vez durante el vuelo de ocho horas y media, lo que llevó al descubrimiento de este horrendo acto.

Parte del tráfico se realiza a nivel individual, pero la mayoría se basa en estructuras organizacionales y redes simples o elaboradas. Algunas operaciones son muy sofisticadas, usando aparatos digitales, transmisores de alta frecuencia, teléfonos celulares, beepers, aparatos de rastreo por radar, bengalas y sensores para cargas aéreas y otros equipos. Algunos operadores están entrenados en combate armado, vigilancia en contra del narcotráfico, técnicas de manejar para escaparse y en otras áreas. Además y por supuesto, los narcotraficantes pueden comprar los servicios de especialistas como abogados, pilotos y contadores. La mayoría de las estructuras y redes no podrían existir y ser efectivas sin la contribución de personas del gobierno y agencias privadas en varias posiciones y en todos los niveles de la jerarquía; personas en empresas de embarque, agencias de aduana e inmigración, almacenes, fuerzas policiales, el ejército, aerolíneas, compañías de exportación e importación, tiendas, cruceros, pescadores, empresas camioneras, granjas, fábricas, operadores de buses y taxis, etc. Algunos oficiales conspiran a través de actos de omisión: simplemente no realizan ciertos actos, no van a ciertos lugares o no vuelven a sus lugares de vigilancia a cierta hora. Considerando sus ganancias por "hacer poco" o "hacer nada", uno podría apreciar la cantidad de personas que son susceptibles a la corrupción, especialmente en lugares con salarios bajos y/o pobreza económica en general.

El tráfico no siempre involucra el movimiento directo de drogas del lugar del origen al destino deseado; frecuentemente se realiza indirectamente. Por ejemplo, cocaína iría de Colombia a Jamaica y luego a Estados Unidos, a veces con otra parada en Jamaica; o desde Colombia a Venezuela a Guyana al Reino Unido o Estados Unidos, a veces también con paradas intermediarias en Antigua o Trinidad. La ruta indirecta de las drogas involucra "saltar de isla en isla", lo cual se facilita por la cercanía entre los países del Caribe. El "saltar de isla en isla" también es posible debido a

dos características geográficas mencionadas anteriormente: el carácter insular de la mayoría de los países, lo cual permite la entrada por docenas, a veces cientos, de lugares; y la dispersidad física del territorio en algunos casos, por ejemplo las Bahamas y las Islas Vírgenes.

Conclusión

En resumen, mientras la turbulencia y las transformaciones globales recientes han alterado el ambiente estratégico de muchas formas, debido a la continuada relevancia de algunos temas y las dinámicas intensificadas de otros, el ambiente estratégico del Caribe todavía mantiene algunas amenazas claras y actuales.

El narcotráfico presenta algunas de estas amenazas. Las implicancias del tráfico van más allá de las meras consecuencias de ser centros de transbordo, parcialmente porque no todo con intención de atravesar la región realmente lo hace. Parte de la cocaína y la heroína permanece en la región, tanto por descuido como por diseño, como recompensa por servicios, por ejemplo, en el último caso. Existe una correlación entre tráfico de la cocaína y consumo y abuso: los países con alta adicción a la cocaína son los mismos que son principales centros del tráfico de la cocaína. Más aun, a través del Caribe existen problemas acompañantes de crimen, tráfico de armas y corrupción. Estos sólo son algunos de los peligros de las dinámicas de las drogas, la geografía, el poder y la política.