

ARTÍCULO ORIGINAL

Paz y seguridad en el Caribe: una aproximación a la agenda de CARICOM en torno al crimen transnacional organizado (2001-2014)

Peace and Security in the Caribbean: an Approach to CARICOM Agenda on Transnational Organized Crime (2001-2014)

Maylin Cabrera Agudo

Centro de Estudios Hemisféricos y sobre Estados Unidos (CESHEU),
Universidad de La Habana, Cuba.

RESUMEN

El presente artículo se centra en el papel desempeñado por la agenda de CARICOM en relación con el crimen transnacional organizado, referido a la construcción de la seguridad y la paz en esta área caribeña. Se abordarán las principales variables que influyen en la violencia y la criminalidad, a la par que se evaluarán las políticas de seguridad construidas por la CARICOM para aumentar los niveles de seguridad y paz.

PALABRAS CLAVE: inseguridad, políticas públicas, violencia.

ABSTRACT

This article examines the role played by the CARICOM agenda in relation to transnational organized crime, based on the construction of security and peace in this area focuses Caribbean. The main variables that influence violence and criminality, at the same security policies built by CARICOM to increase levels of security and peace be assessed will be addressed.

KEYWORDS: insecurity, public policy, violence.

Introducción

Más del 70 % de los homicidios cometidos en el conjunto de las naciones que integran CARICOM,¹ ocurren a través del empleo de armas de fuego, y son los jóvenes menores de treinta años de edad sus principales víctimas y perpetradores. Estos últimos son también los principales involucrados en los altos niveles de violencia asociada a las pandillas y al crimen organizado.² Para naciones cuyas poblaciones no alcanza el millón de habitantes, el impacto de tales sucesos es inconmensurable. No en balde, la subregión figura entre las de mayores tasas de asesinatos a nivel internacional, ostentando valores más alarmantes incluso que otros «referentes» de la violencia criminal en nuestro hemisferio.

El escenario antes descrito explica la seria preocupación que representa para este grupo de naciones la violencia armada. Estrechamente asociada a ella ha estado la incidencia en el área del tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas y el tráfico ilegal de armas vinculado al mismo. Mientras estos últimos han constituido detonantes clave en los altos niveles de violencia constatados, se ha reconocido también, al mismo tiempo, el papel decisivo que juegan, en conjugación con ellos, las condicionantes socioeconómicas.

La referencia por parte de una importante organización no gubernamental caribeña como Caribbean Police Development Center (que agrupa en su seno a otro grupo importante de ONGs del área), respecto a la existencia de una «guerra no declarada» evidentemente asociada al crimen transnacional organizado, es expresión de la percepción de inseguridad fuertemente enraizada y extendida en la subregión, en cuanto a paz y a seguridad atañe.

La creación del Grupo de Trabajo sobre Crimen y Seguridad en el año 2001 marcó un punto de inflexión en la conformación de una agenda de seguridad en el marco de CARICOM. Junto a la creación del portafolio de seguridad (drogas y armas ilícitas) dentro del «gabinete» de esta última en el año 2000, y a la decisión en 2007 de formalizar la seguridad como cuarto pilar de la integración caribeña, estos sucesos han sido expresión de la voluntad política de esta institución para posicionar de manera sistemática los temas en torno al crimen organizado como un área de concertación, y forman parte de un proceso inédito de institucionalización subregional en este ámbito.

En este contexto, el presente artículo se trazó como propósito central valorar el papel que ha desempeñado la agenda de CARICOM con relación al crimen transnacional organizado, en términos de construcción de paz y seguridad en el área. En función de ello se abordó en un primer acápite las principales variables que influyen en los altos niveles de violencia y criminalidad constatados en el Caribe, entendidos estos últimos como antítesis de una situación de paz y seguridad. En un segundo acápite, el objetivo fundamental fue abordar las políticas de seguridad construidas en el marco de CARICOM, enfocando la atención particularmente en la naturaleza y alcance de las políticas implementadas, y en las principales variables que en ello han incidido.

Paz y seguridad en el Caribe: principales dimensiones del contexto subregional

«Las políticas de seguridad ya no pueden referirse a la paz, definida meramente como ausencia de guerra, sino que [...] es indispensable considerar los problemas políticos, sociales y económicos.»³

En el Caribe, un grupo de variables inciden de manera significativa en los problemas de paz y seguridad asociados al crimen transnacional organizado. Entre ellos cabría destacar

- el posicionamiento geográfico de la subregión entre los principales productores de estupefacientes y sustancias psicotrópicas,
- los principales consumidores de las mismas por otra,
- las múltiples repercusiones del crimen transnacional organizado a lo interno de las sociedades caribeñas,
- el contexto económico y social de fondo,
- los márgenes de capacidad de las políticas construidas en el área en torno a estos fenómenos, para revertir (o amortiguar de una manera sustancial) la situación de inseguridad pública existente.

Las variables antes referidas, no constituyen de manera independiente razones suficientes para explicar los altos niveles de violencia y criminalidad constatados en la subregión, sino que es la conjugación de las mismas lo que en última instancia constituye un factor determinante en la reproducción de la tendencia antes referida.

Existe un amplio consenso respecto a reconocer los estrechos vínculos entre las altas tasas de asesinatos prevalecientes en el Caribe y los tráficos ilícitos de estupefacientes, sustancias sicotrópicas y de armas en el área. Con la excepción de Barbados y Surinam, el resto de los países de CARICOM han sido testigos, durante el último decenio, de un aumento creciente de las tasas de homicidios, incluidos aquellos que involucran a las pandillas.⁴ En este sentido es menester señalar que aún cuando los medios de comunicación hacen constantes referencias a Centroamérica y México como importantes epicentros de la violencia asociada al crimen transnacional organizado en nuestro hemisferio, no es en estos lugares, donde se registran las mayores tasas de homicidio, sino que este indicador es notablemente superior en la subregión caribeña.

Sin desconocer la relevancia de los valores absolutos, no es menos cierto que los valores relativos (porcentuales) son más fieles en lo que concierne a reflejar y sopesar el impacto de estos fenómenos a lo interno de las sociedades que los sufren. Nótese en este sentido que mientras las tasas de homicidios en el año 2011 eran de 4,6 por 100 000 habitantes y de 18 por 100 000 habitantes en América y México respectivamente, este índice alcanzaba un valor de 29,86 por 100 000 habitantes para el conjunto de las naciones miembros de CARICOM. A modo de comparación véase también el comportamiento de esta tasa para el resto del mundo en el año de referencia: global (6,9), Europa (3,5), Oceanía (3,5) y Asia (3,1).⁵

Estas estadísticas han tenido una expresión clara en las percepciones de inseguridad existentes en el área. Así se evidenció en los resultados de una encuesta realizada por el Programa de Naciones Unidas para el desarrollo (UNDP) a propósito de la seguridad ciudadana en un grupo de países de CARICOM, en la que se preguntaba cuán seguro o inseguro consideraba la persona encuestada vivir en su país. Como promedio regional, menos del 50 % de los encuestados respondieron sentirse «seguros» o «muy seguros».⁶ Este indicador se torna aún más alarmante si no se incorpora Barbados y Surinam en las estadísticas, lo que daría como resultado que en promedio apenas un 37,3 % de los encuestados expresaron sentirse «seguros» o «muy seguros».

Las armas de fuego juegan un papel instrumentalmente clave en los homicidios cometidos en la subregión. Las declaraciones de Trinidad y Tobago el pasado año, en nombre de CARICOM, durante la Primera Reunión del Grupo Temático sobre armas convencionales, son elocuentes: «Desde la perspectiva de CARICOM, [las armas pequeñas y ligeras] son *las armas de destrucción masiva*». Datos provenientes de seis naciones miembros de esta institución muestran el alto por ciento que representan los homicidios cometidos con armas de fuego dentro del total de homicidios. En la mayoría de los casos, han representado más del 70 %, y en algunos otros, han alcanzado valores ligeramente mayores al 80 %.⁷

El escenario antes descrito no ha tenido un carácter coyuntural. Un estudio de CARICOM sobre la proliferación de armas pequeñas en el Caribe llamaba la atención, hace poco más de una década, sobre la creciente disponibilidad y empleo de armas pequeñas en la inmensa mayoría de los países miembros. En algunos de los casos se asociaba dicho fenómeno, desde entonces, a altos niveles y patrones definidos de crimen organizado armado.⁸

La ubicación geográfica del Caribe continúa favoreciendo su carácter de importante corredor para el tráfico ilegal de estupefacientes y sustancias sicotrópicas. Esta cuestión se ha destacado por parte de diversos organismos especializados, los cuales han reiterado cómo la misma continúa figurando entre las principales zonas de reexportación de dichas sustancias, principalmente de cocaína, provenientes de América del Sur con destino a América del Norte y a Europa.

Existen tres corredores principales para el tráfico ilegal de drogas en el Caribe hacia Estados Unidos: el corredor central, el corredor oriental, y el corredor ABC.⁹ El primero consiste principalmente en el traslado, generalmente vía marítima, de la cocaína producida en América del Sur con destino a Estados Unidos, pasando por Jamaica, Haití, República Dominicana y Las Bahamas. El segundo se corresponde con el tránsito de heroína y cocaína vía Puerto Rico, involucrando en la trayectoria a las naciones más pequeñas del Caribe Oriental y a Trinidad y Tobago. El tercero, representa una ruta menos utilizada, que involucra el tráfico de cocaína y drogas sintéticas, vía a Aruba, Bonaire y Curazao.

Aun cuando la posición estratégica en una ruta de tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas es una importante variable de riesgo, no es por sí sola un factor explicativo de los altos índices de criminalidad existentes en el área. Otros factores de naturaleza social y económica juegan un papel importante en la reproducción de estos fenómenos. Encuestas sobre pobreza en el área sugieren que entre las estrategias de supervivencia figura precisamente el involucramiento en el comercio ilegal de estupefacientes y sustancias psicotrópicas.¹⁰ Un informe del Banco de Desarrollo del Caribe (CDB) destaca que aún en coyunturas de crecimiento económico, ello no se ha traducido en bajos niveles de pobreza, los que en términos generales son considerados altos. Asimismo, se plantea que han persistido e incluso ampliado en algunos casos, los niveles de desigualdad en el ingreso.¹¹ Los efectos de la crisis económica financiera internacional acentuaron aún más estos problemas, por lo que estas economías figuran entre las más afectadas en el hemisferio americano.

Un reporte del CDB destacaba hace unos años la persistencia de lo que catalogaba como niveles inaceptables de pobreza, indigencia, y desigualdades socioeconómicas en muchos de los países del área.¹² Asimismo, la reciente Estrategia de CARICOM contra el crimen y para la seguridad, llama la atención además sobre los niveles preocupantes de exclusión social y marginalización.¹³ Los altos niveles de desempleo forman parte también del contexto socioeconómico referido; la mayor parte de las naciones de CARICOM alcanzan tasas de desempleo entre el 10 % y el 25 %.¹⁴

El escenario antes descrito ha tenido, como eje transversal, las vulnerabilidades ampliamente compartidas por este grupo de países, las que en virtud de sus magnitudes actuales y las previsibles, han llevado a reconocidos políticos y académicos del área a catalogarlas de «amenazas existenciales». Entre ellas cabe destacar las tendencias erosivas del trato especial y diferenciado en el marco de las relaciones internacionales. Importantes expresiones de ello han sido la firma y negociaciones en curso de acuerdos que desarticulan el carácter preferencial de los acuerdos comerciales (pre)existentes con la mayoría de los principales socios económicos de estas naciones, y también, la clasificación internacional de más de la mitad de estas últimas como de ingreso mediano¹⁵. En este sentido, cabe destacar que la asunción del ingreso per cápita en los

términos antes referidos no solo no ha reflejado las profundas y peculiares vulnerabilidades a que están sujetos estos países, sino que las han profundizado por las implicaciones prácticas derivadas de dicho enfoque.

En virtud de su clasificación como ingreso mediano, la mayor parte de las naciones caribeñas no han podido beneficiarse de programas internacionales de alivio de la deuda, y muy pocas clasifican para acceder a préstamos concesionarios del Banco Mundial.¹⁶ Esto ocurre por demás, en un escenario en el cual los niveles relativos de endeudamiento público en la mayor parte del área figuran entre los mayores a nivel internacional, y algunos llegan a representar más del 100 % del PIB. Asimismo, se han reconocido las dificultades para que el Fondo de Desarrollo de CARICOM pueda captar recursos en este contexto.¹⁷

Del mismo modo, las grandes asimetrías existentes entre las naciones que «comparten» dicha clasificación ponen en cuestionamiento la capacidad de esta para definir efectivamente políticas multilaterales de acceso a financiamiento. Tan solo nótese que cuatro miembros de la Organización del Caribe Oriental (aquellos más vulnerables dentro de CARICOM) comparten la clasificación de economías de ingreso mediano-mayor (*upper-middle-income economies*) con países como Brasil, Argentina, China y África del Sur. Igualmente, los países del BRICS¹⁸ (con la excepción de Rusia) comparten con ocho de estas naciones la categoría de economías de ingreso mediano,¹⁹ mientras que por otra parte cuatro naciones también de CARICOM figuran junto a Estados Unidos y Reino Unido como economías de ingreso alto.²⁰

La agenda de CARICOM en torno al crimen transnacional organizado (2001-2014)

Los elementos referidos en el acápite precedente han conformado dimensiones clave del contexto en el que, durante poco más de una década, ha estado teniendo lugar un proceso inédito de institucionalización del ámbito de la seguridad subregional en el marco de CARICOM.²¹ A estos se suman, como otras dos variables centrales, los intereses estadounidenses de «seguridad nacional» y los imperativos multilaterales en términos de control fronterizo en puertos y aeropuertos, como han venido testimoniando las políticas de la Organización Marítima Internacional (OMI), de la Organización de la Aviación Civil Internacional (OACI) y de la Organización Mundial de Aduanas (OMA). Estas dos variables han sido, en última instancia, las que han marcado en la práctica la naturaleza y alcance de las políticas de seguridad subregional construidas hasta la fecha en CARICOM, donde la Plataforma de Acción contra el Crimen y para la Seguridad constituye su expresión más evidente.

El proceso de construcción de una agenda de seguridad de CARICOM ha tenido dos referentes importantes en el «Reporte sobre Crimen y Seguridad» (2002) y la reciente «Estrategia contra el Crimen y para la Seguridad» (2013). Ambos documentos comparten el énfasis puesto en los fenómenos del crimen transnacional organizado –principalmente tráfico ilegal de drogas y armas– como la prioridad principal de sus respectivas agendas, privilegiando además un enfoque integral en el abordaje de los mismos, al destacar el necesario balance entre medidas de aplicación de la ley y las de prevención, así como las causas socioeconómicas subyacentes en la reproducción de estos fenómenos.

La capacidad de estas naciones para que la agenda «diseñada» (en términos esencialmente de objetivos y enfoques) devenga agenda «implementada», es, sin embargo, muy limitada. En ello incide, en gran medida, la fuerte dependencia de

recursos externos, por ende existen mayores espacios para las prioridades de terceros. En este mismo sentido juegan un papel también determinante las presiones (explícitas o no) de actores geopolíticos clave en el área y las presiones multilaterales, las que constituyen en sí mismas un pilar del propio proceso de construcción de la agenda. De este modo, ambos factores se conjugan para cristalizar en la tantas veces referida «brecha» entre los enfoques preventivos y los de justicia y aplicación de la ley.

Algunos programas regionales han buscado revertir, o al menos atenuar, este hecho. Tales han sido los casos del «Plan de Acción Social y de Desarrollo para la Prevención del Crimen (2009-2013)» –proyecto conjunto CARICOM-UNODC (Oficina de Naciones Unidas contra la droga y el delito)–, del «Programa Regional de la UNODC en apoyo a la Estrategia de Seguridad de CARICOM contra el Crimen y para la Seguridad», y de los proyectos del Banco de Desarrollo del Caribe.²² No obstante, la brecha mencionada continúa siendo una realidad que expresa el marcado desbalance característico de los enfoques históricamente predominantes en el abordaje práctico de los tráficos ilícitos.

La mayor parte de los países miembros de CARICOM destinan porcentajes muy pequeños de sus presupuestos nacionales a la prevención frente a los fenómenos del crimen y la violencia.²³ Datos procedentes de un grupo de estas naciones así lo evidencian, representando el gasto en políticas de prevención menos del 1 % del presupuesto total de seguridad en la inmensa mayoría de los casos.²⁴ Lo antes referido no contradice, sin embargo, el hecho de que en términos generales, el gasto en seguridad resulte altamente oneroso para estas economías, y esté agravada esta realidad además por los niveles excesivos de endeudamiento público prevalecientes en la subregión. El gasto como porcentaje del PIB calculado para un grupo de estas naciones supera, en la mayoría de los casos, los valores que este indicador asume en otras subregiones como Centroamérica, donde el promedio de gasto gubernamental en este ámbito esté cerca del 2,5 %.

La Plataforma de Acción contra el Crimen y para la Seguridad ha sido un ejemplo vívido de lo comentado anteriormente. Los «tráficos ilícitos» del lado de la oferta han sido definidos como una prioridad urgente de su agenda. Establecida por CARICOM en el año 2005, tiene como mandatos la creación de capacidades y mayores niveles de coordinación en el área de inteligencia, la instrumentación de un sistema integrado de control fronterizo, el desarrollo del capital humano a nivel subregional en materia de cumplimiento de la ley, y la movilización de recursos. La misma constituye un sistema de instituciones, organismos y mecanismos subregionales. Está conformada por el Consejo de Ministros responsables de la Seguridad Nacional y el Cumplimiento de la Ley (CONSLE); el Comité Consejero para Políticas de Seguridad (SEPA), la Agencia de Implementación para temas de Crimen y Seguridad (IMPACS), y sus sub-agencias el Centro de Comunicación Regional Conjunta (JRCC) y el Centro de Cooperación en Inteligencia Regional (RIFC).

IMPACS tiene como principal propósito la implementación de la agenda de seguridad subregional en torno al crimen. Cumple también tareas de investigación y propuestas de políticas a CONSLE, al tiempo que realiza funciones de apoyo a la movilización de recursos y lidera negociaciones de asistencia técnica. Funge además, como la Secretaría de los Comités Permanentes de Comisionados de Policía, de Agentes de la Aduana, de Jefes de Inmigración, de Comandantes en Jefes y Jefes de Inteligencia, contribuyendo en principio a una mayor interrelación entre las instituciones de seguridad de las naciones miembros de CARICOM. El JRCC y el RIFC han operacionalizado importantes mandatos de IMPACS, en esencia aquellos referidos al control fronterizo. Ambos tienen entre sus

principales objetivos el suministro e intercambio de información de inteligencia a nivel intrasubregional e internacional.

El primero (JRCC) actúa en relación con el monitoreo de pasajeros y miembros de tripulación en puertos y aeropuertos, en lo que ha jugado un papel rector el Sistema Avanzado de Información sobre Pasajeros (APIS)²⁵ y el Sistema Integral de Seguridad Fronteriza (CARIBSEC). Por su parte, la segunda de las instituciones referidas (RIFC), se focaliza en proveer e intercambiar información de inteligencia, entre ellas la relativa a armas pequeñas y ligeras. Su labor se espera que sea complementada con la Red Regional Integrada de Información Balística (RIBIN), y que tiene como objetivo identificar las armas involucradas en actividades criminales a través de la identificación balística y el intercambio simultáneo de información entre las agencias de aplicación de la ley de los países miembros de CARICOM, partes del acuerdo de RIBIN. El proceso de implementación ha encontrado obstáculos a partir, principalmente, de las limitaciones financieras para la adquisición e instalación de los equipos requeridos en los Estados miembros.

Como parte integral de este proceso de control de las fronteras desde una plataforma subregional, se comprende el aún pendiente por implementar Sistema Avanzado de Información de Carga (ACIS). Este habilitaría a las autoridades aduaneras para examinar, con antelación a su entrada al territorio nacional, la documentación requerida en términos de exportación e importación y determinar cualquier requerimiento especial que los bienes en cuestión precisen, como es el caso de las armas pequeñas y ligeras. Las limitaciones técnicas y financieras de este grupo de naciones para insertarse en este proceso explican que hasta la fecha solo pocas de ellas cuenten con las condiciones para participar de este sistema.²⁶

En un escenario de fuertes restricciones financieras –acentuadas tras la crisis económica internacional–, las estructuras referidas han contribuido a aunar recursos técnicos, humanos y financieros. Así se ha puesto de manifiesto, por ejemplo, en el rol de interlocutora subregional desempeñado por IMPACS en negociaciones llevadas a cabo con Estados Unidos en los marcos de la Iniciativa de Seguridad para la Cuenca del Caribe (CBSI), así como también en las realizadas bajo la tutela del proyecto conjunto CARICOM-UNODC «Plan de Acción Social y de Desarrollo para la Prevención del Crimen (2009-2013)». En un contexto internacional cada vez más exigente en términos de control fronterizo, ello ha facilitado además a la subregión avanzar en su inserción en los esquemas multilaterales de control y protección de la cadena de suministro global y de infraestructuras y recursos estratégicos, como los promovidos por la OMI, la OMA, y la OACI.

Véanse en este sentido el grupo de regulaciones instauradas por la OMI, adoptadas por la Conferencia sobre Seguridad Marítima (diciembre 2002) y que entraron en vigor en 2004.²⁷ Asimismo, la OMA adoptó en 2005 un Convenio Internacional, SAFE, que hace explícito el interés en asegurar el comercio internacional frente a amenazas terroristas u otras de carácter transnacional. La OACI, por su parte, ha estado consolidando medidas de control de la carga transportada vía aérea, las que se han reforzado aún más a partir del 1 de julio de 2011, en función de la seguridad de la cadena de suministro.

El proceso antes descrito ha tenido como un pilar importante los propósitos estadounidenses de «seguridad nacional»: preservar y consolidar sus intereses geopolíticos y geoeconómicos a escala global. Estados Unidos ha hecho explícito sus intenciones de imbricar las políticas de estos organismos de alcance multilateral, con las suyas propias,²⁸ lo que ha derivado en un proceso de legitimación de estas últimas en

dichos marcos. De esta manera, las regulaciones previstas por las organizaciones antes referidas se han correspondido en esencia con los principales elementos contenidos en las iniciativas instrumentadas e impulsadas por este Estado principalmente tras los sucesos del 11 de septiembre, tales como la Iniciativa de Seguridad para los Contenedores y la Iniciativa de Seguridad de los Puertos.

Las principales políticas articuladas en los marcos de la Plataforma de Acción contra el Crimen y para la Seguridad se han correspondido con importantes objetivos trazados por parte de Estados Unidos en materia de «seguridad nacional». Entre ellos figuran un desarrollo más amplio de los ámbitos de inteligencia, monitoreo y reconocimiento, definidos además como áreas clave por parte del Comando Sur en la consecución de una panorámica operativa común para apoyar mejor sus operaciones en la región.²⁹ Estos elementos han sido también destacados como clave en otros documentos estadounidenses de carácter estratégico.³⁰ En ellos se ha hecho explícito también la creciente importancia que han venido adquiriendo dentro de sus programas de ayuda en el hemisferio occidental, bajo el rubro de «paz y seguridad», los aspectos de aplicación de la ley y cooperación en inteligencia.³¹ Esto denota los intereses estadounidenses en su proyección hacia el área.³²

Los enfoques subregionales favorecidos y facilitados por los nuevos organismos e instituciones, creados en el marco de CARICOM, se comprenden, por tanto, dentro de esta misma lógica. Documentos estadounidenses estratégicos han destacado la relevancia de lo que denominan «regímenes regionales para la seguridad marítima», en la consecución efectiva de la seguridad de los mares.³³ Los intereses estadounidenses en articular este proceso han quedado explícitos, por ejemplo, en declaraciones del Comando Sur, al valorar las «asociaciones regionales sólidas» en el ámbito de la seguridad como un elemento clave para fortalecer la seguridad hemisférica.

De la misma forma, el «Diálogo de Cooperación en Seguridad entre el Caribe y Estados Unidos» ha reconocido como positivo el cambio de un modelo anterior que valora predominantemente bilateral, a otro regional. Este criterio había sido expuesto por el estudio de un Comandante de la Marina estadounidense en el año 2006, quien refiriéndose a los marcos hemisféricos, señalaba los beneficios derivados de una alianza a este nivel en términos de seguridad marítima, en contraste con un enfoque bilateral, criticando la inexistencia de acuerdos multilaterales en materia de seguridad del dominio marítimo.³⁴

El «Diálogo de Cooperación en Seguridad entre el Caribe y Estados Unidos» ha tenido lugar anualmente desde que se celebrara el primero en el año 2010, momento en el que fue inaugurada la CBSI. Aún cuando se propone explícitamente como objetivos prioritarios reducir los tráficos ilícitos, fortalecer la seguridad ciudadana y promover la justicia social, esta plataforma de diálogo ha estado cumpliendo funciones esencialmente de capitalización del proceso de institucionalización de la seguridad subregional expresado en la Plataforma de Acción de CARICOM contra el Crimen y para la Seguridad. Ello se ha hecho evidente principalmente a partir de la legitimación de las estructuras creadas por la institución caribeña, a través de su incorporación en los mecanismos de seguimiento e implementación propuestos dentro de la CBSI; la promoción de conceptos aún no materializados –y controvertidos– dentro de CARICOM, como por ejemplo, el «Acuerdo de Cooperación en Seguridad Marítima y

Aérea»;³⁵ y la fomentación de mayores vínculos entre República Dominicana y CARICOM en materia de seguridad.

La Plataforma de Acción contra el Crimen y para la Seguridad de CARICOM, tiene ante sí importantes retos y desafíos. La articulación cabal de componentes clave de la misma, como ACIS y RIBIN, se ha visto dificultada en gran medida por motivos financieros. En términos generales, la razón antes aludida ha sido un elemento de tensión perenne, expresado en la gran desproporción existente entre el costo económico asociado a las nuevas medidas en materia de control fronterizo, y las muy limitadas capacidades de la inmensa mayoría de estas naciones para asumir tales compromisos.

Asimismo, la Plataforma de Acción enfrenta importantes retos en términos de construcción de un marco normativo subregional. Las mayores dificultades han estado referidas a aquellos instrumentos que suponen en cierta medida cesiones de cuotas de soberanía, pero que sin dudas contribuirían a políticas más efectivas de interdicción y arresto en el área geográfica compartida por este grupo de naciones. En este sentido cabría destacar el antes mencionado «Acuerdo de Cooperación en Seguridad Marítima y Aérea» y también el «Tratado de Permiso de Arresto». Dispuestos ambos para su firma desde el año 2008, no cuentan aún con las ratificaciones necesarias para sus respectivas entradas en vigor. Ambos documentos tienen entre sus principales aristas la conformación de un marco legal para la realización de acciones subregionales de interdicción.

En esencia, los mayores avances en la conformación de un marco normativo subregional se han correspondido con aquellos elementos que garantizan de manera más directa e inmediata la implementación de las políticas internacionales de seguridad fronteriza en puertos y aeropuertos. Así lo evidencia el «Memorando de entendimiento para el Intercambio de Inteligencia entre los Estados Miembros de CARICOM»,³⁶ el cual sirve de base legal al funcionamiento del Centro de Cooperación en Inteligencia Regional (RIFC). Este fue firmado por las naciones miembros en julio de 2006, a excepción únicamente de Haití, Las Bahamas y Montserrat.³⁷ En este mismo sentido se entiende la capacidad legal del Centro de Comunicación Regional Conjunta (JRCC) para actuar de parte de los Estados Miembros en el monitoreo de pasajeros en los puntos de trasbordo.³⁸

Apuntes finales

La agenda de seguridad conformada en el marco de CARICOM en el período 2001-2014, ha tenido como centro de atención un importante generador y catalizador de los altos niveles de violencia y criminalidad prevalecientes en la subregión: el crimen transnacional organizado. En este sentido ha constituido, en principio, un referente relevante en términos de construcción de Paz y Seguridad en el área.

Los alcances de dicha agenda para contribuir a este objetivo han sido sin embargo muy limitados, teniendo en cuenta que las políticas implementadas no han configurado una agenda integral que imbrique de manera balanceada los enfoques de aplicación de la ley, con aquellos referidos al ámbito de la prevención social. Asimismo, el reconocimiento explícito de las condicionantes socioeconómicas que subyacen en la generación y reproducción de la violencia y criminalidad en el área, ha tenido como contrapartida la profundización de las condicionantes estructurales que las favorecen, mellando en la práctica los propósitos caribeños de que se aborden los temas de seguridad (y paz) desde una perspectiva integral de desarrollo.

Las políticas de seguridad construidas han privilegiado la inserción de la subregión en los requerimientos que, en el transcurso de poco más de una década, se han venido imponiendo en materia de seguridad fronteriza, marítima y aérea. Dichas políticas han

representado un peso oneroso para la inmensa mayoría de las economías de estas naciones, al mismo tiempo que han tenido el mérito de facilitar mayores niveles de interrelación y cooperación entre las instituciones de seguridad de los países involucrados, contribuyendo a aunar recursos técnicos, humanos y financieros. En un contexto subregional profundamente signado por crecientes y múltiples vulnerabilidades, el reto esencial que tiene ante sí la Plataforma de Acción de CARICOM contra el Crimen y para la Seguridad, continúa siendo ayudar a contrarrestar de manera sustancial la incidencia del crimen transnacional, y con ello tributar a mayores niveles de paz y seguridad en el Caribe. Los elementos abordados en las páginas precedentes, dan cuenta del carácter titánico de los esfuerzos necesarios para avanzar hacia este propósito.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMERICAN SHIPPER FLORIDA CONNECTION: «U. S. Supply Chain Security Strategy Nears Completion», <http://www.americanshipper.com/newweb/fc/FLC_story.asp?news=190954> (2006) [24/7/2011].

ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS: «Estudio sobre los conceptos de seguridad», New York, 1985.

CARIBBEAN DEVELOPMENT BANK: «Biennial Socio Development Report-2010», <[http://www.caribank.org/titanweb/cdb/webcms.nsf/AllDoc/F198F4004C434579042577EC00478FD4/\\$File/Biennial%20Social%20Report%20NOVEMBER%202010.pdf](http://www.caribank.org/titanweb/cdb/webcms.nsf/AllDoc/F198F4004C434579042577EC00478FD4/$File/Biennial%20Social%20Report%20NOVEMBER%202010.pdf)> [17/1/2011].

CARIBBEAN DEVELOPMENT BANK: «Discussion Paper on the Role of the Caribbean Development Bank in Enhancing Citizen Security in the Region», <<http://www.caribank.org/uploads/2012/05/The-Role-of-the-Caribbean-Development-Bank-in-Enhancing-Citizen-Security.pdf>> (2012) [20/3/2012].

CARIBBEAN DEVELOPMENT BANK: «Strategic Plan 2010-2014», <[http://www.caribank.org/titanweb/cdb/webcms.nsf/AllDoc/432B7D017EF790F504257870003FDCE3/\\$File/Strategic_Plan2010_to_2014.pdf?OpenElement](http://www.caribank.org/titanweb/cdb/webcms.nsf/AllDoc/432B7D017EF790F504257870003FDCE3/$File/Strategic_Plan2010_to_2014.pdf?OpenElement)> [24/7/2011].

CARICOM: «CARICOM Maritime and Airspace Security Cooperation Agreement», <<http://www.caricomlaw.org/Details.aspx?EntryId=91>> [28/7/2011].

CARICOM: «Memorandum of Understanding for the Sharing of Intelligence among Member States of the Caribbean Community», <<http://www.caricomlaw.org/Details.aspx?EntryId=97>> [28/6/2011].

FRASER, DOUGLAS M.: «Posture Statement of General Douglas M. Fraser, United States Air Force Commander, United States Southern Command Before the 112th Congress. Senate Armed Services Committee, April 5, 2011», <<http://www.dod.mil/dodgc/olc/docs/testFraser04052011.pdf>> [1/4/2012].

IMF: «Caribbean Small States: Challenges of High Debt and Low Growth», <<http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/022013b.pdf>> (2013) [26/9/2014].

IMPACS: «Call for Collective Action while Minister Reveals Link between Murder Rate and Drugs at CARICOM Standing Committee Meeting in Suriname», <<http://caricomimpacs.org/impacs/pdf/2.pdf>> (30 January 2009) [22/5/2010].

IMPACS: «CARICOM Crime and Security Strategy», <<http://caricomimpacs.org/impacs/pdf/ccss.pdf>> (2013) [15/2/2014].

IMPACS: «Information Bulletin. Update on Crime and Security Initiatives and Accomplishments. September 2010», <<http://www.caricomimpacs.org/impacs/pdf/09.pdf>> [7/12/2011].

INTERNATIONAL MARITIME ORGANIZATION: «IMO News 2004», <http://www.imo.org/includes/blastDataOnly.asp/data_id%3D10393/20043.pdf> [24/7/2011].

JUNTA INTERNACIONAL DE FISCALIZACIÓN DE ESTUPEFACIENTES (JIFE): «Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2006», <http://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2006/AR_2006_Spanish.pdf> [5/10/2010].

JUNTA INTERNACIONAL DE FISCALIZACIÓN DE ESTUPEFACIENTES (JIFE): «Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2009», <http://www.nacionesunidas.org.co/img_upload/29e3d3aa1b87e476b58e75187297599e/Informe_JIFE_2009_completo.pdf> [17/3/2011].

JUNTA INTERNACIONAL DE FISCALIZACIÓN DE ESTUPEFACIENTES (JIFE): «Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2013», <http://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2013/Spanish/AR_2013_S.pdf> [28/10/2014].

LEWIS, PATSY: «The implications of the international economic crisis on human security in the Caribbean 2009».

MINTA, JAMES L.: «Maritime Domain Awareness: a Western Hemisphere Imperative, U. S. Army War College, 2006», <<http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA449371&Location=U2&doc=GetTRDoc.pdf>> [2/2/2013].

OEA: «Informe sobre seguridad ciudadana en las Américas», <<http://www.oas.org/dsp/alertamerica/Report/Alertamerica2012.pdf>> (2012) [20/9/2013].

SELA: «Regional cooperation in the Area of Border Integration: A Perspective from the CARICOM Development Fund», <http://www.sela.org/attach/258/EDOCS/SRed/2013/07/T023600005193-0 REGIONAL_COOPERATION_IN_THE_AREA_OF_BORDER_INTEGRATION_The_Perspective_of_the_CARICOM_Development_Fund.pdf> (2013) [23/2/2014].

THE WHITE HOUSE: «U. S. Security Strategy (2010)».

UNDP: «Caribbean Human Development Report 2012. Human Development and the Shift to Better Citizen Security», <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/HDR/Latin%20America%20and%20Caribbean%20HDR/C_bean_HDR_Jan25_2012_3MB.pdf> [24/6/2013].

UNITED NATIONS OFFICE: «List of Small Island Developing State»,
<<http://www.un.org/special-rep/ohrls/sid/list.htm>> [18/10/2014].

UNODC: «Global Report on Trafficking in Persons», 2012,
<http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/Trafficking_in_Persons_2012_web.pdf> [2/10/2014].

UNODC: «The Globalization of Crime. A Transnational Organized Crime Threat Assessment»,
<http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/TOCTA_Report_2010_low_res.pdf> (2010) [24/7/2011].

UNODC: «UNODC Regional Programme 2014-2016 in Support of the CARICOM Crime and Security Strategy Preventing and Countering Illicit Trafficking and Organized Crime for Improved Governance, Justice and Security»,
<http://www.unodc.org/documents/ropan/UNODC_Regional_Programme_Caribbean/UNODC_Regional_Programme_for_the_Caribbean_20142016_in_support_of_the_CARICOM_Crime_and_Security_Strategy_2013.pdf> [20/4/2014].

UNODC: «World Drug Report»,
<http://www.unodc.org/documents/wdr/WDR_2009/WDR2009_eng_web.pdf> (2009) [4/2/2010].

UNODC and WORLD BANK: «Crime, Violence, and Development: Trends, Costs, and Policy Options in the Caribbean»,
<http://www.unodc.org/pdf/research/Cr_and_Vio_Car_E.pdf> (2007) [2/8/2008].

U. S. DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY: «2008 U. S. Small Vessel Security Strategy»,
<<http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/small-vessel-security-strategy.pdf>> [17/7/2011].

U. S. DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY: «First Quadriennial Homeland Security Strategy (2010)».

U. S. DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY: «U. S. Small Vessel Security Strategy (2008)».

U. S. GOVERNMENT: «The National Strategy for Maritime Security»,
<http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/HSPD13_MaritimeSecurityStrategy.pdf> (2005) [17/7/2011].

U. S. GOVERNMENT: «National Strategy to Combat Terrorist Travel (2006)».

U. S. SENATE: «Preventing Security Crisis in the Caribbean»,
<http://www.feinstein.senate.gov/public/index.cfm/files/serve?File_id=90bb66bc-3371-4898-8415-fbfc31c0ed24> [12/7/2013].

USAID: «Western Hemisphere Regional Overview Program»,
<<http://www.usaid.gov/policy/budget/cbj2009/101444.pdf>> [24/5/2011].

RECIBIDO: 5/9/2014

ACEPTADO: 15/9/2014

Maylin Cabrera Agudo, Centro de Estudios Hemisféricos y sobre Estados Unidos (CESHEU), Universidad de La Habana, Cuba. Correo electrónico: mcabreraa@uh.cu

NOTAS ACLARATORIAS

1. El Tratado Constitutivo de la Comunidad del Caribe (CARICOM), el Tratado de Chaguaramas, fue firmado el 4 de julio de 1973 por los gobiernos de Antigua y Barbudas, Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tobago. Posteriormente lo firmaron Belice, Dominica, Granada, Montserrat, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Saint Kitts y Nevis y Las Bahamas. La incorporación de naciones no anglófonas como miembros plenos, tuvo lugar a partir de la década del noventa del pasado siglo, y fueron los casos de Surinam (1995) y de Haití (2002).
2. Cfr. IMPACS: «CARICOM Crime and Security Strategy (2013)».
3. Asamblea General de las Naciones Unidas: «Estudio sobre los conceptos de seguridad».
4. Cfr. UNODC: «UNODC Regional Programme 2014-2016 in Support of the CARICOM Crime and Security Strategy Preventing and Countering Illicit Trafficking and Organized Crime for Improved Governance, Justice and Security».
5. Cfr. IMPACS: «CARICOM Crime and Security Strategy (2013)».
6. Cfr. UNDP: «Caribbean Human Development Report 2012. Human Development and the Shift to Better Citizen Security».
7. Cfr. OEA: «Informe sobre seguridad ciudadana en las Américas».
8. Cfr. UNODC and World Bank: «Crime, Violence, and Development: Trends, Costs, and Policy Options in the Caribbean».
9. Cfr. US Senate: «Preventing Security Crisis in the Caribbean».
10. Cfr. Caribbean Development Bank: «Biennial Socio Development Report-2010»; Patsy Lewis: «The implications of the international economic crisis on human security in the Caribbean 2009».
11. Cfr. Caribbean Development Bank: «Biennial Socio Development Report-2010».
12. Cfr. Caribbean Development Bank: «Strategic Plan 2010–2014».
13. Cfr. IMPACS: «CARICOM Crime and Security Strategy».
14. Cfr. *Ibidem*, p. 27.
15. Ocho miembros de CARICOM han sido clasificados como países de ingreso mediano. Estos son los casos de Guyana, Dominica, Granada, Jamaica, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas y Surinam.
16. Cfr. IMF: «Caribbean Small States: 1 Challenges of High Debt and Low Growth».
17. Cfr. SELA: «Regional cooperation in the Area of Border Integration: A Perspective from the CARICOM Development Fund».
18. India, China, Brasil, South Africa, Russian Federation.
19. Guyana, Dominica, Grenada, Saint Kits y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam y Jamaica.
20. Antigua y Barbuda, Trinidad y Tobago, Barbados y Las Bahamas.
21. En etapas anteriores las políticas articuladas a lo interno del esquema integracionista no implicaron un carácter intra-subregional más allá del derivado de la concertación política frente a sus relaciones con terceros. Tal fue el caso, por ejemplo, del Grupo de Trabajo Intergubernamental sobre drogas (IGTF por sus siglas in inglés) establecido en el año 1996. En esta misma dirección se entendería también la sistemática incorporación del tema de crimen y seguridad en las declaraciones finales de las reuniones de los Jefes de Estado y de Gobierno de CARICOM. Un criterio aparte ameritan, sin embargo, los desarrollos verificados en el Caribe Oriental, con la creación del Sistema de Seguridad Regional (RSS por sus siglas en inglés) en la década del ochenta del pasado siglo. El RSS quedó establecido a partir de un MOU firmado en 1982 por parte de

- 5 países del Caribe Oriental: Antigua y Barbuda, Barbados, Dominica, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas. Saint Kitts y Nevis se incorporó en febrero del mismo año, y Granada, en 1985.
22. Cfr. Caribbean Development Bank: «Discussion Paper on the Role of the Caribbean Development Bank in Enhancing Citizen Security in the Region».
 23. Cfr. Ídem.
 24. Cfr. UNDP: Ob. cit.
 25. APIS es un sistema automatizado establecido para los operadores aeronáuticos y marítimos con la función de reforzar el control de las fronteras. Este se realiza a partir de un sistema electrónico de intercambio de información entre el sistema computarizado de las aerolíneas y el sistema computarizado del país en cuestión.
 26. Cfr. IMPACS: «CARICOM Crime and Security Strategy», p. 27.
 27. Cfr. International Maritime Organization: «IMO News 2004».
 28. Cfr. American Shipper Florida Connection: «U. S. Supply Chain Security Strategy Nears Completion».
 29. Cfr. Douglas M. Fraser: «Posture Statement of General Douglas M. Fraser, United States Air Force Commander, United States Southern Command Before the 112th Congress. Senate Armed Services Committee, April 5, 2011».
 30. Cfr. U. S. Government: «The National Strategy for Maritime Security»; U. S. Government: «National Strategy to Combat Terrorist Travel (2006)»; The White House: «U. S. National Security Strategy (2010)»; U. S. Department of Homeland Security: «First Quadrennial Homeland Security Review Report (2010)»; U. S. Department of Homeland Security: «U. S. Small Vessel Security Strategy (2008)».
 31. Cfr. USAID: «Western Hemisphere Regional Overview Program Overview».
 32. Nótese aquí las relaciones –tácitas y no– de colaboración existentes con otros actores que juegan un papel geopolítico importante en la subregión como es el caso del Reino Unido, Canadá y la Unión Europea. Sus programas de ayuda a la subregión en temas de seguridad han tenido un foco importante en lo concerniente al control fronterizo en puertos y aeropuertos, tal y como se ha evidenciado en el «Plan de Cooperación en Seguridad Reino Unido/CARICOM», en los Fondos Europeos para el Desarrollo (EDF), y en el «Programa canadiense de Capacitación Anticrimen» (ACCBP), dirigido a apoyar los programas de la OEA en este ámbito, figurando el Caribe junto a Centroamérica, como principales receptores.
 33. Cfr. U. S. Government: «The National Strategy for Maritime Security»; U. S. Department of Homeland Security: «U. S. Small Vessel Security Strategy».
 34. Cfr. James L. Minta (Commander, United States Navy): «Maritime Domain Awareness: a Western Hemisphere Imperative, U.S. Army War College», p. 7.
 35. CARICOM: «CARICOM Maritime and Airspace Security Cooperation Agreement».
 36. Cfr. CARICOM: «Memorandum of Understanding for The Sharing of Intelligence among Member States of The Caribbean Community».
 37. Cfr. Ídem.
 38. Cfr. IMPACS: «Information Bulletin. Update on Crime and Security Initiatives and Accomplishments. September 2010».