

GRAN BRETAÑA Y EL CARIBE DE LA MANCOMUNIDAD: LA DIMENSION DE LA SEGURIDAD*

Paul Sutton**

Durante la década de los ochenta ocurrió una sustancial redefinición de la política británica hacia el Caribe de la Mancomunidad. El aspecto fundamental de la política regional británica a principios de esa década era la continuación del largo proceso de repliegue que comenzó con la creación de la Federación de las Indias Occidentales en 1958. Para fines de los ochenta, esta política no sólo se había detenido sino que comenzaban a surgir elementos de un nuevo involucramiento selectivo. Las causas para este viraje político son muchas y variadas, y tienen que ver con consideraciones desarrollistas así como con factores políticos. Aunque las primeras son importantes, son los segundos, sin embargo, los que han jugado un papel más dinámico en promover el nuevo involucramiento y han resaltado el perfil de la presencia británica en la región. El resultado neto ha sido, por lo tanto, un compromiso continuo y no anticipado en el campo de la seguridad en la región.

Los intereses de seguridad británicos

Los intereses de seguridad centrales británicos en años recientes han estado relacionados con:

(1) La defensa y seguridad interna de los Territorios Dependientes Británicos que aún quedan (Anguilla, Bermuda, las Islas Vírgenes Británicas, las Islas Caymán, Monserrat y las Islas Turks y Caicos).

(2) El mantenimiento de la libertad de navegación en el Caribe tanto en la paz como en la guerra. Esto se deriva, en gran medida, del papel importante que le asigna la OTAN a las rutas marítimas caribeñas para el reabastecimiento y refuerzo desde los Estados Unidos en el caso de un conflicto potencial o prolongado en Europa.

(3) El mantenimiento de vínculos tradicionales con los servicios de seguridad de los estados caribeños de la Mancomunidad a través de programas de entrenamiento militar y de la policía, provisión de equipos y ventas.

(4) La preservación de la soberanía de Belice por medio del acuartelamiento de fuerzas británicas sustanciales en ese país.

(5) El uso de la región como área de entrenamiento para fuerzas navales (incluyendo el acceso a la zona naval US AUTEK cerca de Las Bahamas), para entrenamiento de

* Traducido del inglés por Jorge Rodríguez Beruff.

** Profesor del Departamento de Política, Universidad de Hull, Inglaterra.

operaciones en selva de fuerzas terrestres y de aire en Belice, y para el entrenamiento de las tres fuerzas en ejercicios de interceptación de drogas.

(6) La exclusión de la región como centro para la producción y tráfico de drogas destinadas para la venta en Europa y los Estados Unidos y como una ubicación conveniente para el lavado de dinero.

Varios de estos intereses, en realidad, se han combinado en situaciones específicas. Por ejemplo, la seguridad interna de los territorios dependientes se ha enfocado crecientemente en el tráfico de drogas y el lavado de dinero, así como los programas de asistencia militar al Caribe Oriental. La presencia británica en Belice no solamente ha contribuido a la defensa del país sino también ha provisto oportunidades para mejorar la capacidad militar británica. Finalmente, los programas de asistencia militar británicos en la región han servido a intereses locales, pero también han servido intereses británicos más amplios al fortalecer la "relación especial" con los Estados Unidos, contribuyendo de esta manera a la estabilidad de la región, en general, y a intereses específicos de Estados Unidos, en particular.

Al Consejero Británico de Defensa (*British Defense Adviser*), acreditado ante el *British High Commission*, se le ha confiado la responsabilidad general de atender estos diversos intereses en el Caribe. Está asignado a Barbados, Dominica, Grenada, Guyana, Jamaica, St. Kitts-Nevis, St. Lucia, St. Vincent y Trinidad y Tobago, y también funge como consejero de defensa ante los gobernadores de los cinco territorios dependientes británicos del Caribe. El Consejero Asistente Británico de Defensa está destacado en Barbados. Su posición tiene principalmente la función de proveer apoyo para el Sistema Regional de Seguridad (*Regional Security System*). También había, hasta recientemente, un Consejero Británico de Defensa destacado en Las Bahamas. Sus responsabilidades incluían actuar como oficial de enlace de la Real Armada Británica para el Caribe y proveer asesoramiento naval a los Altos Comisionados Británicos a través de la región. Finalmente, las Fuerzas Británicas en Belice están bajo el mando de un brigadier.¹

La supervisión cotidiana para el Caribe de la Mancomunidad en el Ministerio de Defensa en Londres se le ha encargado a uno o dos oficiales de mediano rango en servicio, a los cuales se le han asignado responsabilidades sobre la región como su única tarea, normalmente por un período de tres años. Ellos actúan en colaboración con el Departamento para las Indias Occidentales y el Atlántico de la Oficina de Asuntos Extranjeros y de la Mancomunidad, y mantienen comunicación, según sea necesario, con funcionarios de la Embajada de los Estados Unidos en Londres. Una relación análoga se ha establecido en los Estados Unidos, donde un oficial de enlace británico en Fort Benning, Georgia, y un diplomático británico en Washington han actuado como enlaces con el gobierno de los Estados Unidos (el oficial de enlace también se desempeña como consejero militar del gobernador de Bermuda). La responsabilidad sobre Belice en el Ministerio de Defensa la tiene el Director de Compromisos de Defensa (para el Resto del Mundo). La Policía

¹ Este párrafo está basado en el material presentado por el Mayor General Edward Fursdon, "The British, the Caribbean and Belize", *Journal of Defense and Diplomacy*, junio, 1988.

Metropolitana (la fuerza policíaca londinense), otras fuerzas policíacas locales en Gran Bretaña, así como el Servicio de Aduanas y Recaudaciones (*Customs and Excercise Service*) y el Servicio de Inmigración, también se involucran en ocasiones, particularmente en asuntos relacionados con el tráfico de drogas, lavado de dinero y corrupción.

Las fuerzas británicas en Belice

La defensa de Belice ha sido el principal compromiso específico. En 1988, los niveles de fuerza informados eran de 1,550 efectivos que consistían de: (a) un componente terrestre basado en un grupo de un batallón de infantería, e incluía tropas de reconocimiento blindado, y destacamentos de la Fuerza Aérea del Ejército, la Real Artillería y el cuerpo Real de Ingenieros; y (b) un componente aéreo de Harriers, helicópteros Puma y unidades *rapier* de fuego. Además, se ha mantenido en el Caribe, a pocos días de distancia de Belice, una fragata cañonera o destructor, el *West Indian Guardship* (WIGS), de la Marina Real.²

Las principales tareas de las Fuerzas Británicas en Belice (BFB), según definidas por el Ministerio Británico de Defensa, han sido el asistir a las Fuerzas de Defensa de Belice (BDF) en la defensa de Belice ante la agresión externa; apoyar el desarrollo de las BDF para que eventualmente puedan hacerse cargo de la defensa de Belice; y asistir al poder civil en caso de desastres.³ El tamaño y composición de las BDF se considera suficiente para llevar a cabo estas tareas en circunstancias normales. Se han desarrollado planes de contingencia en caso de una situación de emergencia para traer refuerzos y cada año se lleva a cabo un ejercicio de procedimientos de refuerzo con tropas de Gran Bretaña.

La principal cuestión política alrededor de las BFB tiene que ver con el carácter del compromiso contraído por Gran Bretaña para la defensa del país. El acuerdo formal que establece una guarnición de fuerzas británicas está contenido en un intercambio de cartas entre Gran Bretaña y Belice que ocurrió poco antes que Belice se independizara en 1981. Como estas cartas nunca han sido publicadas, existe alguna confusión sobre la naturaleza del compromiso británico. Algunos puntos están claros. El gobierno británico, al contestar preguntas formuladas por miembros del Parlamento Británico, han confirmado que las fuerzas británicas permanecen bajo mando británico (es decir, la decisión de usarlas en combate para la defensa de Belice le compete exclusivamente a Gran Bretaña); y que no serán usadas para propósitos de seguridad interna.⁴ La duración del compromiso británico

² Cámara de los Comunes, *Eighth Report from the Defence Committee, Session 1987-88, British Forces in Belice*. Report and Appendices, together with the Proceedings of the Committee, Minutes of Evidence and Appendices (Londres: HMSO, 1988), p. vii.

³ *Ibid.*

⁴ Richard Luce, Ministro de Estado de Asuntos Exteriores y de la Mancomunidad, testificando ante el Comité de Asuntos Exteriores, 14 de diciembre, 1981. Véase Cámara de los Comunes, *Fifth Report from the Foreign Affairs Committee, Sessions 1981-82, Caribbean and Central America*. Together with an Appendix; part of the Proceedings of the Committee relating to the Report; and the Minutes of Evidence taken before the Committee with Appendices (Londres: HMSO, 1982), pp. 65-

ha sido más problemática. El gobierno británico la ha interpretado como que será "por el período adecuado", implicando que Gran Bretaña decidirá sola cuando retirarlas del país.⁵ El gobierno beliceño ha considerado que esto es demasiado impreciso y ha tratado de obtener garantías de Gran Bretaña "que las tropas no partirán hasta que se negocie el reclamo guatemalteco o se hayan establecido otros arreglos de defensa y seguridad adecuados".⁶ En efecto, este reclamo ha sido satisfecho y para fines de los 1980 existía un entendido claro (aunque ningún acuerdo escrito) de que las tropas británicas permanecerían en ese país hasta que se lograra una conclusión satisfactoria a la disputa con Guatemala o se implantarían mecanismos alternativos para asegurar la defensa de Belice.

Una de las consideraciones involucradas en esta decisión eran los intereses de Estados Unidos. A principios de los 1980, ellos recomendaron que no hubiera ninguna retirada temprana de Belice, pensando que la presencia británica contribuía a la estabilidad de Centroamérica. En este momento los Estados Unidos comenzaron a involucrarse más activamente en Belice, lo cual incluyó asistencia militar para las Fuerzas de Defensa de Belice (BDF) y el despliegue a principios de 1987 de una unidad del Cuerpo de Ingenieros del Ejército de Estados Unidos en un proyecto de construcción de carreteras y puentes con fondos de USAID. Se debe notar, sin embargo, que los Estados Unidos no han tratado de reemplazar en forma alguna a la presencia británica. Las tropas estadounidenses no han usado a Belice para ejercicios importantes de entrenamiento y, para fines de los 80, el gobierno de Estados Unidos comenzó a reducir el apoyo financiero a las BDF. En esencia han dependido de Gran Bretaña para sostener los intereses más amplios de Estados Unidos en el país, mientras que la asistencia de seguridad se ha dirigido crecientemente a la supresión del tráfico de drogas.

La asistencia militar británica a las BDF tiene tres aspectos. La primera es asistencia financiera directa a las BDF. Para el período 1982-88 esto constituyó un poco menos de 7 millones de libras esterlinas.⁷ El segundo es el suministro de personal de servicio bajo préstamo para llenar posiciones de asesoramiento y comando en las BDF. Este personal sumaba catorce personas en 1988 (7 en las fuerzas terrestres, incluyendo el comandante, 3 cada una en la marina y la fuerza aérea, incluyendo sus comandantes, y un asesor en el Ministerio de Defensa de Belice). El tercero es el entrenamiento militar en el Reino Unido, para lo cual se asignó 250,000 libras esterlinas en 1987-88. Este nivel de asistencia debe verse sobre el trasfondo del costo total de mantener una guarnición británica en Belice, lo cual sumó alrededor de 192.9 millones de libras en el período 1981-88, de lo cual 42.7 millones eran costos incrementales (es decir, los costos adicionales de mantener la guarnición más allá de las tropas estacionadas en Gran Bretaña). La *excepcionalidad* de los compromi-

66.

⁵ *Ibid.*

⁶ Manuel Esquivel, Primer Ministro de Belice, citado en *Caribbean Insight*, febrero, 1985.

⁷ Todas las cifras de este párrafo se tomaron de Defence Committee, *British Forces in Belice*.

sos de seguridad británicos con Belice deben verse a luz de estas cifras, que no han sido igualadas por un compromiso comparable en cualquiera de sus antiguos territorios coloniales.

El Caribe Oriental

El segundo compromiso británico principal ha sido con el Caribe Oriental. Gran Bretaña ha apoyado el desarrollo de las fuerzas de defensa y policíacas en la región y ha hecho una contribución destacada para el mantenimiento del Sistema de Seguridad Regional (RSS).

Los orígenes del compromiso británico se encuentran en decisiones tomadas en los 1970 para hacer posible la independencia de los pequeños Estados Asociados del Caribe Oriental. El primero en hacerse independiente fue Grenada en 1974, seguido por Dominica en 1978 y St. Lucia y St. Vincent en 1979. El asunto de la seguridad se planteó en las discusiones sobre su independencia pero no se consideraba vitalmente importante ya que el ambiente de seguridad regional se percibía como relativamente benigno. Por lo tanto, la participación británica fue de bajo perfil y se concentró en la asistencia para el entrenamiento de la policía y la promoción de unidades paramilitares al interior de las diversas fuerzas de policía. Esta política, sin embargo, fue crecientemente puesta en duda ya que se expuso la vulnerabilidad de los estados individuales en una serie de incidentes que involucraban amenazas de mercenarios, terroristas y otras amenazas relacionadas. Se reconoció en particular que las capacidades de guardacostas de todas las islas eran inadecuadas y, a principios de 1979, un equipo naval británico formuló una recomendación para una instalación conjunta de guardacostas a ser compartida por St. Lucia, Barbados y St Vincent. El gobierno británico se comprometió a financiar el proyecto y, subsecuentemente, le proveyó a Barbados un poderoso y rápido bote patrulla y a St. Vincent una embarcación más pequeña.⁸ Personal de servicio de la Real Marina fue contratado para asistir los dos guardacostas en calidad de préstamo, las cuales también se beneficiaron de entrenamiento en Inglaterra.

El otro desarrollo notable en 1979 fue el nombramiento de un Asesor Regional de Policía destacado en la *British High Commission* en Barbados. Se asignaron 750,000 libras esterlinas para asistencia policial en el Caribe de la Mancomunidad para 1980-82. La mayor parte de estos fondos se utilizaron para proveerle vehículos y equipo de comunicación a las fuerzas policiales del Caribe Oriental.⁹ Esto se añadía al entrenamiento de la policía en Gran Bretaña y a la asistencia financiera británica para cursos en el Centro Regional de Entrenamiento de Policía en Barbados. Para fines de 1984, el Alto Comisionado Británico en Barbados informó que desde 1980 más de 900 oficiales y reclutas de la policía habían asistido a cursos en el centro con auspicio británico a un costo de Bd\$ 2.5 millones.

⁸ Ver Stanley Arthur, "Grenada and East Caribbean Security", *Conflict Studies*, No. 177 (Londres: Institute for the Study of Conflict), pp. 7-8. Stanley Arthur fue Alto Comisionado Británico en Barbados y el Caribe Oriental para esta época.

⁹ Foreign Affairs Committee, *Caribbean and Central America*, p. 3.

Alrededor de 125 oficiales de policía de la región también han asistido a cursos en Inglaterra.¹⁰

El compromiso individual británico más importante, sin embargo, se produjo con la creación del RSS en 1982 y luego de la invasión de Grenada en 1983. El RSS se estableció en octubre de 1982 por medio de Memorandum de Entendido firmado por Antigua-Barbuda (que obtuvo su independencia en 1981), Barbados, Dominica, St. Lucía, y St. Vincent. Este memorandum proveyó para asistencia mutua en caso de solicitud en "emergencias nacionales, prevención del contrabando, búsqueda y rescate, control de inmigración, políticas de vigilancia marítima, protección de instalaciones en el mar, control de contaminación, desastres naturales y otros, y amenazas a la seguridad nacional".¹¹ St Kitts-Nevis se adhirió al hacerse independiente en 1983 y Grenada se hizo miembro en enero de 1983.

El RSS comenzó a operar a mediados de 1983. El RSS es un "sistema", no una fuerza de defensa ni un ejército permanente. Sus unidades las aportan las fuerzas de defensa de Antigua-Barbuda y Barbados y la fuerzas de policía de los estados miembros. Ellas pueden ser puestas a disposición de cualquier miembro (o miembros) que solicite asistencia, pero permanecen bajo mandos nacionales. La responsabilidad por el manejo cotidiano del sistema recae en una Oficina Central de Enlace (CLO) presidida por un Coordinador de Seguridad Regional. Esta posición, desde su creación, ha estado ocupada por el Brigadier Rudyard Lewis, quien también comanda la Fuerza de Defensa de Barbados. El RSS realiza ejercicios anuales y ha sido desplegado en varias ocasiones, notablemente durante la invasión de Grenada.

El RSS ha dependido grandemente del apoyo externo para su operación continua. La filosofía que subyace al sistema reconoce explícitamente el papel de fuerzas extranjeras en una situación extrema: "El RSS no pretende tener la capacidad para disuadir o derrotar una agresión extranjera en gran escala en contra de alguno de sus miembros. De ocurrir tal ataque sería esencial obtener apoyo sustancial externo".¹² Gran Bretaña es uno de los países de los cuales se espera tal apoyo. Las fuerzas británicas han participado en todos los ejercicios principales llevados a cabo por el RSS desde 1985. También se han involucrado íntimamente en el entrenamiento de las fuerzas del RSS y en la operación del CLO. Para 1988 habían dieciséis miembros del servicio militar británico asignados al Caribe Oriental en calidad de préstamo, de los cuales nueve estaban desplegados en Barbados para apoyar al CLO y los restantes en posiciones de mando en unidades de guardia costanera en Dominica (dos oficiales), St. Lucía (dos oficiales) y St. Vincent (tres oficiales). La marcada dependencia en que esto colocaba al RSS fue señalada en un informe de esa época que

¹⁰ *Caribbean Insight*, diciembre, 1984.

¹¹ Staff Headquarters, Regional Security System, "The Roles of the Regional Security System in the Eastern Caribbean", *Bulletin of Eastern Caribbean Affairs*, Vol. 11, No. 6, 1986.

¹² *Ibid.*

argumentaba que el RSS no podría funcionar si se retiraran estos oficiales. Este mismo informe también resaltó el hecho que el RSS estaba operando al nivel vigente de gastos sólo por la asistencia financiera y de personal de Gran Bretaña, Canadá y los Estados Unidos.¹³

Estos tres países, por lo tanto, han sido claves para el desarrollo de las diversas fuerzas militares y paramilitares asignadas al RSS. Para fines de 1985, se estableció un régimen de entrenamiento con la creación de un equipo conjunto de Estados Unidos y el Reino Unido que consistía de cuatro militares británicos y cuatro estadounidenses más un oficial de policía británico. En la práctica, los Estados Unidos se concentró en el entrenamiento de suboficiales y de liderato, y Gran Bretaña en el entrenamiento básico, incluyendo el entrenamiento de policía y las Unidades de Servicios Especiales (SSU) de carácter paramilitar. También se compartían responsabilidades con respecto a diversas instalaciones de guardacostas. Gran Bretaña proveía las bases, talleres y personal de apoyo técnico, y los Estados Unidos las embarcaciones. Gran Bretaña también era activa en el entrenamiento de fuerzas de policía, particularmente en Grenada. Canadá entrenaba a los guardacostas, la policía (pero no las unidades paramilitares) y las fuerzas de defensa de Antigua-Barbuda y Barbados.

A medida que el RSS se ha desarrollado y los donantes han revisado sus compromisos en la región, la división de responsabilidades ha cambiado. Los Estados Unidos ha reducido gradualmente sus niveles de entrenamiento y cambiado el énfasis hacia el financiamiento y el apoyo logístico. Los canadienses se han orientado hacia la creciente amenaza de las drogas y, consecuentemente, se han preocupado más de las capacidades de la policía y de detección. El resultado neto ha sido que Gran Bretaña ha asumido un papel más visible en el entrenamiento militar en el Caribe Oriental. Actualmente provee virtualmente solo el insumo externo para los programas de entrenamiento del RSS y los diversos SSU. En 1993 habían dieciocho militares en servicio destacados en el Caribe en calidad de préstamo, de los cuales nueve estaban asignados al CLO en Barbados, dos a cada uno de los guardacostas de Antigua-Barbuda, Dominica, Grenada y St. Lucía, y uno a St. Vincent.¹⁴ Gran Bretaña también aporta al costo de mantener las bases de guardacostas. La situación actual es, por lo tanto, que, de entre las potencias donantes externas, se le ha dejado a Gran Bretaña la principal responsabilidad por asegurar el funcionamiento continuado del RSS como una fuerza militar y para-militar efectiva y creíble.

Tráfico de drogas y lavado de dinero

El tercer compromiso principal ha sido en combatir el tráfico de drogas y el lavado de dinero. Esto ha implicado niveles sustanciales de asistencia por parte de Gran Bretaña en años recientes, particularmente en el Caribe Oriental y los Territorios Dependientes. Alrededor de 2.5 millones de libras esterlinas se destinaron en 1991 a asistencia relacionada

¹³ *Report of the Team Appointed by the Council of Ministers to Evaluate the Central Liaison Office of the Regional Security System* (Barbados: 31 octubre, 1989).

¹⁴ Las cifras fueron suministradas por el *Foreign and Commonwealth Office*, octubre, 1993.

con las drogas y dos millones en 1992.¹⁵ El principal empuje en la restricción del tráfico de drogas ha sido en medidas para promover la reducción de la oferta (en oposición a la reducción de la demanda) y, por lo tanto, el foco de atención ha sido el incrementar la capacidad para hacer cumplir las leyes, tanto a nivel regional como nacionalmente. En el caso del lavado de dinero, se ha colocado el énfasis en mejorar los controles administrativos y legislativos.

El mejoramiento de las capacidades para hacer cumplir las leyes ha involucrado el suministro de equipo, entrenamiento, personal e inteligencia. Se han establecido unidades de drogas en todas las fuerzas policíacas y unidades caninas (utilizando perros especialmente entrenados en Inglaterra) en varias de ellas. El entrenamiento de estas fuerzas en la prohibición de drogas es cuestión de rutina, particularmente al interior del RSS cuyas fuerzas terrestres son desplegadas a menudo para destruir cultivos de marihuana y las unidades de guardacostas para interceptar embarcaciones sospechosas y ocupar embarques de drogas lanzados desde el aire para ser eventualmente recogidos por traficantes. La política británica ha promovido estos ejercicios a través de la participación y el apoyo financiero. Gran Bretaña también ha participado en todos los ejercicios anuales del RSS y, más importante aún, le ha asignado al WIGS a ocho patrullas anuales en las Antillas. Estos ejercicios hacen posible que los diversos guardacostas y el WIGS se ejerciten conjuntamente en técnicas de prohibición de drogas, con el WIGS proveyendo la cobertura de radar y las embarcaciones del RSS interviniendo con los blancos según sea requerido.¹⁶

Gran Bretaña también ha contribuido a proveer coordinación entre los países donantes a través del grupo de Bridgetown, el cual fue establecido en noviembre de 1990 para combatir el tráfico de drogas en el Caribe Oriental. Este grupo se reúne informalmente una vez al mes y asisten representantes de las misiones diplomáticas de Gran Bretaña, Canadá, Francia y Estados Unidos así como de la OEA y Naciones Unidas. Se han constituido grupos similares en Trinidad y Jamaica. Los objetivos de estos grupos son intercambiar información; agilizar los programas evitando traslape en la asistencia de donantes; actuar como evaluadores para peticiones nuevas; ser un foro de asesoramiento para los gobiernos anfitriones, promoviendo los acercamientos comunes y estructuras institucionales similares; y reportar a los gobiernos donantes. El consenso general es que el grupo de Bridgetown ha funcionado bien. Sin embargo, el tráfico y uso de drogas se está incrementando en el Caribe Oriental, lo cual demuestra el éxito relativamente limitado que se ha logrado hasta ahora en combatir el problema de las drogas.¹⁷

¹⁵ Cifras provistas por la Baronesa Walker, Ministro de Estado en el *Foreign and Commonwealth Office, Parliamentary Debates*, Cámara de los Lores (Hansard), Vol. 540, No. 63, 23 noviembre, 1992, Col. 911.

¹⁶ Véase Regional Security System, *Ten Years of Service to the Eastern Caribbean* (An extract for the Press from a Review prepared by the Council of Ministers, 1992).

¹⁷ Entrevistas con personal del FCO: Barbados y Londres, 1992 y 1993.

El otro aspecto de la lucha contra las drogas en el cual Gran Bretaña ha estado activo es la prevención del lavado de dinero. Se le ha dado atención principal a los Territorios en cuanto a esto. Todos ellos han desarrollado centros financieros de ultramar en años recientes y el espectro de servicios que ofrecen los ha hecho particularmente atractivos para criminales que buscan tanto confidencialidad como maneras de convertir las ganancias del tráfico de drogas en activos financieros legítimos. Todos los territorios dependientes británicos han sido usados para el lavado de dinero o han sido implicados en tales arreglos. Por ende, se les ha presionado considerablemente para que revisen sus prácticas financieras de manera de hacerlo más difícil. El gobierno británico ha insistido en que se establezcan normas más firmes y en asumir un papel mayor de supervisión del sector financiero.¹⁸ Esto ha llevado al cierre de bancos de dudosa reputación en Anguila y Monserrat, y a propuestas para la implantación de reformas del sector financiero. Todos los Territorios Dependientes son miembros *Caribbean Financial Action Task Force*, el cual surgió de la *Caribbean Drug Money Laundering Conference* que se realizó en Aruba en junio de 1990 y en la cual también participó el gobierno británico.

Los intereses británicos se ven claramente afectados por el tráfico de drogas y el lavado de dinero. Las presiones para que actúe son considerables y provienen no sólo de la región sino también de los Estados Unidos. Este último, en particular, ha presionado a Gran Bretaña para que ejerza mayor iniciativa y ha gestionado y obtenido una variedad de acuerdos para fortalecer las capacidades de implantación de las leyes. Estos incluyen estudios conjuntos, intercambio de información y, en las Islas Turks y Caicos, operaciones combinadas de prohibición entre la Guardia Costanera de Estados Unidos, la Fuerza de Defensa de Bahamas, y la fuerza policiaca de Turks y Caicos, denominadas Operación Bahamas y Turks y Caicos. Además, se han firmado los Tratados de Asistencia Legal Mutua entre Gran Bretaña y los Estados Unidos para cada uno de los territorios dependientes. Estos le permiten a los Estados Unidos obtener información que les pueda ayudar en la investigación y procesamiento de una gama de ofensas criminales de "cuello blanco", incluyendo el tráfico de drogas, y obliga a las instituciones financieras en los territorios dependientes a proveer expedientes financieros si se le solicita y congelar y devolver activos que estén relacionados con las drogas.¹⁹

Los territorios dependientes

Finalmente, el otro compromiso principal ha sido con la defensa y seguridad interna de los Territorios Dependientes. El gobierno británico retiene el control en ambas áreas y ejerce esa responsabilidad en cada territorio a través del Gobernador, el cual es nombrado

¹⁸ Los fundamentos de la política británica se establecieron en *Report of Mr Rodney Gallagher of Coopers and Lybrand on the Survey of Offshore Finance Sectors in the Caribbean Dependent Territories* (Londres: HMSO, enero, 1990).

¹⁹ Véase Paul Sutton y Anthony Payne, "The Off-Limits Caribbean: The United States and the European Dependencies", *The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, mayo, 1994.

directamente por el gobierno británico. Como no existe ninguna amenaza significativa a la seguridad externa de ninguno de los territorios dependientes, las fuerzas armadas británicas no están desplegadas en ninguno de ellos. La defensa rutinaria está a cargo de las fuerzas de policía y, más remotamente, por el tránsito frecuente de embarcaciones de la marina británica a través de la región en ejercicios de entrenamiento o en ruta hacia o desde las Falkland-Malvinas.

Las fuerzas policiales mantienen la seguridad interna. Estas estructuras son relativamente modestas y su tamaño en años recientes era: Anguilla, 54 efectivos; Islas Vírgenes Británicas, 96; Islas Caymán, 224; Monserrat, 76; e Islas Turks y Caicos, 120.²⁰ Las fuerzas de policía están armadas pero no reciben entrenamiento paramilitar rutinario. Son principalmente terrestres aunque existen algunas marítimas pequeñas en las Islas Vírgenes Británicas (10 efectivos), las Islas Caymán (8), Monserrat (7), y las Islas Turks y Caicos (16). Cuatro oficiales con el apoyo de la Real Fuerza Aérea proveen cubierta aérea en las Islas Vírgenes Británicas y las Islas Turks y Caicos. Se han realizado notables esfuerzos por mejorar la eficiencia de las diversas fuerzas en vista de los crecientes problemas de tráfico de drogas y lavado de dinero. Estos han incluido programas de entrenamiento en Gran Bretaña y en la escuela regional de policía en Barbados, así como el destacar a oficiales de policía de Gran Bretaña por períodos breves en funciones de mando o asesoría en unidades de drogas o como asesores en casos de fraude y otros crímenes comerciales. Las capacidades de prohibición de drogas también se han mejorado destacando funcionarios de Aduanas e Impuestos de Gran Bretaña y, más recientemente, se ha iniciado, en varios territorios, un programa de construcción y modernización de prisiones.

Otros compromisos en el Caribe de la mancomunidad

Los otros compromisos en el Caribe de la Mancomunidad han sido mayormente programas modestos de asistencia militar a las Bahamas, Jamaica, y Trinidad y Tobago. El programa más grande y desarrollado ha sido con Jamaica y ha incluido el entrenamiento de oficiales militares jamaquinos en Gran Bretaña, ejercicios anuales combinados y la venta de equipo militar.²¹ Gran Bretaña también ha suministrado ayuda para crear el *Constabulary Staff College* que entrena a oficiales de policía de Jamaica y le asigna regularmente a ese país una porción significativa de su asistencia relacionada con drogas (alrededor del 16 por ciento en 1992-93). El programa para las Bahamas se ha concentrado en el guardacostas que Gran Bretaña contribuyó a establecer (los primeros tres comandantes eran oficiales en servicio de la Real Marina en préstamo) y que continúa utilizando cursos de entrenamiento impartidos en Gran Bretaña. Finalmente, Gran Bretaña reactivó, a mediados de los 1980,

²⁰ Las cifras para Anguilla, las Islas Vírgenes Británicas y Monserrat corresponden a 1988 y las de las Islas Caymán y Turks y Caicos a 1992.

²¹ Ver Humberto García Muñiz, "Defence Policy and Planning in the Caribbean: An assessment of Jamaica on its Twenty-fifth Independence Anniversary", *Journal of Commonwealth and Comparative Politics*, Vol. 27, No. 1, 1989.

los vínculos moribundos con las fuerzas de defensa de Trinidad, proveyéndoles equipo militar y programas de entrenamiento.

Cambios recientes en los intereses y política de seguridad británicos

El cambiante ambiente de seguridad en el Caribe durante los últimos años se ha reflejado en varios cambios en las políticas y prioridades británicas.

Belice

El cambio más importante es la retirada planificada de la guarnición en Belice. Esto fue anunciado en la Cámara de los Comunes en mayo de 1993 y se justificó sobre la base, tanto del fin de las guerras civiles en El Salvador y Nicaragua, como del progreso hacia la normalización de las relaciones entre Guatemala y Belice que comenzó luego del reconocimiento guatemalteco de la soberanía beliceana en 1991. El retiro será en etapas y "la responsabilidad por la defensa de Belice pasará de las Fuerzas Británicas a las fuerzas de defensa de Belice en un momento que será anunciado eventualmente". También se manifestó que "a petición de o con el acuerdo del Gobierno de Belice" se mantendrá una presencia británica consistente en "una operación de entrenamiento para tropas del Reino Unido". Gran Bretaña también deberá continuar el programa de asistencia militar a las BDF.²²

Poco después de este anuncio, George Price, el Primer Ministro de Belice, visitó Londres para participar en conversaciones. Estas cubrieron los temas del retiro y de la participación británica en la seguridad futura de Belice. También fijaron el tamaño de la instalación de entrenamiento en alrededor de 100 tropas británicas y confirmaron que su propósito será proveer oportunidades para entrenamiento selvático y para el entrenamiento continuo de las BDF. Asimismo, se anunció que Sir Peter Harding, *Chief of Defense Staff* en Gran Bretaña, visitaría Belice en marzo de 1994.²³

La derrota de George Price en las elecciones convocadas a fines de junio y el golpe en Guatemala, han inyectado nuevas incertidumbres en estos planes. La decisión de retirar la guarnición difícilmente será abandonada, particularmente en un momento en que el gobierno británico está tratando de introducir recortes sustanciales en el costo y tamaño de sus fuerzas armadas. No obstante, la celeridad del retiro puede verse afectada. El anuncio original se refirió a una reducción gradual durante un año, es decir, para fines de 1994. Aún se podría alcanzar esta meta. El gobierno británico ya ha retirado los Harriers y el personal en servicio bajo préstamo ya no ocupa los más altos mandos en las BDF (actualmente hay diez efectivos bajo préstamo desplegados en Belice). Pero más allá de estos ejemplos existe poca evidencia de una planificación a largo plazo. No se ha anunciado públicamente un

²² Declaración del señor Garel-Jones, Ministro de Estado en el *Foreign and Commonwealth Office to the House of Commons*, 13 de mayo, 1993.

²³ Véase Comunicado de Prensa, Ministerio de Defensa, Londres, 11 de junio, 1993.

calendario para el retiro ni se ha revisado la rotación de seis meses vigente para el reemplazo de tropas. Por lo tanto, podría ocurrir alguna demora y las fuerzas británicas permanecer en Belice en mayores números y por un período más prolongado que lo que se había anticipado originalmente.

La amenaza del tráfico de drogas

El otro cambio de importancia en la política británica es uno de énfasis a la luz de la amenaza creciente planteada por el tráfico de drogas. En el año fiscal 1992-93, el gobierno británico le proveyó 2,241,000 libras esterlinas al Caribe de la Mancomunidad en asistencia relacionada con las drogas y, en el año fiscal 1993-1994, está asignando 2,330,000. La principal categoría en ambos casos es el programa regional, que llegó a 992,000 libras en 1992-93 y a 2,330,000 en 1993-93. Se incluyen en estas cifras asistencia para prisiones, programas forenses, el suministro de oficiales de inteligencia sobre drogas, y aviones y pilotos para vigilancia contra las drogas. Se le asignaron a los Territorios Dependientes 570,356 libras esterlinas en 1992-93 y 197,865 en 1993-94; al Caribe Oriental (incluyendo a Barbados) 236,356 en 1992/93 y 55,000 en 1993-94; y a los otros países del Caribe de la Mancomunidad (excluyendo a Belice) 440,848 en 1992-93 y 438,354 en 1993-94.²⁴

El énfasis en los Territorios Dependientes es comprensible y refleja las responsabilidades británicas. Sin embargo, el énfasis en el Caribe Oriental es el resultado de una política de política de división del trabajo que identifica al Caribe Occidental como el centro de las preocupaciones de los Estados Unidos. El perfil de los Estados Unidos en el Caribe Oriental es mucho más bajo (la *Drug Enforcement Agency*, DEA, tiene alrededor de 300 agentes en Miami y las Bahamas, aproximadamente 20 en Puerto Rico, pero sólo dos en Barbados). La consecuencia ha sido un creciente papel para las operaciones anti-drogas británicas, francesas y, últimamente, holandesas. A éstas se le ha adscrito mayor prominencia ya que los traficantes de drogas se han orientado hacia la Comunidad Europea como un mercado potencialmente más productivo que el de Estados Unidos. La cantidad de cocaína ocupada en Europa se ha incrementado dramáticamente en años recientes como así también el uso local de drogas en el Caribe Oriental. El resultado ha sido un reconocimiento a través de la región de que las drogas constituyen la amenaza individual más grande para los países del Caribe Oriental.

Esto ha repercutido particularmente en la forma en que el RSS ha redefinido su misión. En 1989, se inició un programa de patrullas coordinadas con la participación de todos los guardacostas de los países miembros dirigido directamente a contrarrestar el tráfico de drogas. En ese mismo año, se introdujeron ejercicios de interceptación de drogas como parte de las maniobras militares anuales del RSS y ya se han convertido en un componente permanente. Además, los SSU realizan operaciones de erradicación de marihuana y se han destruido plantas de marihuana en St. Vincent, Dominica, Grenada, y St. Lucía. De mayor importancia, sin embargo, es que ahora se identifica al tráfico de drogas como una amenaza

²⁴ Cifras suministradas por el *Foreign and Commonwealth Office*, octubre, 1993.

en la versión revisada en noviembre de 1992 del Memorándum de Entendimiento que establece el RSS. El Artículo 4 afirma que los propósitos del RSS son promover la cooperación: (a) en emergencias nacionales, [operaciones de] búsqueda y rescate, control de la inmigración, protección de recursos pesqueros, control de aduanas e impuestos, tareas de vigilancia marítima, desastres naturales y otros, y control de la contaminación; y (b) en combatir amenazas a la seguridad nacional, tráfico de drogas y terrorismo, en la prevención del contrabando, y en la protección de instalaciones en el mar y zonas económicas exclusivas.²⁵ La amplia gama de intereses que aquí se identifican son precisamente aquéllos que el gobierno británico suscribiría como apropiados. Ellos también corresponden a su percepción que la seguridad en el Caribe Oriental es más un asunto policéfalo que de preparativos militares en el sentido tradicional del término.²⁶

Una presencia redefinida

Finalmente, ha habido cambios en las misiones de los asesores de defensa y el personal militar en la región. Se cerró la oficina en las Bahamas en noviembre de 1992 y sólo quedarán dos asesores militares. La oficina de Jamaica tendrá la responsabilidad especial sobre las fuerzas terrestres y la de Barbados sobre las fuerzas navales, aunque en las circunstancias locales se espera que ellos provean asesoramiento tanto en asuntos navales como del ejército. Entre ellas cubrirán la totalidad del Caribe (con la excepción de Belice). Además, a partir del 1 de abril de 1994, se consolidará la presencia militar de enlace en Barbados. El actual equipo de dieciocho se reducirá a diez. Se retirarán los oficiales asignados a los diversos guardacostas y sus funciones se centralizarán en un equipo que operará desde Bridgetown. Este grupo también continuará proveyéndole entrenamiento a los SSU y al RSS.²⁷

La posición de enlace diplomático para el Caribe en la Embajada Británica en Washington, D.C., se cerró en septiembre de 1993. Los Estados Unidos aún continúa destacando un diplomático en Londres como enlace con el Departamento de Indias Occidentales y del Atlántico del *Foreign and Commonwealth Office*, aunque el contacto no es tan frecuente como en el pasado. Esto refleja otros desarrollos. Las reuniones trimestrales para coordinar los programas con el RSS entre Gran Bretaña, Canadá y los Estados Unidos no siempre se han llevado a cabo según planificadas y, de hecho, esto expresa un interés muy disminuido por parte de Estados Unidos en el financiamiento del RSS. Para el año fiscal 1993-94, los Estados Unidos habían presupuestado solamente \$250,000 para el equipo del RSS (en años anteriores había llegado a \$4 millones) y \$462,000 para entrenamiento en el Caribe Oriental.²⁸ Aunque la resistencia de los líderes políticos del Caribe Oriental a

²⁵ Regional Security System, *Memorandum of Understanding*, julio, 1992.

²⁶ Entrevistas con personal del FCO: Barbados y Londres, 1992 y 1993.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ Entrevistas con personal del FCO y MOD: Londres, 1993.

sustituir el Memorándum de Entendimiento por un tratado, como urgió Estados Unidos (y Gran Bretaña) en 1991, es una razón para esta decisión, ella también refleja el poco interés de los Estados Unidos por la seguridad del Caribe, con la excepción de las drogas, en comparación con la época de Reagan.²⁹

Los intereses de seguridad británicos en el futuro

El Ministerio de Defensa de Gran Bretaña está actualmente llevando a cabo un examen de su política hacia el Caribe. Sus compromisos futuros posiblemente serán menores que al presente y se consolidarán en las siguientes áreas:

1. Los Territorios Dependientes. Los cambios recientes en la administración de los Territorios Dependientes le han adscrito más responsabilidades a los gobernadores británicos sobre la seguridad en las islas. Esto se está llevando a cabo a través de mejoras en los arreglos de seguridad interna. El asunto de la seguridad externa no ha sido tomado plenamente en consideración. Es posible que el WIGS sea reasignado a esta tarea una vez se retire la guarnición británica de Belice.

2. La guerra contra las drogas. Se mantendrá la prioridad que se le ha asignado a las capacidades de interdicción de drogas. La atención principal será sobre el Caribe Oriental y el énfasis será en el mejoramiento de las fuerzas policiales y los guardacostas. Esto implicará un grado mayor de coordinación a través del grupo de Bridgetown y la creación de grupos similares en Jamaica, Trinidad y, prospectivamente, Guyana y/o Surinam. También es posible que esto incluya asistencia para medidas más efectivas para detectar y combatir la corrupción.

3. Políticas de asistencia militar. Estas continuarán y reflejarán tanto las antiguas prácticas como las nuevas prioridades. Una gran parte de la asistencia seguirá estando dirigida a Jamaica y para apoyar el RSS. Estos son programas bien establecidos (el de Jamaica es particularmente apreciado con alrededor de 50 oficiales y tropas asistiendo a la vez a cursos en Gran Bretaña) y le proveen a Gran Bretaña una vía de influencia. También se mantendrán los vínculos con Belice, aunque ahora con un énfasis específico en el entrenamiento en guerra en condiciones selváticas. También se desarrollará un programa con Guyana, a la cual se le ha provisto con un nivel modesto de asistencia y donde se llevó a cabo un ejercicio de entrenamiento conjunto en 1993.

4. Colaboración militar regional. Gran Bretaña es un observador en la conferencia anual de la *Caribbean Island Nations Security Conference*. Estas son reuniones de relativamente bajo nivel donde no se toman decisiones importantes. En el Caribe como un todo, sin embargo, existe ahora una conciencia mayor del valor de la colaboración militar. Un buen ejemplo de esta tendencia es el constante aumento en el número de países que

²⁹ Véase Paul Sutton, "U.S. Intervention, Regional Security, and Militarization in the Caribbean" en Anthony Payne y Paul Sutton (eds.), *Modern Caribbean Politics*, (Baltimore y Londres: The Johns Hopkins University Press, 1993).

participan en las maniobras anuales del RSS. Gran Bretaña ha apoyado estos desarrollos y, aunque se da cuenta que un arreglo integral de seguridad colectiva en el Caribe no es ni viable ni deseable en este momento, promueve la cooperación militar y policiaca entre los países del Caribe de la Mancomunidad.

Por lo tanto, Gran Bretaña continuará manteniendo un interés de seguridad en el Caribe por el futuro inmediato. Sin embargo, ya pasó el punto alto de la reinserción de los 1980 y consecuentemente el interés posiblemente vaya declinando, aunque aún es muy importante para varios países y en algunos sectores. Las preguntas que verdaderamente deben ser consideradas es cómo encaja esta presencia dentro del papel estratégico más amplio que se le asigna al Caribe en la pos-guerra fría y qué efecto puede tener sobre la "relación especial" que Gran Bretaña dice tener con los Estados Unidos. Esto último no está del todo claro y depende del desarrollo futuro de la OTAN. Por ahora, Gran Bretaña mantiene su acceso al campo AUTECH y tiene un alto nivel de tránsito naval en la región (hasta catorce fragatas o destructores al año). La importancia del Caribe para ejercicios navales es un hecho establecido y, por lo tanto, Gran Bretaña posiblemente tratará de retenerla.

La relación precisa con los Estados Unidos en el Caribe es algo más problemático. Se trata esencialmente de un "entendimiento" de los intereses de Estados Unidos en la región, pero puede, como en el caso de la invasión de Grenada, llevar a un mal-entendimiento y convertirse consecuentemente en una situación embarazosa para ambos. También se trata de una relación asimétrica, ya que Gran Bretaña ha tratado más de explicarles sus políticas a los Estados Unidos que viceversa. Al mismo tiempo, los Estados Unidos han mostrado deferencia hacia la experiencia británica con sus antiguas colonias y, por lo tanto, ha urgido a Gran Bretaña a mantener un compromiso en la región, particularmente en el Caribe Oriental y Belice. La relación es, por lo tanto, una flexible, basada principalmente en una implantación *ad hoc* de programas y en un marco político compartido pero rara vez discutido. Las perspectivas de cambio inmediato en esta situación son remotas, aunque desarrollos más amplios en la Comunidad Europea (particularmente la promoción de la coordinación de política exterior entre los estados miembros luego de la aprobación del Tratado de Maastricht) y en Norte América (la marginalización del Caribe como resultado de NAFTA) anticipan una revisión del marco político en el futuro.