

Lilian Bobea

LAS AGENDAS BINARIAS DE LA COOPERACIÓN REGIONAL

RESUMEN

En años recientes, respuestas efectivas frente a la criminalidad y la inseguridad han pasado a ocupar el primer lugar en el pliego de demandas sociales impuestas por los ciudadanos ante los gobiernos democráticos emergentes o en proceso de consolidación, priorizando en consecuencia las agendas proselitistas de decenas de candidatos presidenciales en diversos países de la región. Ciudadanos y gobernantes saben a ciencia cierta que la nueva violencia criminal, de carácter transnacional, intermística, reordenadora y estadotrópica, no puede ser encarada efectivamente a partir únicamente de esfuerzos nacionales. Para la comunidad internacional este nuevo momento supone un cambio de paradigmas que tendrá que reflejarse clara y contundentemente en la cooperación internacional como la hemos conocido hasta este momento, la pregunta subyacente es: ¿están estos actores en condiciones de asumir estos nuevos retos?

Palabras clave: Seguridad regional, paradigmas, cooperación internacional.

ABSTRACT

In recent years, public outcry about skyrocketing criminality in Latin America has made the search for effective security policies a leading issue, as evidenced by the priority given to the question in the presidential campaigns of candidates across the region. Citizens and governments understand that the new criminal violence, which we characterize as transnational, intermestic, reordering, and statetropic, cannot be effectively combated using domestic resources alone. The international community faces a paradigm shift that will require it to remake international cooperation as we have known it.

Keywords: Regional security, paradigm, international cooperation.

1. Introducción

1.1 El Escenario de la seguridad Regional y Sub regional

El Caribe es, a la par con Centroamérica, a la vez la región con menos conflictos inter-estatales y la más violenta, convulsionada por múltiples violencias intra-estatales, acosada por emergentes conflictos y actores armados no convencionales. Ocupando el primer lugar en la escala comparativa con otras regiones (UN/WB 2007),¹ las sociedades caribeñas se enfrentan desde hace más de una década a la escalada de la violencia urbana y de la criminalidad compleja organizada y a la emergencia de gobernabilidades alternativas en espacios donde el Estado ha ido replegándose y transfiriendo a otros actores sus responsabilidades en la provisión de servicios y bienes sociales. Muchos de esos espacios devienen en lo que Clunan y Trinkunas (2010)² denominan “ingobernados”, donde la autoridad formal compite con otras autoridades informales por el control territorial y la captura de la mente y el corazón de importantes segmentos de la población. Allí, los sistemas de control y de provisión de justicia parecen sucumbir ante la corrupción de sus agentes, frecuentemente involucrados en narcoactividades y en otras prácticas ilícitas y criminales. Sin lugar a dudas, esta situación impone dramáticas consecuencias para el desarrollo económico, la cohesión social y la credibilidad del liderazgo gubernamental; por ello no es de extrañar que en años recientes las cuestiones de la criminalidad y la inseguridad hayan pasado a ocupar el primer lugar lo mismo en el pliego de demandas ciudadanas a los gobiernos como en los discursos proselitistas de los candidatos presidenciales en más de una decena de países de la región.

Frente a estas tendencias, predomina la falta de consensos sociales y políticos nacionales entre sectores con intereses diferenciados, aun dentro del Estado, para orquestar acciones y políticas efectivas de corto y largo alcance. Ni aún la recurrente práctica de externalizar las causas de la

1 United Nations Office on Drugs and Crime and the World Bank, “Crime, Violence, and Development: Trends, Costs, and Policy Options in the Caribbean” (Report No. 37820), March 2007.

2 Anne L. Clunan and Harold A. Trinkunas eds., *Ungoverned Spaces: Alternatives to State Authority in an Era of Softened Sovereignty*. California: Stanford University Press, 2010.

nueva conflictividad en los deportados, los inmigrantes y los narcotraficantes, logran encontrar un espacio y un lenguaje común, allí donde predominan múltiples intereses de actores desregulados, públicos y privados.

Algunas de estas tendencias difícilmente podrían considerarse novedosas pero ellas reflejan la progresiva inserción de estas sociedades en una expansiva economía internacional ilícita a la cual se articulan sectores claves de la economía formal lícita como la banca, el comercio, el sector de la construcción y el turismo, sea como vehículo para el lavado de activos o por el significativo estímulo que en ellos producen las microeconomías subterráneas criminales. No hay dudas de que estos fenómenos son consecuencia inexorable de la globalización, razón por la cual, muchos consideran el crimen organizado transnacional como una expresión perversa de la “globalización desde abajo” (Harriott, 2010)³ que a la vez aprovecha y redimensiona determinadas ventajas competitivas y cierta división del trabajo en los contextos criminógenos. En otras palabras, se trata de racionalidades económicas y empresariales que parecen haber venido para quedarse por un buen rato.

Si el panorama descrito más arriba define la situación de inseguridad en los países de la región del Caribe y Centroamérica, ¿qué podría esperarse de lo que acontece en el plano regional, alrededor de las dinámicas criminógenas y de las posibilidades y efectos de contrarrestar estas tendencias mancomunadamente? Al respecto, hay que resaltar que estos procesos marcan un parteaguas en la situación de inseguridad en el hemisferio en relación a décadas anteriores, cuando la conflictividad regional estuvo pautada por improntas ideológicas y geopolíticas y la *seguridad* nacional fue definida en términos estadocéntricos. Todo el andamiaje institucional de entonces se articuló alrededor de las cuestiones de soberanía, en la preeminencia de las fuerzas de seguridad para la conjuración de las amenazas convencionales y en la constitución de alianzas y rivalidades.

Contrastantemente, el escenario actual de los desafíos a la seguridad interpela cada uno de estos supuestos: la nueva violencia criminal es de

³ Harriott, Anthony “Yardies and Dons, Globalization and the Rise of Caribbean Transnational Crime”. *Jamaica Journal* Vol. 30, No. 3, pp. 34-39.

carácter transnacional e intermística, lo que quiere decir que no puede ser encarada efectivamente a partir únicamente de esfuerzos nacionales (Tulchin, 2009),⁴ lo cual supone cierto tipo de concesiones por parte de los Estados que podrían ser consideradas como transgresiones a su soberanía, un concepto francamente elusivo en los contextos actuales, dado que la secesión de espacios de soberanía parece ser una condición para el logro de ciertos niveles de estabilidad nacional. En segundo lugar, si bien es cierto que en momentos específicos de la confrontación con grupos criminales armados y muy estructurados como los carteles de droga mexicanos, centroamericanos y algunos caribeños, el uso de la fuerza pública y especializada es un recurso al que pueden y han apelado los gobiernos, es cada vez más evidente que las posibilidades de contrarrestar y minimizar la influencia de los primeros no descansa en este factor. Diversos estudios han insistido en la necesidad imperiosa de que los Estados y las sociedades desarrollen mecanismos de desarticulación de nexos relevantes de carácter político, económico y social entre la criminalidad organizada y los ámbitos estatales y societales. En tercer lugar, la criminalidad organizada y sus sucedáneos debe ser entendida más como un fenómeno histórico, dinámico y sobretodo contextual; extremadamente adaptable y sumamente resiliente. Ello quiere decir que probablemente muy poco de lo que los gobiernos, e incluso los organismos internacionales, hayan puesto en práctica en el pasado para enfrentar otro tipo de amenazas pueda realmente adecuarse a las respuestas requeridas en los escenarios actuales. Para muchos gobiernos que incluso postergaron u obliteraron el desarrollo de políticas integrales de seguridad nacionales y ciudadanas, el reto impone un gran esfuerzo de iniciación con considerables costos políticos y económicos. Para la comunidad internacional este nuevo momento supone un cambio de paradigmas que tendrá que reflejarse expresamente en la cooperación internacional como la hemos conocido hasta el momento, la pregunta subyacente es: ¿están estos actores en condiciones de asumir estos nuevos retos?

El presente artículo explora el papel de la cooperación en seguridad principalmente en el Caribe, en atención a la problemática descrita. Esta

⁴ Tulchin, Joseph S. "Seguridad en el Caribe, América Central y Norteamérica" en Lilian Bobsa ed. *La Seguridad en el Caribe: Reformas y Cooperación Regional*. Washington: Woodrow Wilson Center Reports on the Americas No. 22, 2009, p. 3.

lectura no es lineal dado que los escenarios posibles de la cooperación no están en sí mismos exentos de ambigüedades, no sólo por las marcadas asimetrías y los importantes vacíos institucionales, de liderazgo y de capacidades técnicas entre los agentes participantes, sino también por las propias agendas que soportan dichos esfuerzos o aproximaciones. Por tanto, en segundo lugar, se analizan esas agendas y los factores que las condicionan, tanto de carácter institucional como en términos de las capacidades disponibles y de las limitantes en el entorno de las sociedades y los Estados del Caribe. En tercer lugar se documentan algunos hitos importantes alcanzados en la subregión en materia de las cooperaciones y los desafíos que en función del análisis precedente supone encarar los nuevos escenarios de inseguridad para contribuir a la viabilidad de las democracias caribeñas.

2. La Cooperación o las Cooperaciones en Seguridad: La Cooperación Internacional en el Marco del Desarrollo y de la Seguridad Cooperativa

Como se dijo más arriba, estas nuevas amenazas a la seguridad se expresan de distintas maneras en los ámbitos nacionales, sobretudo de los pequeños Estados caribeños, pero el carácter transnacional de estas manifestaciones hace muy difícil o casi imposible su tratamiento sin un acercamiento de cooperación, conectividad y coordinación regional e internacional.

Ahora bien, hablar de cooperación en América Latina y el Caribe involucra diferentes ámbitos y matices. En primer lugar, está la cuestión ¿de qué cooperación hablamos?. Por un lado se destaca la Cooperación internacional (en mayúsculas) proveniente de los países desarrollados en el marco de la ayuda económica y para el desarrollo. De entrada hay que destacar que este tipo de cooperación ha sufrido desde finales de los 90 un descenso considerable para los países latinoamericanos y caribeños con respecto a otras regiones del planeta. Se estima que el promedio anual de la Ayuda Oficial para el Desarrollo para la década pasada fue de aproximadamente 5.600 millones de dólares (11% de la AOD para los países en desarrollo) en comparación con los 7.000 que llegó a alcanzar a mediados de los 90, con una tendencia decreciente en los últimos años. Dado su marcado contraste, es inevitable comparar estas

cifras con el volumen estimado del ingreso que produce el mercado ilegal de drogas solamente en la región del Caribe, de 3,3 billones de dólares, representando el 3,1% del GDP registrado para la región.⁵

Por otro lado, está la cooperación (en minúsculas) o seguridad cooperativa, que es la que nos ocupa más en este artículo, la cual ha ido aumentando proporcional y comparativamente con respecto a la cooperación para el desarrollo. De acuerdo con el Latin America Working Group Education Found, el Center for International Policy y WOLA, la ayuda militar norteamericana para América Latina se ha más que triplicado en los últimos cinco años de apoyo a las guerras contra el narcotráfico y el terrorismo. Estas fuentes señalan que mientras por un lado se incrementan los niveles de pobreza y desigualdad en la región en su conjunto a más de 40%, es cada vez más desproporcional la ayuda invertida en el desarrollo económico. En el 2004, citan los informes, Colombia recibió 553 millones de ayuda militar, versus 136 millones de ayuda económica. Esta tendencia incremental de la ayuda en seguridad se acentuó también para países como Brasil, con un estimado de 21 millones para gastos militares, cantidad superior a la destinada al desarrollo. Ecuador ha visto decrecer su ayuda económica en 6 millones de dólares, mientras aumentaba su ayuda militar en 19 millones. La ayuda militar destinada a México no sólo se duplicó, sino que resultó ser dos veces mayor que la ayuda económica. Esta reversión supone compromisos, alianzas y focalizaciones o priorizaciones estratégicas, a las que tienen que responder los gobiernos de la región en compensación a los aportes recibidos.

En términos generales, esta cooperación supone más armamentos, más efectivos, más despliegue, más presencia militar en contextos democráticos emergentes, todavía sumamente volátiles, frágiles y condicionados por las prácticas poco democráticas del pasado. Mientras esto ocurre, la situación de inseguridad y los procesos transformativos que genera la criminalidad violenta, al menos en los países caribeños, no parece haberse impactado en años recientes.

⁵ Ver Platzer M. et al. "Illicit Drug Markets in the Caribbean, Analysis of Information on Drug Flows Through the Region" en Klein, A. M. Day & A. Harriott *Caribbean Drugs, from Criminalization to Harm Reduction*. New York: Zed Books, 2004, p. 189.

Esta cooperación internacional relacionada a la seguridad, se proyecta a su vez en dos vertientes, por un lado, a través de un tipo de relación inter-estatal más vertical, que involucra asistencia económica, técnica, y de asesoramiento de países, generalmente mejor posicionados en términos económicos, de recursos y capacidades institucionales, en beneficio de países en desarrollo, con débiles estructuras de control y prevención de la criminalidad organizada, con sistemas de justicia comprometidos en su integridad y por lo general carentes de políticas comprensivas de seguridad. Como se vio más arriba, esta relación asumió históricamente el vector Norte-Sur, con la Unión Europea (UE), Estados Unidos (EE.UU.) y Canadá como las principales fuentes de financiamiento y ayuda económica. Cuando menos hay que recordar que muchos de los países receptores tuvieron o incluso tienen un vínculo muy directo con los países donantes de quienes fueron colonias hasta hace medio siglo, sin que el hecho factual de la independencia difuminara del todo su influencia y hasta su dependencia en la configuración de sus sistemas de control de seguridad y de justicia.⁶ En los pequeños estados del Caribe pocos desestiman el necesario saldo de esta “deuda moral” que significó el colonialismo, reconociendo las debilidades inherentes que enfrentan estas sociedades en los escenarios actuales de inseguridad.⁷

En décadas recientes, otra tendencia se ha ido reafirmando en el ámbito de la cooperación y la integración regional competente a la seguridad, una vertiente Sur-Sur, que recrea relaciones de tipo más horizontal y simétricas, en la medida en que involucra entidades (estatales) y agencias con capacidades, recursos y legitimidades para aportar en proporciones similares soluciones a problemas compartidos entre iguales. Esta cooperación involucra espacios de concertación en materia de seguridad a partir de procesos de conformación de identidades subregionales como la existencia en el SICA del Tratado Marco de Seguridad Democrática; del Consejo de Defensa Suramericano en la recién conformada UNASUR

⁶ El caso más a mano en el Caribe es el de Jamaica, cuyo superintendente policial es un oficial británico. Otros casos documentados se refieren al apoyo que aporta Europa a sus extensiones de ultramar.

⁷ Maingot, Anthony y Wilfredo Lozano se refieren a esto en su libro *The United States in the Caribbean*, al citar las palabras en 1985 del entonces Secretario del Commonwealth, relativas al carácter inherentemente vulnerable de estas sociedades frente a una serie de amenazas, p. 65.

y de los múltiples mecanismos e iniciativas en seguridad que contienen CARICOM y MERCOSUR. Estos espacios comunes soportan una vocación integracionistas que incluye la dimensión de la seguridad como parte integral del desarrollo y de la estabilidad regional. En el marco de estas relaciones horizontales y verticales las transacciones pueden asumir un carácter bilateral, pero se proyectan como esencialmente multilaterales, aprovechando los escenarios que ofrecen los marcos regulatorios comunes, los acuerdos de cumbres, las convenciones y el encuadre de los organismos y regímenes internacionales.

En general se asume que ambos tipos de cooperaciones, tanto la cooperación al desarrollo como la cooperación en seguridad -esta última en su doble vertiente vertical y horizontal- son complementarias y sinérgicas, es decir, que operan la una apoyando a la otra y por tanto dimensionándose mutuamente: por ejemplo, se espera que la ayuda que Estados Unidos ofrece a un país para el fortalecimiento de sus sistemas de justicia y de coacción de la ley, o la que aporta en términos tecnológicos, coloca a ese país en una mejor posición para ser un actor activo en la cooperación regional contra-narcótica. Asimismo, que el apoyo para mejorar los mecanismos de prevención y monitoreo de blanqueo de capitales que reciben los países del Caribe pueda coadyuvar a la conformación de un mecanismo regulatorio coordinado regionalmente para ir rompiendo eslabones de la cadena. Sin embargo, por muy auspicioso que luce este cuadro, las cosas no funcionan necesariamente en esa vertiente. Como veremos más adelante, esta relación intrínseca entre ambas cooperaciones puede llegar a ser detrimental si se pierde de vista una visión holística y humana de la seguridad y se superponen acercamientos realistas al tratamiento de la inseguridad en los ámbitos nacionales. Por ello, no ha sido inusual la contraposición de los efectos que se generan entre ambos tipos de cooperaciones, al punto de crear islas dentro de un archipiélago de islas.

A propósito de esta nota, un aspecto crucial no debatido con la frecuencia necesaria es que, dado el hecho de que la cooperación en seguridad no ha estado compensada por una cooperación en el desarrollo económico, o cuando menos ha sido desproporcional, en el hipotético escenario de que la lucha contra el crimen organizado en los países en desarrollo resultara ser exitosa, ello tendría importantes repercusiones negativas

en estas pequeñas economías. La pregunta evidente es, ¿estaría la cooperación internacional para el desarrollo en condiciones de solventar estos vacíos?, más aún, ¿estarían los Estados de la región en condiciones de reinventarse para poder responder a las necesidades de desarrollar alternativas de empleo, servicios, mercados que en parte estimula actualmente la criminalidad organizada y la economía ilícita mundial? Aquí es donde la cooperación en el desarrollo juega un papel fundamental.

Por razones de espacio y enfoque no se abordan aquí especificidades y cantidades de los flujos de asistencia a la región del Caribe, limitémonos a decir solamente que si bien la cooperación al desarrollo y a la seguridad proveniente de EE.UU., Europa y Canadá ha sido por momentos significativa en términos de su volumen, naturaleza y de sus impactos en las sociedades recipientes, no todo es diáfano en esta relación asimétrica, sobre todo cuando de negociar en una arena internacional altamente competitiva se trata. De esto saben bien los países de CARICOM que en el 2005 pusieron sus empeños y habilidades diplomáticas para negociar un escenario, sino favorable, al menos no muy perjudicial a sus economías en las discusiones sobre la puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio de las Américas (FTAA en inglés), sólo para evidenciarse negligibles en una transacción magnánima que involucró un estimado de 13 trillones de dólares (Maingot y Lozano, 2005:66)⁸ Otros ejemplos quizás aun más dramáticos, como la lucha por mantener el régimen favorable de cuota de bananas y azúcar, ilustran este desigual combate de los países de la región para asegurarse un espacio viable en la economía mundial lícita.

Otro ejemplo que ilustra la importancia crucial de esta intersección entre los dos tipos de cooperación es Haití. En la década y media de abierta crisis política, social y ambiental por la que ha atravesado la nación más pobre del hemisferio, considerada por muchos un epítome de Estado fallido, la cooperación para el desarrollo describe un curso errático y poco asertivo, con dificultades para complementarse con la cooperación

⁸ Maingot y Lozano *The United States and the Caribbean, Transforming Hegemony and Sovereignty*. New York/London: Routledge, 2005.

en seguridad.⁹ No hay dudas de que la presencia de MINUSTAH ha sido y sigue siendo determinante en los procesos de estabilización de la situación política y social post Aristide, pacificando zonas urbanas que habían sido tomadas por bandas criminales armadas, y en no pocos casos asumiendo las funciones de un Estado paralelo bajo condiciones de colapso absoluto o disolución de sus instituciones de control y justicia. El escenario haitiano posibilitó además el ensayo de un tipo de cooperación Sur-Sur inusual en América Latina, respecto al cual no sería pretencioso pensarlo como el prolegómeno de lo que más tarde sería UNASUR. Pese al involucramiento inicial de CARICOM como mediador en las negociaciones internas en Haití, la nota discordante de este hito en el ámbito de la cooperación fue el tímido papel que jugaron estos países y de la subregión en el desenlace posterior de los eventos, básicamente los Estados caribeños evidenciaron sus limitaciones para incidir en los procesos de estabilización interna de una entidad miembro del conglomerado. Es cierto sin embargo, que el escenario post-terremoto posibilitó la rearticulación tanto de la ayuda proveniente desde la subregión, incluyendo desde República Dominicana, así como también la asunción de un rol de interlocución desde el Caribe hacia el resto de la comunidad internacional para motorizar la cooperación que parece por momentos estancada. No caben dudas que lo sucedido en Haití básicamente trajo al tapete el debate sobre viabilidad de los pequeños Estados de la región para garantizar la gobernabilidad democrática. Esta experiencia puso en remojo las barbas de muchos gobiernos de la subregión; ella fue un espejo en el que comenzó a mirarse el liderazgo regional, alertándolo sobre los peligros eventuales de las crisis internas irresolutas. También puso en evidencia la frágil relación de interdependencia entre los Estados caribeños y las implicaciones que para la estabilidad regional representa una crisis de la envergadura de la haitiana.

⁹ A un año del terremoto que cobró la vida de aproximadamente 200.000 personas, todavía hay un millón de desplazados viviendo a la intemperie, en tiendas de campaña. La recién epidemia de cólera ha cobrado la vida de más de 3.000 personas y las elecciones recién concurridas han dejado a un país aún más fragmentado, con una clase política incapaz de poner a un lado sus intereses personales para encarar el incommensurable desafío que representa reconstruir una nación, un estado y una sociedad por encima de todo resiliente. Los estimados para la reconstrucción del Haití post terremoto bordean los 13 billones de dólares.

Otros eventos históricos describen la zigzagueante trayectoria de la cooperación para la integración vis-a-vis la cooperación en seguridad dentro de la región. En el caso del Caribe Inglés, E. Dillon (2004)¹⁰ ilustra muy bien las continuidades y discontinuidades de este patrón ambiguo en los intentos de alcanzar una identidad caribeña y a la vez proporcionar seguridad y estabilidad a la región. Desde el momento en que en 1958 se conformó la Federación de las Indias Occidentales (West Indies Federation) podría hablarse de una proto-cooperación regional en seguridad con la conformación del segundo regimiento de las Indias Occidentales en las todavía posesiones británicas. El establecimiento a mediados del siglo veinte de las bases militares estadounidenses en el Caribe EE.UU. por concesión negociada con Gran Bretaña coincidió con la conformación del tercer regimiento de las Indias Occidentales, con asiento en Jamaica y compuesto por efectivos provenientes de varios países caribeños, el cual, en palabras de Dillon, precedió al movimiento independentista de los 60s. Desde la independencia hasta el momento actual las iniciativas integracionistas del Caribe Inglés han ido a la par con una serie de eventos relacionados a la seguridad en la región, pero matizada por discontinuos y fugaces intentos de cooperación interna en seguridad: En 1968 con el colapso de la Federación de Indias Occidentales (1962) se conformó la Asociación Caribeña de Libre Comercio (CARIFTA); en esa misma década (1967) se produjo un intento fallido de cooperación inter-estatal para resolver el conflicto separatista entre Anguilla y St. Kitts-Nevis, en el cual mediaron varios países de la región pero cuyos esfuerzos sucumbieron ante el pedido de varios miembros de que Gran Bretaña interviniese en la resolución del mismo. En 1970 se fundó el Banco Caribeño de Desarrollo (CDB), en 1973 el Tratado de Chaguaramas signó el nacimiento de la Comunidad Caribeña (CARICOM). Para 1981 una fuerza multinacional conformada por Bahamas, Guyana, Trinidad y Tobago, Barbados, Gran Bretaña y Canadá se conformó para interceder en la resolución del conflicto territorial entre Belice y Guatemala, iniciativa que concluyó sin embargo con la transferencia de responsabilidades a Inglaterra y con la exclusión de los

10 Dillon, Edmund, "Regional Security Cooperation: Traditional and Non-traditional Areas" en Ivelaw L. Griffith, *Caribbean Security in the Age of Terror, Challenge and Change*. Kingston, Jamaica: Ian Randle Publishers, pp. 466-470.

países caribeños del debate. En 1983 los esfuerzos integracionistas son puestos a prueba con la intervención de Estados Unidos a Grenada en respuesta al movimiento revolucionario encabezado por Maurice Bishop varios años antes, de este conflicto, sofocado por EE.UU. y que produjo fisuras ideológicas al interno de la región surge el Regional Security System (1982), conformado por algunos países del Caribe Oriental con el propósito de ofrecer asistencia a cualquier Estado miembro cuya seguridad estuviese amenazada. La posterior consignación de un tratado (1996) extendió sus atribuciones a otros ámbitos de la seguridad no tradicional como la prevención e interdicción de flujos ilícitos, la ayuda ante desastres naturales y otras emergencias nacionales, el control de fronteras, entre otras. Sin embargo, como lo destacan diversos estudios¹¹ la legitimidad de este mecanismo como un sistema regional de cooperación en seguridad ha estado condicionada por la limitada adscripción de miembros dentro de la región y sobre todo por su subordinación a los recursos, capacidades y directrices provenientes de fuerzas externas a la subregión, notablemente desde EE.UU. e Inglaterra, proyectándolo más como un mecanismo instrumental a los énfasis y prioridades de seguridad de agentes estatales extra-regionales.

Paralelo a estos eventos, seguían en curso los esfuerzos integracionistas; en 1989 surge la Comisión de las Indias Occidentales cuya “Gran Anse Declaration” consignaba la necesidad de establecer el libre movimiento dentro de la región de la mano de obra especializada, la eliminación de barreras arancelarias y de impedimentos al movimiento libre de los ciudadanos de la mancomunidad, el establecimiento de una divisa común entre otros aspectos. Esta declaración, como bien destaca Dillon no incluyó sin embargo mención alguna sobre la cooperación en seguridad. En 1994 se conformó la Asociación de Estados del Caribe, que incluía por primera vez una noción ampliada del Caribe al integrar otros miembros del Caribe Centroamericano y Sudamericano en adición a CARICOM, República Dominicana, Haití y Cuba, mientras la AEC

11 Dillon, “Regional Security Cooperation”; Paul Sutton, “The Politics of Small State Security in the Caribbean” in Paul Sutton and Anthony Payne eds., *Size and Survival: The Politics of Security in the Caribbean and the Pacific*. New York: Frank Cass, 1993; Joseph S. Tulchin and Ralph H. Espach, eds. *Security in the Caribbean Basin: The Challenges of Regional Cooperation*. Colorado: Lynne Rienner Publishers.

dejaba explícitamente fuera las cuestiones de seguridad, otro hito relacionado con este ámbito reactivaba la voluntad regional de actuar mancomunadamente, el derrocamiento en 1994 del gobierno electo de Jean B. Aristide en Haití activó todo un movimiento de apoyo a la reposición del presidente, encabezado por EE.UU. a través de una fuerza multilateral (Operación Restauración de la Democracia) en la que participó un batallón compuesto por siete países de CARICOM. Si bien la participación de los países del Caribe en esta misión de estabilización sirvió para relevar el papel de la cooperación en situaciones de conflictos e inseguridades internas, los eventos posteriores de Haití no siempre garantizaron una participación sólida de la región, no tanto por diferencias internas alrededor del conflicto, sino por la preeminencia de otros actores intrarregionales que en cierta medida minimizaron y oscurecieron el papel de los actores regionales. Previo a la intervención de la MINUSTAH como una fuerza de estabilización en Haití, ya los países de CARICOM se habían retirado de su papel más o menos protagónico en la resolución del conflicto interno en esa empobrecida y convulsionada nación. Esta situación no hizo más que profundizar las asimetrías existentes entre el centro y la periferia y aun dentro de la misma periferia.

Todos estos eventos indican que la cooperación horizontal regional en seguridad en el caso del Caribe, ha sido un objetivo largamente proyectado y raras veces alcanzado. Ciertamente, oportunidades para experimentarla no han faltado, desde las disputas territoriales, los intentos separatistas, los conflictos internos que sucesivamente conllevaron en cada caso a intervenciones de fuerzas externas por invitación o por imposición, aun en medio de los importantes procesos de integración, el discurso de la cooperación en seguridad ha adolecido de un referente concreto auto referido.

A la luz de estas dinámicas, que más bien describen el tipo de relaciones centro-periferia predominantes en el marco de la cooperación en seguridad, hay que resaltar tres factores que han condicionado la intersección de ambos tipo de cooperaciones en el ámbito regional: 1ro.) Los contextos donde operan tanto los factores de inseguridad como las cooperaciones, 2do.) La definición de agendas compartidas y sus consecuentes compromisos y responsabilidades y 3ero.) La disponibilidad y capacidad de los estados y las sociedades para acometerlas. Como

veremos a seguidas, estos dos últimos aspectos han probado ser muy difíciles de conjurar y más aun conjugar, a pesar de los muchos avances logrados en algunas aéreas y entre algunos sub conglomerados dentro de la región.

3. Los Contextos de la seguridad regional: entre la globalización y la localización

De lo dicho hasta el momento, queda más o menos claro que el contexto en el que se desenvuelve la cooperación en seguridad en el Caribe aparece frecuentemente mediado más por improntas nacionales que regionales. Asimismo, que los esfuerzos integracionistas han estado condicionados por una ambigüedad intrínseca: la prevalente defensa de las soberanías y la necesidad de descansar en la ayuda externa (militar) para preservar esas soberanías¹²

Estos dilemas deben ser situados en el marco de los cambios recientes en la arquitectura de la seguridad en el Caribe, a partir de dos referentes contextuales: a) la globalización y la forma en como se insertan actualmente estos países en la economía mundial y b) la localización de sus efectos. Ambos fenómenos tienen un referente histórico y geopolítico. En adición a lo presentado más arriba, vale la pena destacar el hecho de cómo las transformaciones de los modelos de desarrollo y productivos en las últimas tres o cuatro décadas precipitaron el tránsito de economías primarias a terciarias y de servicios y de sociedades rurales a predominantemente urbanas. El declive de la agricultura como principal actividad productiva en países del Caribe anglófono inhabilitados para competir en los mercados mundiales, tuvo efectos inesperados, como el incentivo del cultivo de marihuana al que acudieron sectores económicamente desplazados de los mercados laborales jamaquinos; o en la mayoría de estas sociedades, la expulsión de contingentes poblacionales desde las zonas rurales hacia las áreas urbanas marginadas, desprovistas de servicios y empleo estable, propulsando así el surgimiento de economías

¹² Ver: Maingot y Lozano, *The United States and the Caribbean*; Dillon, "Regional Security"; Hal Klepak, "Experiencias de Reformas del Sector de la Seguridad en el Caribe", en Bobea, Lillian (ed.) *La Seguridad en el Caribe: Reformas y Cooperación Regional*. Washington: Woodrow Wilson Center Reports on the Americas No. 22, 2010.

informales de subsistencia bajo condiciones de extrema precariedad y creciente inseguridad. De igual manera, la nueva economía de servicios que incentivó en muchos casos la preeminencia de sistema bancario, del turismo, la construcción, la inversión y el comercio también facilitó la canalización de flujos de ilícitos en prácticamente todos los países caribeños. Una economía subterránea informal y parte de ella criminal transnacional izada surgía de los reductos de los viejos modelos productivos y de la emergente economía local.

Es decir, estos procesos históricos y geopolíticos generan y están a la vez determinados por tendencias globalizantes y por sus impactos localizantes, lo cual a su vez ha concitado respuestas transnacionales. Esta parece ser una inclinación natural y definitivamente un ámbito propicio para la cooperación en seguridad en lo relativo a la activación de políticas y mecanismos de control y de coerción de la ley. De suerte tal que si la agenda regional se prescribe por los desafíos que cada Estado enfrenta y por la forma como muchos de estos problemas se interconectan translocalmente, y por el hecho de que las políticas asumidas en un espacio territorial, aéreo o marítimo afectan de alguna manera a los restantes espacios (por ejemplo, el efecto globo de las políticas contra narcóticas), no hay dudas de que la seguridad regional estaría siendo impactada por la globalización de la criminalidad. Esto por sí mismo justificaría el desarrollo de políticas y estrategias compartidas, comunes a los intereses hemisféricos, subregionales y nacionales. En esa línea, el contenido y la naturaleza de la cooperación descansarían en la definición de una agenda común que cruza todos estos ámbitos. Si por otro lado, la situación que encara cada país en su especificidad podría llegar a afectar el entorno regional, estaríamos hablando de los efectos de la localización, y por lo tanto se requirió tener políticas y estrategias que parten por tanto de las realidades y preocupaciones nacionales y que conecten con esa agenda común.

Por el momento, hay sin duda desafíos comunes a todos los países de la región, pero estos desafíos comunes no derivan automáticamente en una agenda común funcional y viable. Mas bien, los gobiernos tienden a moverse entre los parámetros de globalización y localización por medio de dos tipos de agendas: una agenda explícita y otra implícita o mejor dicho, subrepticia. Esta última se caracteriza por las aprehensiones que

tienen los Estados y sus gobiernos de -por decirlo de manera llana- “sacar sus trapos al aire”. Ningún gobierno quiere admitir ante otro gobierno que los niveles exacerbados de corrupción afectan las posibilidades de minimizar las narcoactividades y confrontar la narco empresa, menos aun reconocer que estas narco empresas estimulan una economía informal, crecientemente institucionalizada e integrada a la economía formal. Pocos gobiernos admitirían no poseer las capacidades técnicas necesarias para diseñar, planificar y ejecutar políticas comprensivas de seguridad y todavía muy pocos desestiman de manera categórica el uso de la fuerza extrema y el vigilanismo policial como un recurso de control de la criminalidad dentro de sus territorios.

4. Las agendas complementarias y cruzadas

En correspondencia con lo anterior, podría argumentarse que el predominante énfasis en la cooperación en seguridad que se observa en la última década entre los países europeos y EE.UU. con respecto al Caribe (lo mismo que para América Latina), en parte se explica por la relativa interdependencia que provocan los fenómenos mencionados entre los ámbitos donde se generan y donde impactan. Los impulsos de esta cooperación están pautados por razones no sólo de cercanía, sino también por los vínculos económicos e históricos, siendo, como lo es, EE.UU. el socio comercial más importante para México, el Caribe y Centroamérica con quienes además este país comparte fronteras terrestres y marítimas. Estos factores delinear parte de la agenda regional.

En el caso particular de EE.UU., este país comparte ciertamente una agenda de preocupaciones de seguridad con estos países, pero todavía no necesariamente de manera cabal una agenda común de intereses, dado que en la percepción de gran parte del liderazgo regional, la aplicación unilateral de la agenda estadounidense (especialmente en materia de migración, deportaciones, tráfico de drogas) ha resultado ser frecuentemente perjudicial o cuando menos contraproducente y sobre todo incompleta para muchos países caribeños. Para estos, las cuestiones relativas a: energía, cambio climático y desastres naturales, HIV/SIDA, migración, desarrollo y pandemias se suman a las cuestiones de narcotráfico, tráfico de ilícitos, deportaciones, crimen organizado y violencia, como áreas prioritarias de su agenda en seguridad. La

afirmación anterior no desconoce sin embargo, cambios importantes de actitud, en favor de un reconocimiento mayor del carácter interdependiente de ambas agendas en materia de seguridad, sobre todo en lo concerniente a las migraciones, el tráfico de drogas, armas y personas, el control fronterizo, la lucha contra el crimen organizado. Este cambio de actitud, quizás estimulado por los reclamos de abandono de parte de gobiernos de la región a EE.UU. o por la constatación de que más vale contar con un socio fortalecido que con una quinta columna, en cierta medida se refleja en el reciente Plan Mérida para México, CA y R.D y en el mini Mérida para el Caribe, la Iniciativa de Seguridad para el Caribe (CSI en inglés). En cierta medida ambas iniciativas, la primera generada durante la administración de J. Bush y la segunda con la administración del demócrata Barack Obama, contienen elementos de lo que sería un nuevo tipo de aproximación al ámbito de la cooperación: en primer lugar, la intersección de componentes de ambos tipos de cooperación en seguridad y en fortalecimiento institucional; en segundo lugar, la ampliación del marco de incidencia en términos geopolíticos, lo que podría facilitar la colaboración horizontal entre los receptores y contribuir a que la cooperación no se descontextualice y en tercer lugar, la intencionalidad de incluir a los participantes bajo la categoría de iguales. Dicho esto, ambas iniciativas adolecen también de importantes desfases, en términos del volumen y los énfasis que en gran medida replican las políticas anteriores encauzadas por EE.UU. en la región, especialmente en la preeminencia de un enfoque realista a la problemática de seguridad.

En contraste con la naturaleza más focalizada de la cooperación estadounidense a la región, la cooperación que entiende la Unión Europea (UE) se enmarca en un concepto más amplio de la seguridad humana y la corresponsabilidad. Se reconoce un esfuerzo creciente por acercarse a la región a partir del desarrollo y el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática. La diversificación de la agenda y de las agencias europeas en lo que respecta al abordaje del narcotráfico por ejemplo, intercala objetivos de los dos tipos de cooperación, dándole a ésta un cariz más “equilibrado” como lo categoriza Alain Labrousse, al tratamiento preventivo y de reducción de daños que al solo énfasis en la reducción de la oferta como se observa en los organismos que rigen las políticas europeas de control de drogas y de la criminalidad organizada en el plano

internacional son diversos,¹³ entre ellos, el Mecanismo de Coordinación y de Cooperación (MCC) en materia de drogas entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe estableció que las orientaciones de la cooperación en el ámbito del narcotráfico se enfocarían en: la creación y fortalecimiento de Unidades de Inteligencia Financiera; el control de precursores químicos, el control marítimo y fluvial; la prevención del consumo; el desarrollo alternativo; el fortalecimiento institucional; en la formación técnica y en la creación de observatorios nacionales de drogas. Como bien destaca Labrousse, a pesar de las serias limitaciones en la implementación de estos objetivos, dada la fragmentación del sistema europeo de control y prevención, los mismos se enmarcaron dentro de una visión que enfatiza de responsabilidad compartida, un enfoque integral de desarrollo sostenible y concordante con el derecho internacional.¹⁴ Concomitante a esta agenda de seguridad, la Unión Europea encauzaba también su agenda de cooperación al desarrollo, financiando proyectos de desarrollo.

La relativa discordancia entre los dos tipos de agendas hacia la región en cierta medida también se refleja en la victimización entre los dos tipos de cooperaciones. Pasemos a contrastar rápidamente como se manifiestan también las dualidades en las agendas de seguridad en la región, partiendo de los efectos globalizantes y localizantes mencionados anteriormente.

La agenda explícita: Componentes de esta agenda explícita pueden trazarse hacia finales de los 90, cuando las cuestiones de seguridad en la subregión todavía no se manifestaban operativamente en el andamiaje institucional prevaleciente.¹⁵ La reunión celebrada en Bridgetown,

13 Labrousse, Alain, “La cooperación en materia de drogas entre la Unión Europea y América Latina”; <http://www.proyctohombre.es/archivos/4.pdf>, Labrousse menciona los siguientes: La Comisión Europea, el Parlamento Europeo, el Consejo Europeo, el Observatorio Europeo para las Drogas y la Adicción a las Drogas, Europol.

14 *Ibíd.*, p. 9.

15 Fue apenas en la Segunda Cumbre de los Jefes de Estado y/o Gobierno de los Estados, Países y Territorios de la Asociación de Estados del Caribe, celebrada en República Dominicana en abril del 99 que los países se comprometieron a respaldar los esfuerzos de CARICOM para declarar al Mar Caribe “Zona Especial en el contexto del Desarrollo Sostenible”, deplorando su degradación ecológica y rechazando “el uso continuado de éste para el transporte de desechos nucleares y tóxicos, que de alguna manera puedan contribuir a una mayor degradación del Mar Caribe”. En esta cumbre se instruyeron a los ministros de Relaciones Exteriores de las partes a

Barbados en 1997 plasmó en su Declaración de Principios varias de las preocupaciones del liderazgo político regional que mantendrían vigencia en los años sucesivos, entre ellas, la necesidad de establecer mecanismos de coordinación regional en materia de seguridad. Ese mismo año, la secretaria general de CARICOM estableció el Secretariat Regional Coordinating Mechanism for Drug Control y el Caribbean Financial Action Task Force (CFATF), relevando la lucha anti narcótica como un tema de interés común en la región. Fruto de estos acuerdos y encuentros han surgido algunas instancias operativas conjuntas como la Association of Caribbean Commissioners of Police (ACCP); la Caribbean Customs Law Enforcement Council (CCLEC) para la seguridad fronteriza especialmente entre países de CARICOM.

El esfuerzo de cooperación intrarregional más importante en materia de seguridad se produjo en el año 2001, cuando los jefes de gobierno de CARICOM, conjuntamente con la Association of Caribbean Commissioners of Police, la universidad de West Indies (UWI), el Regional Security System y las secretarías regionales de CARICOM conformaron el Caribbean Task Force on Crime and Security, redefiniendo la seguridad como “Una condición en la cual, dentro de los marcos constitucionales, se garantiza el disfrute de la libertad sin miedo a ser victimizado y en la que el ejercicio de la gobernabilidad por parte de los gobiernos constitucionalmente elegidos no es inhibida o irrumpida a través de la actividad criminal”. En este marco, se definieron las amenazas no tradicionales en términos políticos, económicos, sociales y medioambientales y se apeló a un acercamiento diferente a sus soluciones, basado en un paradigma cooperativo para determinar las causas de la criminalidad compleja y común, y las iniciativas multilaterales a poner en práctica entre los países miembros de CARICOM y el Caribe ampliado.

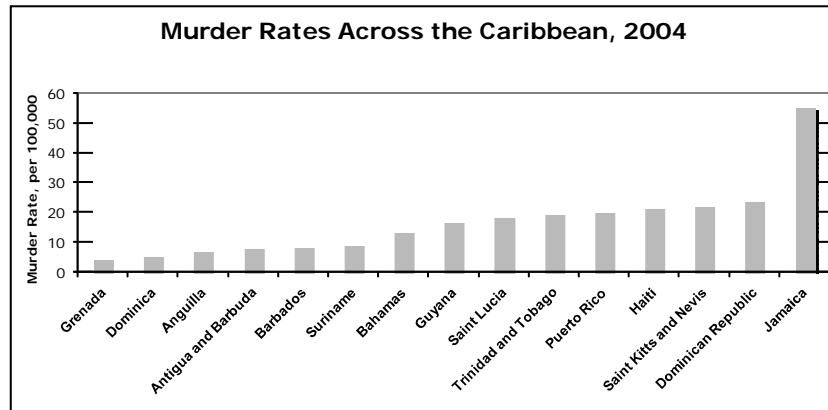
instrumentar el Acuerdo de Cooperación Regional en Materia de Desastres Naturales y fortalecer la cooperación con la Agencia Caribeña para la Respuesta ante los Desastres Naturales (CDERA) y el Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPRENAC). Declaración de Santo Domingo, II Cumbre de los Jefes de Estado y/o Gobierno de los Estados Países y Territorios de la Asociación de Estados del Caribe; http://www.acs-aec.org/Summits/Summit/Spanish/Declaracion_sp.htm.

La relevancia de este esfuerzo, plasmado en el Reporte “Crimen y Seguridad” del Grupo de Trabajo de CARICOM, radica no sólo en el hecho de que se formulara una agenda conjunta de preocupaciones para los países del Caribe anglófono, sino también que se identificaran propuestas y recomendaciones para encararlas. Estas propuestas colocaban en primer plano la cooperación intra-regional e internacional al reconocer la necesidad de establecer mecanismos de coordinación e implementación para operacionalizar la agenda regional de seguridad, dada la fragmentación y sobreimposición de agencias en la región, se enfatizó la necesidad de operacionalizar mecanismos regionales de control y de coacción de la ley. A partir de esta iniciativa y otras que han ido incluyendo a los restantes actores estatales y ocasionalmente sociedades en la subregión, se ha ido conformando una agenda explícita alrededor de la cual se orquesta la creciente arquitectura institucional/organizativa y se canaliza la cooperación intrarregional y sobretodo internacional. Los componentes de esta agenda son:

- **El tráfico ilícito de drogas**, en la medida en que potencia la actividad criminal, y problemas sociales asociados que afectan sobre todo a segmentos poblacionales vulnerables como los jóvenes.
- **El tráfico ilícito de armas**, como el principal instrumento de violencia y potenciador de inseguridad en los países de la región.
- **La corrupción** como un factor que socava los esfuerzos de enfrentamiento de la criminalidad.
- **Las deportaciones**, como un catalizador del crimen y la violencia
- **La criminalidad** común que afecta directamente a las personas y sus propiedades
- **Los desastres naturales** que vulnerabilizan aún más a las sociedades caribeñas y a los segmentos más desasistidos dentro de ellas (dar cifras Haití, cerca de un millón de desplazados, los daños se calculan entre 7 y 14 billones) la reconstrucción de Puerto Príncipe se calcula que tomará unos 20 años.
- **La pobreza y la desigualdad social** que padecen grandes segmentos poblacionales, especialmente en las zonas urbanas.

- **El terrorismo**, considerada un área prioritaria para la participación en la acción contraterrorista multilateral.

Esta agenda refleja un conjunto de problemas intermésticos que requieren sin duda de un abordaje comprensivo e integral que involucre a los actores regionales. Algunos de estos tienen prioridad por encima de otros, básicamente por los costos directos que imponen a los niveles de desarrollo y a las gobernabilidades nacionales. Entre ellos el auge de la criminalidad violenta, como lo indica el gráfico anexo.



Fuente: Tomado de Leslie Glaister, “Arms Trafficking in the Caribbean: Lessons from Jamaica” Regional Conference: “Organized Crime in the Caribbean: Best Practices and Possible Reforms” República Dominicana, September 2010. UNODC 2010. ‘UNODC Homicide Statistics: Criminal Justice and Public Health Sources-Trends (2003-2008).<<http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/homicide.html>>

Varios son los acelerantes de este auge de la criminalidad, entre ellos, la accesibilidad a armas ligeras por parte de sectores criminales y de la población en general, un fenómeno creciente en todos los países, al punto que en República Dominicana, cerca del 80% de las muertes que se cometen en el país involucran armas de fuego. La cifra es similar para el caso de Jamaica, un reciente estudio realizado por L. Glaister establece que 77% de las muertes violentas en ese país en el 2009 están relacionadas con armas de pequeño calibre (9. mm), gran parte de ellas ilegales, en su mayoría (80%) provenientes de Estados Unidos (principalmente del estado de Florida), aunque manufacturadas en otros países, incluyendo

Brasil. La transferencia irresponsable de armas constituye por tanto un aspecto crucial de la cooperación internacional. Adicionalmente, la conformación, diversificación y transformación de redes y grupos criminales constituye otro catalizador de este auge de la violencia criminal en el Caribe. En Jamaica las autoridades estiman que existen alrededor de 268 grupos criminales activos, no todas estas entidades tienen el mismo estatus organizativo, la capacidad de incidencia y de articulación al mundo criminal, algunos investigadores consideran que aproximadamente 20 de estos grupos tienen realmente una proyección exclusivamente empresarial y transnacional y están articulados directamente al crimen organizado, mientras el resto incluyen pandillas juveniles, bandas callejeras y comunitarias.¹⁶

Los canales que los gobiernos utilizan para “ponerse al día” y reiterar sus compromisos de trabajo conjunto alrededor de esta agenda explícita varían desde cumbres, como la más recientemente realizada en República Dominicana en el 2007, entre jefes de Estados de CARICOM, de Haití, de República Dominicana y Colombia sobre cooperación en droga y seguridad en el Caribe. Los otros canales son los tratados bilaterales y multilaterales y como puede verse en el cuadro anexo, parece haber una fetichización alrededor de esta tendencia a establecer tratados y firmar convenios, de los cuales pocos llegan a realizarse plenamente.

Acuerdos Bilaterales y Multilaterales y Coordinación con Instancias de Control y Coacción Internacionales entre los Países del Caribe y con la Comunidad Internacional

Países	Tratados Bilaterales	Tratados Multilaterales y Acuerdos con Organismos Transnacionales de Control y Coacción de la Ley
Jamaica	<p>Con Argentina: Acuerdo sobre tráfico de estupefacientes, Ley 24.503, 1995-06-14.</p> <p>Con Canadá: Tratado sobre asistencia judicial mutua en</p>	<p>-Plan del Commonwealth para la Entrega de Delincuentes Fugitivos (Plan de Londres), de 1966.</p> <p>-Convenio para la Represión del Apoderamiento ilícito de Aeronaves, de 1970.</p>

¹⁶ Anthony Harriott, “Controlling Violent Crime: Models and Policy Options”, Jamaica: The Grace Kennedy Foundation, 2009, p. 16.

	<p>materia penal; Acuerdo sobre Prevención, Control, Fiscalización y Represión del Consumo Indevido y Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas y sus Precursores y Productos Químicos Específicos.</p> <p>Con Costa Rica: Acuerdo para combatir el narcotráfico y la farmacodependencia, Ley N° 8216 del 08 de marzo de 2002</p> <p>Con Chile: Acuerdo sobre Prevención, Control, Fiscalización y Represión del Consumo Indevido y Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas y sus Precursores y Productos Químicos Específicos.</p> <p>Con Estados Unidos: Tratado sobre Extradición entre el Gobierno de Jamaica y el Gobierno de los Estados Unidos de América.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Convenio de las Naciones Unidas sobre Sustancias Sicotrópicas, de 1971. - Convención Internacional contra la Toma de Rehenes, de 1979. - Sistema de Asistencia Recíproca en Asuntos Penales dentro del Commonwealth (Sistema de Harare), de 1986. - Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, 1988. - Tratado Modelo de Asistencia Recíproca en Asuntos Penales (Adoptado por la Asamblea General como resolución 45/117 de acuerdo a la recomendación del Octavo Congreso sobre la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente de 14 de diciembre de 1990). - Convención Interamericana sobre Asistencia Mutua en Materia Penal, de 1992. - Convención Interamericana contra la Corrupción, de 29 de junio de 1996. - Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo, de 1999. - Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, de 2000 -Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que Complementa la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, de 2000. - Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, que Complementa la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional, de 2000.
--	--	--

		<ul style="list-style-type: none"> - Protocolo contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, sus Piezas y Componentes y Municiones, que Complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, de 2001. - Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, de 09 de diciembre de 2003.
Bahamas	Con Canadá: Tratado de Asistencia Judicial Recíproca en asuntos penales (Nassau, 13 de marzo de 1990).	
Dominica	Con Estados Unidos: Tratado de Asistencia Judicial Recíproca en Asuntos Penales 1987); Extradición (1990).	
Trinidad y Tobago	<p>Con Canadá: Tratado en Asistencia Judicial Mutua en materia penal; Acuerdo sobre la cesión de propiedades o de bienes confiscados y fondos equivalentes.</p> <p>Con Estados Unidos: Tratado de Asistencia Judicial Mutua en materia penal; Tratado de Extradición.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Plan del Commonwealth para la Entrega de Delincuentes Fugitivos (Plan de Londres, 1966). - Convenio para la Represión del Apoderamiento ilícito de Aeronaves, de 1970. - Convenio de las Naciones Unidas sobre Sustancias Sicotrópicas, de 1971. - Convención Internacional contra la Toma de Rehenes, de 1979. - Sistema de Asistencia Recíproca en Asuntos Penales dentro del Commonwealth (Sistema de Harare), de 1986. - Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, de 1988. - Tratado Modelo de Asistencia Recíproca en Asuntos Penales (Adoptado por la Asamblea General

		<p>como resolución 45/117 de acuerdo a la recomendación del Octavo Congreso sobre la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente de 14 de diciembre de 1990).</p> <ul style="list-style-type: none"> - Convención Interamericana sobre Asistencia Mutua en Materia Penal, de 1992. - Convención Interamericana contra la Corrupción, de 29 de junio de 1996 - Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados, de 14 de noviembre de 1997. - Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, de 2000. - Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que Complementa la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, de 2000. - Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, que Complementa la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional, de 2000. - Convención Interamericana contra el Terrorismo, de 03 de junio de 2002. - Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, de 09 de diciembre de 2003 - Tratado sobre Orden de Captura del CARICOM, 2008.
República Dominicana	Con Colombia: COMBI-FRONT (Combinación Fronteriza). Sobre seguridad fronteriza e intercambio de información DNCD, MIFA, PN, DNI; sobre Intercambio de información e inteligencia sobre Narcotráfico, Crimen Transnacional y Terrorismo, lavado	<p>CBSI (Iniciativa de Seguridad de la Cuenca del Caribe) Acuerdo países CARICOM - EE.UU. - R.D.</p> <p>Reducción tráfico de drogas, personas y armas; desarticulación de organizaciones criminales; Impactos en la seguridad pública y nacional; Lucha contra el terrorismo y delincuencia organizada; Promoción de justicia social en la Región del Caribe.</p>

	<p>de Activos y transacciones financieras del Narcoterrorismo; Capacitación y entrenamiento.</p> <p>Con Venezuela: Intercambio de información e inteligencia sobre Narcotráfico, Crimen Transnacional y lavado de Activos; Intercambio de experiencias en materia de prevención sobre el uso de drogas.</p> <p>Con la Federación Rusa: Intercambio de Información, Capacitación, Prevención contra las Drogas Narcóticas y Sustancias Psicotrópicas, Precursores Químicos y Lavado de Activos provenientes del Narcotráfico.</p> <p>Con África Occidental: Acuerdos Interinstitucionales con las Agencias Antidrogas de Togo, Ghana, Cabo Verde, Guinea Bissau, Sierra Leona y Gambia; Intercambio de información e inteligencia sobre Narcotráfico, Crimen Transnacional y Terrorismo.</p>	<p>Acuerdo Regional con el Gran Caribe (TROIKA) México, Colombia, Rep. Dominicana: Intercambio de Información, capacitación y Prevención contra Drogas y Sustancias Psicotrópicas, Sustancias y Precursores Químicos, Lavado de Activos provenientes del Narcotráfico.</p> <p>Acuerdos con Organismos internacionales y transnacionales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Acuerdo con policías Centroamericana y Mexicana para el enfrentamiento de la delincuencia transnacional. • Acuerdo con el Department of Justice Drug Enforcement Administration • Joint Interagency Task Force (JITES) • POLICE (Policías Federal Belga) • Fuerza Aérea de Colombia • US. Custom and Border Protection • Policía de Colombia • Policía Holandesa • Armada Nacional de la República de Colombia • Real Policía Montada de Canadá • United States Southern Command • Policía Federal Alemana de Investigación Criminal • Policía de Quebec • Oficina Nacional Antidrogas (ONA), Ministerio Venezolano de Poder Popular
--	--	---

Fuente: Elaboración de la autora, a partir de diversas fuentes.

La Agenda Subrepticia: Lo analizado hasta aquí da cuenta de una preocupación auténtica de los gobiernos en torno a la creciente inseguridad que se experimenta en la región y que desafía las posibilidades de establecer una gobernabilidad regional legítima y democrática.

¿Qué pasa cuando los gobiernos incumplen los compromisos asumidos o se evidencian incapacitados para ejercer sus obligaciones en la distribución de responsabilidades? La respuesta a esta pregunta radica en el hecho de que estos desafíos que conforman las agendas debatidas en los foros regionales están lejos de ser los únicos o más relevantes problemas que encaran las sociedades caribeñas, de hecho, podría decirse que ellos son la fenomenología de problemas más profundos que tienen sus raíces en los ámbitos locales/nacionales. Estos problemas constituyen lo que aquí denomino la agenda subrepticia intra-estatal, y es la resolución de los componentes de esta agenda lo que determina las posibilidades de alcanzar una cooperación regional funcional y viable en el ámbito de la seguridad humana. Dicho en otros términos, la formulación de estrategias políticas comunes a las amenazas a la seguridad y la gobernabilidad regional descansan en el entendimiento de lo que en un momento Raúl Benítez Manaut conceptualizo como los *niveles de la seguridad*, este constructo enfatiza en la necesidad de partir del conocimiento de los orígenes y el entendimiento de la naturaleza de las amenazas intermésticas, subregionales, regionales y hemisféricas para a partir de allí formular propuestas viables.¹⁷

La agenda subrepticia

Relacionados a la gobernabilidad democrática

- Culturas violentas
- Procesos de adaptación sociales y estatales.

Relacionados al narcotráfico:

- Estadotropismo

¹⁷ Benítez-Manaut, Raúl, "La Cooperación Hemisférica: de México a Puerto Príncipe" en Tulchin, Joseph S. Raúl Benítez Manaut y Rut Diamint (eds.) *El Rompecabezas, Conformando la Seguridad Hemisférica en el Siglo XXI*. Buenos Aires: Prometeo, 2006, p. 136.

- Impunidad
- Corrupción

Relacionadas con la delincuencia organizada:

- Sistemas de control y justicia ineficientes y cooptados
- El Estado desorganizado, incapacidad de coordinarse intersectorialmente
- El Estado ausente abre nichos y fomenta una estructura criminal de oportunidades
- Espacios ingobernados o con gobernabilidades alternativas amenazan la integridad y legitimidad del Estado.

Relacionadas a los Desastres Naturales:

- Descuido de áreas de riesgo donde se sitúan poblaciones vulnerables
- Irresponsabilidad del Estado y del sector privado en el tratamiento de los recursos naturales, explotación desregulada de los recursos
- Turismo depredador

Relacionadas a las deportaciones:

- Incompetencia e incapacidad de incorporar a sectores repatriados, ostracismo
- Salidas exclusivamente punitivas, ausencia de mecanismos alternativos de integración
- Problemas sociales estructurales

Un primer aspecto que sobresale de este prontuario de problemas es su dimensión multiagencial. No cabe dudas que el Estado, como instancia reguladora y coercitiva y más allá de esta dimensión institucional, como generador de relaciones sociales y políticas, es un actor altamente relevante en el despliegue de esta agenda, pero no es el único determinante. Al respecto, sostengo que en las democracias emergentes

caribeñas, el Estado ha sido un actor (pasivo) tan determinante como los actores no estatales (proactivos) en la producción de gobernabilidades alternativas y en la generación de esferas de autoridad multiagenciales. Esta condición se genera especialmente en escenarios de precaria institucionalidad y en localidades donde la incidencia de la agencia estatal es negligente o compite con otros actores en la conformación de normas, en el reordenamiento del espacio social, en la administración de la violencia y la conflictividad y en la provisión de servicios (informales) a los ciudadanos. En estos espacios se abren oportunidades favorables para la influencia de agentes y agencias ilícitos y criminales capaces de captar legitimidades y de generar procesos de adaptación social con consecuencias generalmente negativas para la seguridad y la convivencia de estas poblaciones. En estos espacios se dimensiona una subcultura de la violencia (Harriott, 2009) que se expresa en intolerancia a las visiones alternativas, respuestas violentas de tipo informal e implícita (racial, de género y transgeneracional) interactiva, explícita e institucionalizada (abuso policial).

Por tanto, una cuestión crucial en el abordaje de la crisis de gobernabilidad democrática en estas sociedades es entender como se conforman, interactúan y se legitiman estas autoridades concurrentes en ámbitos de extrema vulnerabilidad, informalidad y distanciamiento estatal.

Una segunda cuestión subyacente a esta agenda subrepticia tiene que ver con la creciente simbiosis entre sectores criminales privados y desregulados públicos, que informan y redefinen los sistemas institucionales (estatales). Esto lo he definido en otro momento como *estadotropismo*¹⁸ y con ello me refiero a un fenómeno más pernicioso que la corrupción en sus manifestaciones conocidas, en la medida en que involucra el uso instrumental de la violencia. Un indicador de este fenómeno lo refleja la desconfianza expresa de los ciudadanos en los cuerpos policiales, de acuerdo con el Latinobarómetro 2010, 44% de los dominicanos consideraron la corrupción policial como un problema que

18 Lilian Bobea, "Vicios Privados, ¿Beneficio Público?: Crimen Organizado en el Caribe" en Hans Mathieu y Catalina Nino G. (eds.), *Seguridad Regional en América Latina y el Caribe, Anuario 2010*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung, 2010, pp. 395-415.

el Estado debería resolver, en comparación con el 31% de latinoamericanos que opinó lo mismo. Similarmente, 14% de esta población también consideró que la policía no trata a todos por igual, en comparación con el promedio de 27% para América Latina. En Jamaica, 70% consideró que la corrupción policial era un problema grave; 24% de los que declararon no reportar crímenes a la policía adujeron que a la policía no le importaba (14%), que temían represalias por la denuncia (13%).¹⁹ Al estatotropismo contribuye la reiteración de una cultura de impunidad que incrementa la incredulidad ciudadana en estos sistemas de seguridad y justicia y refuerza la desconfianza en la efectividad de las instituciones, otorgando legitimación moral a los mecanismos de autorregulación como el vigilantismo, por ello no es de extrañar que 29% de la población dominicana considerara adecuado tomar la justicia por sus propias manos, 40% consideró apropiado portar armas y 30% acordara con la solución de matar a un delincuente capturado *infraganti*.²⁰ Por lo tanto, es fundamental entender: ¿cuáles son los factores institucionales, culturales y situacionales que facilitan la adaptación al estatotropismo y con cuáles recursos, si acaso, cuenta el sistema estatal para contrarrestarlo?

La mayoría de los gobiernos no quieren admitir la existencia del estatotropismo porque ello debilita aun más su imagen y eventualmente los hace sujeto del escrutinio externo. Pero lo cierto es que el fenómeno de la criminalidad organizada ha complejizado las posibilidades de los gobiernos de intervenir exitosamente. En muchos lugares, ni aun la violencia es ya un indicador confiable del nivel de penetración de la criminalidad organizada, sobre todo cuando esta ha logrado penetrar y controlar territorios bajo su dominio o donde operan. En última instancia estos fenómenos expresan procesos de adaptación negativa que se sustentan en una racionalidad de beneficios dispersos entre intereses públicos y privados, en una alta tolerancia hacia comportamientos anómicos y actividades ilícitas, en el involucramiento de sectores dentro del Estado como organizadores del crimen y en el distanciamiento entre

¹⁹ Wortley, Scot et al, "The Jamaican National Crime Victimization Survey" Report prepared for the Ministry of National Security, Government of Jamaica. Toronto: Centre of Criminology, University of Toronto.

²⁰ Latinobarómetro, 2010. [Http://www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org).

la norma social y la ley formal.²¹ Consecuentemente, la pregunta relevante a estudiar y responder es, *¿en qué medida sería factible generar formas de cooptación positiva, capaces de aprovechar el liderazgo, la relativa legitimidad y la capacidad de incidencia que generan los actores anómicos y ciertas prácticas consideradas ilícitas para a partir de allí restituir una relación vinculante entre el Estado y sus aparatos, los gobiernos locales y la ciudadanía?*

Un tercer aspecto que condiciona la resolución de los contenidos de esta agenda subrepticia en adición a los serios problemas institucionales mencionados, tiene que ver con las limitaciones que muestran las agencias políticas formales e informales en estas sociedades para generar consensos entre *stakeholders* y entre la población identificada como principal objeto de las políticas: las comunidades social y económicamente más vulnerables y marginadas y dentro de éstas, los sectores informalizados radicados en las áreas metropolitanas del país. En la mayoría de los casos, los estados caribeños no llegan a garantizar el bienestar de grandes sectores de la población lo cual incentiva el auge de la violencia y la conflictividad social.

En cuarto lugar, estas tendencias dificultan el diseño y la implementación de políticas y estrategias de seguridad consensuadas internamente. La limitada comprensión y apropiación de estas políticas cuando tienen lugar, las convierte con frecuencia en políticas escleróticas que hace que muchos gobiernos que en principio estarían convencidos y dispuestos a implementar modelos alternativos, como ha sucedido en Jamaica, Trinidad y Tobago, República Dominicana, o de hecho en países de Centroamérica, terminen revirtiendo o sucumbiendo o ante patrones punitivos y contraproducentes de control de la criminalidad. Este fenómeno ha sido identificado por Naciones Unidas en su Informe de Desarrollo Humano 2010 como un “endurecimiento de las políticas de control” para describir la tendencia a criminalizar todo tipo de comportamiento anómico, focalizar y militarizar las respuestas.²²

²¹ Algunos estudios se refieren a este fenómeno, entre ellos cabe citar, Harriott, Anthony, “Bending the Trend Line, Challenge of Controlling Violence in Jamaica and the High Violence Societies of the Caribbean”. Jamaica: Arawak Monograph Series, 2008. También, Levy, Horace, *Killing Streets and Community Revival*.

²² Naciones Unidas, *Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano*. Informe sobre Desarrollo Humano para América Central IDHAC, 2009-2010.

Lo analizado hasta aquí son factores que condicionan seriamente la efectividad de la cooperación en seguridad. Es decir, cuanto más desorganizado se evidencia el Estado para diseñar y ejecutar políticas preventivas, coaccionar la ley y fortalecer el estado de derecho, tanto más importante es conjugar las dos agendas (la explícita y la subrepticia) para que la cooperación al desarrollo y en seguridad pueda ser efectiva. Ante todo, deben resolverse las agendas subrepticias. Para que esto suceda, se requiere que tanto los gobiernos como las sociedades caribeñas desarrollen capacidades y voluntades institucionales, organizativas, actitudinales, técnicas, burocráticas y vinculantes. Estos procesos no se dan en el vacío, los efectos globalizantes y localizantes redefinen tanto las dinámicas y formatos de la criminalidad violenta como las respuestas políticas que se generan alrededor de estas. Así, el carácter conmodificado, empresarial, transnacional y estadotropical de la criminalidad organizada que la hace por un lado más perniciosa en términos de su capacidad de penetrar, dimensionar y modificar culturas institucionales y estructuras sociales y por otro lado más resiliente a las políticas de contención y enfrentamiento supone un reto de gran envergadura para estas sociedades que por su naturaleza misma terminan acentuando su insularidad.

Por otro lado, si hubiese que resaltar una razón en particular del por qué la cooperación-coordinación inter-regional en seguridad es vital para la Cooperación al desarrollo, a la seguridad interna y a la gobernabilidad en el Caribe, esta sería por los efectos imprevistos que en los ámbitos nacionales provocan las políticas internacionales de seguridad aplicadas. Ejemplo de ello son los impactos que las medidas de reforzamiento fronterizo entre EE.UU. y México han generado en el resurgimiento del corredor CA en el tráfico de drogas y personas. O los efectos que la lucha contra las drogas y su limitado enfoque punitivo en la oferta pudiese estar provocando en el incremento de la violencia criminal y de las redes de narcotráfico en México o, aún más contraproducente, en la diversificación de las fuentes y los productos ilícitos que llegan al mercado estadounidense y europeo desde CA, Sudamérica y el Caribe.²³

²³ Al respecto, Peter Reuter destaca que tanto México como Colombia aportan dos tercios de las importaciones de heroína a EE.UU. mientras México se ha convertido en la principal fuente de abastecimiento de marihuana y metanfetamina a ese mercado. Ver. Peter Reuter, "The Limits of Drug Control".

Lo mismo podría decirse para el caso de las deportaciones y sus impactos en los pequeños estados caribeños. Ciertamente estos dislocamientos no sólo se refieren a las políticas implementadas por EE.UU. también resultan de políticas implementadas intrarregionalmente, un ejemplo reciente al caso es la emergencia del conflicto Colombia-Ecuador por la política de erradicación de droga aplicada por el primer país en la zona fronteriza con el segundo, provocando una tensa situación internacional que involucró a terceros países. La resolución de ambos fenómenos cae sin duda en el ámbito de la cooperación inter-regional y su no resolución sin duda afecta cualquier impacto esperado que la cooperación en seguridad, democracia y estabilidad de Estados Unidos y Europa pueda tener en estos países. Cómo será posible modificar los patrones de criminalidad en Jamaica, República Dominicana, Haití si no se asume una posición responsable respecto las masivas deportaciones de criminales, al control del tráfico de armas en el caso de los primeros y a la consistente ayuda financiera en el caso del último.

5. Los límites y posibilidades de la cooperación en seguridad: las capacidades institucionales

Los procesos de descolonización que tuvieron lugar hasta mediados del siglo veinte en una buena parte del Caribe, trasladaron a las nuevas configuraciones estatales parte de las estructuras formales de gobierno y del andamiaje institucional de aquellas democracias de las cuales se independizaban, pero como bien afirma A. Harriott (2009), ello no garantizó la plena introyección del ethos democrático en la vida política de estas sociedades.²⁴ En otras partes de la región, los procesos de modernización estatal y societal estuvieron también con frecuencia distanciados de ese ethos democrático que viabilizaría la conformación de ciudadanías plenas, capaces de sustentar una institucionalidad verdaderamente funcional y sobretodo inclusiva y representativa. Por otro lado, si bien es cierto que estos países caribeños no experimentaron gobiernos militares como los que vivieron otras regiones latino-americanas, ello no evitó sin embargo que estas sociedades sufrieran el

²⁴ Anthony Harriott, "Police Transformation and International Cooperation -the Jamaican Experience" en Niels Uildriks ed., *Policing Insecurity, Police Reform, Security, and Human Rights in Latin America*. New York: Lexington Books, 2009, p. 126.

enorme influjo de la presencia militar en el ejercicio delegado del poder y en la militarización de los espacios sociales; por el contrario, la ausencia de una ruptura con el pasado militar encarnado en los regímenes militares latinoamericanos, se tradujo más bien en el caso del Caribe en una continuidad y en un reciclaje de las elites militares y burocráticas, por medio de arreglos informales con las elites políticas que lograron catapultarse y mantenerse en el poder. Entre otras cosas, podría decirse que estos procesos han marcado la trayectoria institucional de estas instancias de control y prevención de la seguridad. En casi todos los Estados caribeños, las policías, los ejércitos y los sistemas de justicia exhiben profundas deficiencias en el desempeño de sus funciones, lo que se refleja en la pírrica confianza que los ciudadanos le confieren a estas instituciones en cuanto a sus niveles de eficacia y su integridad como servidores públicos y a su incapacidad de responder ante los nuevos y crecientes retos de inseguridad que estas sociedades afrontan. Estas entidades no sólo han mostrado una enorme reticencia al cambio, también exhiben una marcada proclividad a auto reformarse. Gracias a la presión social interna y a la proveniente de la comunidad internacional, la cooperación externa ha pasado gradualmente a jugar un papel importante en los procesos de reestructuración de estos aparatos. La intensidad de esta ayuda varía dependiendo de las vinculaciones del país con los ámbitos internacionales. Pasemos rápidamente a revisar algunos ejemplos:

La cooperación internacional ha tenido impactos tangibles en algunos países. En **Jamaica**, por ejemplo, A. Harriott (2009) documenta el proceso por el cual la modernización del ejercicio y la institución policial en ese país ha sido tremendamente influida por la cooperación internacional a través de la conceptualización, financiamiento, operacionalización y administración de programas específicos tipo semilleros (Operación Kingfish y Grand's Pen) que han servido para "aprender haciendo" y en última instancia validar practicas mejoradas en el ejercicio policial, contribuyendo eventualmente a mejorar la imagen y la relación de la Constabulary Jamaican Forces (CJF) con la sociedad jamaicana.²⁵ Kingfish comenzó a implementarse, no sin controversias,

²⁵ De acuerdo con Harriott, la inclusión de oficiales de alto nivel británicos en las filas policiales jamaicanas se hizo más prominente desde mediados de los 90.

en el 2004 como parte de una iniciativa contra narcótica precedente (2001) de carácter multilateral que involucró a Jamaica junto a Estados Unidos, Gran Bretaña, Canadá y a varios Estados sudamericanos. En su proceso de institucionalización, y de continua asesoría externa, Kingfish ha pasado a constituirse en una especie de punta de lanza de la coordinación intersectorial, siendo un elemento vinculante entre instancias operativas de las fuerzas de seguridad como la Jamaican Constabulary Force (JCF) y sus componentes, la División de Crimen Organizado (Organized Crime Investigation Division), el Grupo de Trabajo Contra narcóticos y Criminalidad Compleja (Counter Narcotics and Major Crimes Task Force) y el Grupo de Trabajo Anti-gangas (Conther Gang Task Force) y la armada de la Jamaican Defense Force (JDF). Progresivamente ha ido ampliando su enfoque de profilaxis a intervenciones preventivas así como su campo de operaciones al enfrentamiento de bandas y redes criminales y control del tráfico de armas (Leslie, 2010).²⁶ Fondos de la Comisión Europea también han financiado campañas de incautación y recuperación de armamento ilícito en posesión de civiles. Similarmente, el Departamento de Estado de los Estados Unidos parece trabajar conjuntamente con el Border Control Strategy de la JCF en el flujo de armas ilícitas desde ese país a la isla.²⁷

Como bien destaca el informe preparado por G. Leslie para el Small Arms Survey, tanto la Comisión Europea, como la Agencia Internacional para el Desarrollo, de los Estados Unidos (USAID), la Agencia Canadiense Internacional para el Desarrollo y la UK Department for International Development (DFID), UNICEF, Naciones Unidas son donantes claves y co-responsables junto al gobierno jamaicano de programas orientados a enfrentar la violencia criminal, la problemática de las bandas criminales, la delincuencia juvenil. Parte de esta cooperación en seguridad se complementa con la cooperación en desarrollo para la inversión social, que ofrecen organismos internacionales y regionales como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco de Desarrollo del Caribe (CDB).

26 Ver Leslie, Glaister "Confronting The Don: The Political Economy of Gang Violence in Jamaica" Geneva: Small Arms Survey (Occasional Paper No. 26), 2010, p. 50.

27 Ver Luz i Alvarez, Daniel, *The Impact of Small Arms on Children and Adolescents in Central America and the Caribbean: A Case Study of El Salvador, Guatemala, Jamaica and Trinidad and Tobago*. Panamá: UNICEF, 2007.

En República Dominicana: este tipo de cooperación ha sido también relevante en diferentes momentos, con diversos impactos. Por varios años Estados Unidos a través de su agencia para el desarrollo, USAID, financió proyectos de formación y asesoramiento a la Policía Nacional dominicana, a través de su programa ICITAP. Aunque el programa cesó de funcionar hace varios años, ese país todavía asiste con un fondo de aproximadamente 300,000 dólares destinados a fortalecer la institución policial en las áreas de planeamiento, entrenamiento, comunicación y control interno. El fortalecimiento del sector de la justicia también ha sido un área de enfoque de la cooperación estadounidense desde finales de los 90 y actualmente se financian pequeños proyectos en el área de jóvenes en riesgo con un portafolio de unos 600.000 dólares. La cooperación española también ha promovido proyectos de fortalecimiento institucional de la policía y del sistema de justicia. El gobierno francés ha apoyado en las áreas de inteligencia criminal e investigación.

En el ámbito de la cooperación Sur-Sur, se han ido abriendo ventanas de oportunidades para articular iniciativas locales con regionales. Así, República Dominicana forma parte de un reciente convenio entre policías de Centroamérica y México para desarrollar un plan conjunto de acción 2011-2013, contra la delincuencia organizada transnacional.²⁸

Otras innovaciones en materia de políticas de control del crimen organizado se observan en países que componen la comunidad económica del Caribe (CARICOM), estos acercamientos se orientan más a impactar la narco empresa, sus procedimientos, fuentes de financiamiento, enlaces y mecanismos que instrumentalizan la criminalidad. Esta reorientación se coloca ciertamente más en la dirección de un tratamiento más integral de la criminalidad pero supone un compromiso mayor de sectores políticos, económicos, financieros privados y del sector público para que su concreción sea efectiva. Entre algunos sectores de especialistas y estudiosos insisten en la necesidad de que las políticas enfoquen más en los procesos que en los problemas, en las dinámicas de los mercados que en los actores. En algunos países del Caribe Inglés se experimenta

²⁸ *El Universal*, “México y Centroamérica Pactan Plan Anticrimen” 26/9/2010, accesado 1/25/2010; <http://www.eluniversal.com.mx/notas/726247.html>.

ahora con esas coordenadas, enfatizando más en las causas que en los síntomas, por ejemplo, socavando las fuentes de sostenimiento de la criminalidad organizada, sus nexos políticos y sociales. Ello supone un camino sin dudas más largo e indirecto pero probablemente más fructífero.

6. Posibilidades de la cooperación: hacia una agenda realista e inclusiva

De la misma manera que la criminalidad organizada y desorganizada han ido pautando los límites de las agendas de la cooperación regional en seguridad en esa misma medida en años recientes se ha perfilado la participación de actores claves, tradicionalmente excluidos, en los procesos de definición y puesta en marcha de esas nuevas agendas. Un ejemplo concreto es la iniciativa llevada a cabo en Antigua y Barbuda en octubre del 2008, por organizaciones de la sociedad civil y representantes de varios de los gobiernos miembros de CARICOM, con el fin de establecer parámetros para la regulación del tráfico y transferencia de armas pequeñas hacia la región.²⁹ La convocatoria para discutir el impacto de la violencia armada y de la transferencia irresponsable de armas en el desarrollo y la paz regional y a la vez examinar las posibilidades de que gobiernos y sociedades desarrollen mecanismos regulatorios y preventivos, produjo una propuesta de tratado de comercialización de armas. En esa conferencia, si bien se reafirmaron principios clásicos dentro del sistema inter-estatal como la autodefensa y soberanía de los estados, también sobresalieron como parámetros de acción el compromiso que deberían asumir los gobiernos y las sociedades en favor de los derechos humanos, de la transparencia y la gobernabilidad democrática, de la intolerancia a la corrupción y las malas prácticas de ejercicio del poder, en favor del desarrollo sostenible y el control del acceso público a las armas. La propuesta de la conferencia al liderazgo de CARICOM enfatizó en el reforzamiento de los estándares de importación de armas ligeras por los países miembros, la eliminación de armas residuales, la construcción de capacidades en esta área por medio de la colaboración

²⁹ El documento síntesis de la conferencia se titula: Caribbean Perspective: Sustainable Development and the Arms Trade Treaty (ATT).

interregional, el establecimiento de un acuerdo efectivo sobre el comercio de armas que establezca mecanismos de regulación y monitoreo de las armas transferidas, que promueva la seguridad humana y el desarrollo, disposición definitiva y por el cual promueva la no proliferación, la integridad del uso de esas armas, el establecimiento de sanciones por el uso indebido de las armas transferidas.

Otras experiencias ofrecen paradigmas válidos para ser reforzados por la cooperación internacional y regional. Quizás uno de los más relevantes, en la medida en que conjuga la cooperación internacional para el desarrollo con la cooperación en seguridad y trabaja con los actores directamente afectados, a partir de los factores inherentes a la agenda subrepticia es el proyecto que desarrolla la ONG brasileña Viva Rio en el centro histórico de Puerto Príncipe, Bel Air. El proyecto “**Honour and Respect for Bel Air**” se inició a finales del 2006, con el objetivo de integrar la seguridad y el desarrollo local en el contexto de las operaciones de paz desplegadas por la MINUSTAH.³⁰ Con un énfasis en la ingeniería social, promueve la transformación e integración social a través de intervenciones puntuales multisectoriales. Los problemas identificados como prioritarios como la escasez de agua potable, la recolección de desechos, la inseguridad pública, el involucramiento de jóvenes en la violencia armada en condición de soldados, la fragilidad social y la debilidad institucional exacerbada por la violencia, y la vulnerabilidad ante los desastres naturales se conjugaron con una serie de objetivos focalizados en el área de la seguridad ciudadana y la estabilización de zonas urbana. El proyecto se enfoca en la estabilización por medio de la integración social, asumiendo que en ambientes de alta volatilidad social, económica y medioambiental la violencia predatoria tiende a producir desarticulación y desintegración social, pero al mismo tiempo reconoce que las comunidades son al fin y al cabo entidades resilientes capaces de rearticularse por sí mismas, por lo que se hace necesario encontrar los catalizadores que promuevan y reenfoquen la seguridad y el desarrollo en favor de una mayor integración social. En este sentido, el proyecto trabajo

30 [Http://www.comunidadesequera.org/files/Bel_Air_report_20081.pdf](http://www.comunidadesequera.org/files/Bel_Air_report_20081.pdf).

directamente con las fuerzas militares de la MINUSTAH en la producción de material visual, didáctico y experimental para el entrenamiento de las fuerzas regulares de control y la creación de una policía comunitaria.³¹ De acuerdo con los reportes de victimización producidos por Viva Rio, los años posteriores a la crisis de violencia del 2004 al 2005, muestran una reducción considerable de víctimas, lo mismo que una participación moderada en las protestas de abril del 2008, en contraste con otras áreas de Puerto Príncipe, afectadas por la violencia armada y por actores armados desregulados. La combinación de medidas orientadas a coaccionar la ley, por medio de la asistencia a la policía haitiana en el desarrollo de programas de control de armas ligeras, concomitantemente con la promoción de incentivos a través de campañas como “zonas libres de violencia” y la conformación de pactos a este propósito, han impactado considerablemente en la reducción de la violencia armada en las zonas de intervención de Viva Rio. A través del proyecto de Bel Air la cooperación internacional, Oxfan, Care, Unicef, MINUSTAH, La Commission Nationale de Désarmement, Démobilisation et Réinsertion la policía canadiense y española participan *in situ* e interactúan con la comunidad a través de campañas e iniciativas de desarrollo, promoción cultural, acuerdos de paz entre grupos violentos, las comunidades y la policía. Para una sociedad abatida por la miseria, la desigualdad social, la obliteración de la comunidad internacional, los desastres naturales y las pandemias, iniciativas como esta contribuyen a reposicionarlo en el centro de la cooperación regional.

Estas experiencias representan un salvoconducto para la cooperación en seguridad vinculada al desarrollo de las sociedades caribeñas. Sin embargo, las posibilidades de llegar a convertirse en paradigmas viables sigue remitiéndose al fin y al cabo a la capacidad de introspección en el entendimiento de las realidades nacionales y subregionales y de proyección de respuestas no ortodoxas que impulsen transformaciones en los ámbitos estatales y societales en términos culturales, institucionales, actitudinales y aptitudinales.

³¹Viva Rio, *Social Integration, Ergo, Stabilization: assessing Viva Rio's security and development programme in Port-Au-Prince*, p. 52.

