

Centro Latinoamericano de Defensa y Desarme
(CLADDE)

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
(FLACSO)

Area de Investigación Paz y Desarrollo en el Caribe
Instituto de Estudios del Caribe
Universidad de Puerto Rico

Departamento de Estudios Portorriqueños
y del Caribe Hispano
y
Centro de Análisis Histórico
de
Rutgers University (New Brunswick)

**EL CARIBE EN
LA POST-GUERRA FRIA**

ESTUDIO ESTRATEGICO DE AMERICA LATINA
1992 / 1993

La publicación de este libro y la elaboración de las tendencias regionales, las estadísticas y algunos de los artículos aquí publicados, ha sido realizada gracias al apoyo de The John D. and Catherine T. MacArthur Foundation para el proyecto "Transformaciones Globales y Paz", y de la Fundación Ford, para las actividades de investigación del Area de Relaciones Internacionales y Militares de FLACSO-Chile.

Las opiniones que en los artículos se presentan, así como los análisis e interpretaciones que en ellos se contienen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de las Instituciones a las cuales se encuentran vinculados.

Producción editorial: M. Cristina de los Ríos

FLACSO-Chile
Casilla 3213, Correo Central, Santiago
Fax: 274.1004
Teléfono: 225.7357 - 225.6955

@ CLADDE - FLACSO

Inscripción N° 69347
I.S.B.N. 956-211-022-1

Impreso en S.R.V. Impresos S.A. - Tocornal 2052
Teléfono: 556.5796 - 551.9123
Enero de 1994
Impreso en Chile / Printed in Chile

INDICE

PREFACIO	7
INTRODUCCION	15
PRESENTACION	21
I EL CARIBE EN LA POST-GUERRA FRIA	
LA POLITICA MILITAR DE LOS ESTADOS UNIDOS HACIA EL CARIBE EN LA DECADA DE LOS 90 Humberto García M. Jorge Rodríguez B.	25
INTERESES ESTRATEGICOS Y PRESENCIA FRANCESA EN EL CARIBE: EL PAPEL GEOPOLÍTICO DE LOS TERRITORIOS DEPENDIENTES EN EL HEMISFERIO Michel Martin	39
GRAN BRETAÑA Y EL CARIBE DE LA MANCOMUNIDAD: LA DIMENSION DE LA SEGURIDAD Paul Sutton	61
CUBA: NO PROLIFERACION Y SEGURIDAD COLECTIVA Isabel Jaramillo	77
EL JUEGO ESTRATEGICO CUBA-ESTADOS UNIDOS Anthony P. Maingot	85
LA CUESTION ESTRATEGICO MILITAR Y LA LIBRE DETERMINACION DE PUERTO RICO: EL DEBATE PLEBISCITARIO (1989-1993) Jorge Rodríguez B.	95
ALGUNAS IMPLICACIONES DE SEGURIDAD DE LAS OPERACIONES DE NARCOTICOS EN EL CARIBE DE LA MANCOMUNIDAD Ivelaw Griffith	115

II TENDENCIAS REGIONALES: DEFENSA, GASTO MILITAR Y TRANSFERENCIA DE ARMAS

CRONOLOGIA REGIONAL	139
Cuadro N° 1: Evolución del gasto militar de América Latina y el Caribe: 1982-91	154
Cuadro N° 1a: Evolución del gasto militar/ PNB por países América Latina. 1981-1990	155
Cuadro N° 2: Gasto militar y otros indicadores de América Latina y el Caribe: 1979-1989	156
Cuadro N° 3: Valor de transferencias de armas a América Latina y el Caribe en el período acumulativo 1985-1989	157
Cuadro N° 4: Registro de importación de las principales armas convencionales de América Latina y el Caribe, 1990-1992	158
Cuadro N° 5: MAP, IMET y FMS de Estados Unidos a América Latina y el Caribe, 1985-1989	163
Cuadro N° 5a: FMF, IMET y FMS de Estados Unidos a América Latina y el Caribe, 1990-1994	164
Gráficos	165

III FUERZAS ARMADAS Y RELACIONES MILITARES

SUDAMERICA:		
	Argentina	173
	Bolivia	187
	Brasil	195
	Colombia	207
	Chile	219
	Ecuador	229
	Paraguay	235
	Perú	241
	Uruguay	255
	Venezuela	261
MESOAMERICA:		
	Costa Rica	273
	Cuba	277
	El Salvador	285
	Guatemala	295
	Guyana	303
	Haití	307
	Honduras	313
	Jamaica	319
	México	323
	Nicaragua	329
	Panamá	337
	República Dominicana	343
	Surinam	347
	Trinidad y Tobago	351

**I LOS CAMBIOS GLOBALES Y EL CARIBE
ALGUNOS TEMAS DE LA TRANSICION ESTRATEGICA**

LA POLITICA MILITAR DE ESTADOS UNIDOS HACIA EL CARIBE EN LA DECADA DE LOS 90*

Humberto García Muñiz
y
Jorge Rodríguez Beruff**

Los Estados Unidos poseen un interés legítimo en el área del Caribe tanto por su proximidad geográfica y tradición histórica... Lo que no posee es un reclamo ilegítimo de convertirse en el policía de la región. El futuro de los Estados Unidos en la región depende de si Washington prefiere hacer valer su rol legítimo o ilegítimo.

Gordon K. Lewis (1971)

Desde que los Estados Unidos advino a la independencia en 1783, uno de sus intereses fundamentales de seguridad ha sido la defensa de sus fronteras. Pero sus límites fronterizos han sido variables, cambiados. Tan es así que sus fronteras actuales con México, Canadá, el Pacífico y el Caribe son muestra de un notable proceso de expansión que ha durado un poco más de una centuria. Conocido como "el traspasado", el "Mediterráneo Americano" y, más recientemente, como "la antesala" de los Estados Unidos, la región caribeña es la única donde la presencia militar (incluyendo intervenciones) de los Estados Unidos ha sido constante a través de su historia. En este ensayo analizamos la trayectoria de la política militar de los Estados Unidos hacia el Caribe durante este siglo, como un trasfondo necesario para comprender adecuadamente los cambios y las tendencias más recientes.

Con este propósito demarcamos cinco fases en el desarrollo de esta política. Las primeras tres sólo las abordaremos someramente, para discutir las dos últimas --los períodos de la guerra fría y de la pos-guerra fría-- en más detalle. En particular, queremos analizar el impacto de los cambios internacionales en la política militar de Estados Unidos, y, en específico, el papel del Comando del Atlántico (LANTCOM).

* Los autores agradecen que Anthony Maingot (FIU) y los editores de la revista *The Annals of American Academy of Political and Social Science* hayan autorizado la publicación de esta versión en castellano, ligeramente revisada, del artículo que aparecerá en el número especial sobre el Caribe en el volumen 533 (mayo 1994).

** Humberto García Muñiz es investigador en el Instituto de Estudios del Caribe, Universidad de Puerto Rico. Jorge Rodríguez Beruff es Catedrático en la Universidad de Puerto Rico y Profesor Visitante en la Universidad de Rutgers.

Trasfondo histórico

Históricamente la importancia geopolítica del Caribe para los Estados Unidos va más allá que la mera proximidad geográfica. Las estrechas relaciones comerciales de las Trece Colonias de Norteamérica con el Caribe comenzaron con toda su fuerza durante la Guerra Civil inglesa, a mediados del siglo 17, cuando Inglaterra descuidó sus colonias continentales y caribeñas.

Durante el siglo 19, la política de la joven nación, de impedir que continuara la expansión, o de desalojar del continente norteamericano a cualquier potencia europea, fue también parcialmente exitosa en el vecino Caribe, ya que pudo implantar su control colonial en Puerto Rico luego de derrotar militarmente a España en 1898 y comprar a las Islas Vírgenes Danesas en 1917. El poder militar y del dólar transformaron a los Estados Unidos en parte del Caribe.

Por lo menos hasta la década de 1960, Gran Bretaña, Francia y Holanda retuvieron algunas pequeñas islas en el Caribe y otros territorios de mayor tamaño en su litoral. La República Dominicana y Haití, que habían alcanzado la independencia en el siglo 19, cayeron dentro de la esfera de influencia económica y militar de los Estados Unidos a principios del siglo 20. Para esa época, Panamá y Cuba también alcanzaron su independencia bajo el dominio militar de los Estados Unidos. Ambos países forjaron una relación especial con los Estados Unidos que se rompió, en el caso de Cuba, con la revolución de 1959, y en el de Panamá aún persiste, como lo ejemplifica la invasión de 1989.

El valor estratégico del Caribe se magnificó con la realización del proyecto del canal interoceánico, completado en 1914. El Canal de Panamá primaba el pensamiento geopolítico de Alfred T. Mahan, el principal estratega naval de Estados Unidos de fines del siglo 19 y principios del 20, quien concibió los aspectos militares y comerciales como vitales para la seguridad y prosperidad de los Estados Unidos. El canal facilitó el desplazamiento rápido de las fuerzas navales de Estados Unidos entre el Pacífico y el Atlántico, permitiendo así la defensa simultánea de los intereses de los Estados Unidos, con un máximo de concentración de fuerzas, en Asia y el Pacífico, y el Caribe.

La construcción del Canal de Panamá, que fuera comenzada en 1904, marcó la desaparición de Gran Bretaña como el poder principal en el Caribe. A principios de siglo, Gran Bretaña replegó sus fuerzas navales a nivel mundial, reduciendo así su presencia militar en el Caribe y reconociendo *de facto* la supremacía militar de los Estados Unidos en la región. Por otro lado, la temida "amenaza naval" alemana se desvaneció con el comienzo de las hostilidades en Europa.

Instalaciones, ocupaciones y ejércitos dependientes: tres fases de la dominación militar de los EE.UU.

La primera fase de la supremacía militar de los Estados Unidos en el Caribe se caracterizó por la adquisición de instalaciones militares permanentes en Cuba y Puerto Rico, así como por el establecimiento y organización de fuerzas de seguridad dependientes (militares y de policía) en esas dos islas, así como en la República Dominicana y Haití.¹ Temprano en los 1900, las instalaciones navales en Guantánamo, Cuba, y en Culebra y San Juan, Puerto Rico, se convirtieron en puntos de proyección del poder militar de los Estados Unidos en el Caribe. Pero la importancia de Puerto Rico declinó con la culminación de la construcción del canal. Guantánamo y Panamá, donde estaba desplegado el Escuadrón Naval Especial para el Caribe, pasaron a ser los puntos claves, mientras que las inversiones estadounidenses aumentaban en la región bajo la Diplomacia del Dólar. Para fines de la Primera Guerra Mundial, los Estados Unidos había pasado de la categoría de poder regional entusiasta, a ser un renuente poder económico y militar global.

Con la depresión de los 1930, surge una fase que se puede calificar de introspectiva, la llamada "política del Buen Vecino", cuyo impacto fue limitado en el Caribe. Estados Unidos puso fin a sus ocupaciones en la República Dominicana y Haití al dejar ya establecidos unos ejércitos dependientes, la rutina intervencionista en Cuba continuó (aunque con nuevas modalidades), y en Puerto Rico se designó a un oficial militar al puesto de gobernador colonial, el primero desde el 1900, cuyo encomienda fue combatir al emergente movimiento nacionalista.

La Segunda Guerra Mundial alteró radicalmente la política de Estados Unidos en la región. Durante esta fase (1940-1947), para todos los efectos prácticos, el Caribe estuvo "ocupado" por las fuerzas militares de los EE.UU.; no hubo virtualmente isla o territorio (incluyendo las colonias europeas) que no tuviera una guarnición o una instalación de los Estados Unidos. Puerto Rico se convirtió en el centro de la presencia militar de los Estados Unidos en el Caribe con el establecimiento de la base de Roosevelt Roads y otras múltiples instalaciones, marcando el comienzo de la decadencia de la importancia de Guantánamo.

Valor estratégico de la región del Caribe

En estas tres fases, la política de Estados Unidos hacia el Caribe estuvo fundamentada en su seguridad nacional, definida ésta en función de intereses estratégicos y económicos. El *quid* de la política militar de los Estados Unidos era, y ha sido, uno constante: impedirle a cualquier poder hostil extra o intra-hemisférico que establezca una presencia militar o geopolítica que sea percibida como amenazante. Por otro lado, el Mar Caribe, como enlace

¹ Preferimos usar el término "fuerzas de seguridad" ya que incluye todas las fuerzas --militares, de defensa, policía y paramilitares-- que existen en cada sociedad caribeña. En la región todas ellas tienen la seguridad interna como su principal función.

entre las Antillas y la América Central, se convirtió en parte de la política de seguridad hemisférica de los Estados Unidos.

Por el Caribe cruzan varias rutas marítimas del comercio desde y hacia los Estados Unidos a través del Canal de Panamá, y también sirve para la proyección de poder en el Atlántico hacia Europa y Centro y Sur América. También son consideradas de valor las inversiones de los Estados Unidos en la región y los recursos energéticos y minerales, especialmente el petróleo y la bauxita. En síntesis, la proximidad geográfica, las rutas marítimas, los nexos económicos y los recursos naturales se unieron para hacer el Caribe estratégicamente importante para los Estados Unidos.

Sin embargo, mientras estos intereses tradicionales de seguridad de los Estados Unidos le adscribieron un claro valor geopolítico al Caribe, la implantación de la política militar de los Estados Unidos ha sido más complicada. Los únicos estados independientes hasta principios de los 1960 --Cuba, la República Dominicana y Haití-- fueron integrados en el sistema de seguridad interamericano auspiciado y controlado por los Estados Unidos y se convirtieron en recipientes de la asistencia de seguridad de ese país: el Programa de Asistencia Militar, el Programa de Adiestramiento y Educación Militar, y el Programa de Ventas Militares a Crédito.

Los otros territorios de la región, las colonias de Europa Occidental, particularmente los territorios británicos que tenían instalaciones militares de los Estados Unidos (Antigua, Barbados, Bermuda, Bahamas, Guayana Británica, St. Lucía, y Trinidad y Tobago), continuaron bajo la sombra estratégica estadounidense. En 1953, la Guayana Británica fue la primera colonia europea en sentir el calor de la guerra fría al ser intervenida militarmente por Gran Bretaña, con la cooperación encubierta de los Estados Unidos; intervención que tuvo el propósito de derrocar el gobierno democráticamente electo de Cheddi Jagan.

La guerra fría torna caliente en el Caribe

La cuarta etapa de la presencia militar en el Caribe coincide básicamente con la Guerra Fría (1948-1990). Por primera vez en este siglo un poder extra-hemisférico, la Unión Soviética, establece una presencia militar, política e ideológica en el Caribe, percibida por los Estados Unidos como antagónica a sus intereses de seguridad. La alineación de Cuba con la URSS (1960-1990) marcó un hito en la historia mundial, ya que las dos superpotencias nucleares estuvieron al borde de una guerra global en 1962 a consecuencia de un conflicto que tuvo al Caribe como su escenario inmediato. Después de la crisis de los misiles, la URSS se limitó a asistir militar y económicamente a su aliado, mientras desplegaba una presencia militar aérea, naval (principalmente submarinos) y de inteligencia al interior de una zona históricamente considerada vital por la política de seguridad de los Estados Unidos.

Los Estados Unidos formuló dos planes económicos y de seguridad para enfrentar las condiciones económicas, sociales y políticas que pudieran llevar a la expansión del

comunismo en el Caribe y en el hemisferio. Estos planes fueron una respuesta, primero, a la Revolución Cubana de 1959 y, luego, al ascenso al poder del Movimiento Nueva Joya en Grenada y de los Sandinistas en Nicaragua en 1979. El primer plan fue la *Alianza para el Progreso*, propuesto por Kennedy en 1961, y cuyo componente económico-social se desintegraría frente al enorme malestar social del hemisferio, mientras que su programa de contrainsurgencia tuvo el efecto de fortalecer a las fuerzas de seguridad de la República Dominicana, Haití y Jamaica. Las colonias caribeñas británicas alcanzaron su independencia en los 1960 y continuaron bajo la órbita militar de los Estados Unidos. En 1963, Jamaica firmó un acuerdo de asistencia militar para recibir equipo, mientras que Trinidad, Barbados y Guyana retuvieron instalaciones militares de Estados Unidos que se habían establecido durante la Segunda Guerra Mundial. No obstante, con la anuencia de los Estados Unidos, Gran Bretaña retuvo su tutelaje militar sobre las fuerzas de seguridad de sus ex-colonias con diversos grados de éxito por la oposición de los diferentes nuevos gobiernos locales. La intervención militar de los Estados Unidos en la República Dominicana en 1965 expresó concretamente la preeminencia de las políticas represivas sobre las reformistas.

El segundo plan fue la *Iniciativa para la Cuenca del Caribe* propuesta por el Presidente Reagan en 1982, un sofisticado programa que combinaba componentes comerciales y de seguridad. En los últimos años el componente de seguridad se ha reducido sustancialmente mientras el comercial se conoce ahora como el *CBI-2*.² El golpe de estado en Grenada en 1979 precipitó un cambio en la política militar de los Estados Unidos hacia el Caribe angloparlante. Se tomaron fuertes medidas para integrar las fuerzas de seguridad dentro del sistema de seguridad regional, particularmente las de los mini-estados del Caribe Oriental, recientemente advenidos a la independencia. Los Estados Unidos promovieron activamente un *Sistema de Seguridad Regional (SSR)*, compuesto de *Unidades de Servicios Especiales* de los cuerpos policíacos de Antigua, Dominica, Montserrat, St. Kitts-Nevis y las *Fuerzas de Defensa* de Antigua-Barbuda y Barbados, con el apoyo de Gran Bretaña y Canadá. Al mismo tiempo, los programas de asistencia militar de los Estados Unidos (IMET, MAP, FMSC e inclusive el Fondo de Apoyo Económico, ESF), se hicieron extensivos a los miembros del SSR, Jamaica y Trinidad y Tobago. La invasión de Grenada en 1983 significó el involucramiento explícito de los Estados Unidos en los sistemas políticos del Caribe angloparlante; las experiencias previas --Guyana en 1953 y en Jamaica en los 70-- habían sido operaciones encubiertas exitosas.

Los comandos combatientes regionales: Lantcom y Southcom

Durante la fase de la Guerra Fría, nuevos desarrollos tecnológicos y cambios en los sistemas regionales e internacionales, provocaron modificaciones en la estructura de

² Una nueva dimensión de la presencia militar de Estados Unidos surgió en esta fase: el desarrollo de una industria militar vinculada a los Estados Unidos. Véase Maribel Aponte-García, "Changing Production Paradigms and Industrial Policy: United States Military Production in the Caribbean," Ph.D. dissertation, University of Massachusetts, Amherst, 1990.

comandos militares, en el número y funciones de las instalaciones, en el despliegue de fuerzas militares, y en las cantidades y tipos de asistencia de seguridad. También surgieron dos procesos que fueron percibidos por los Estados Unidos como amenazas "no tradicionales" a su seguridad, el tráfico de drogas (cocaína y marihuana) y la migración ilegal, aunque el Pentágono continuó percibiendo al comunismo como la mayor amenaza en el Caribe y Centroamérica.

Para los 1980, la presencia del Ejército de los Estados Unidos se había consolidado en Centro y Sur América, mientras que en el Caribe sólo tenía una presencia en el Fuerte Buchanan y el Campamento Santiago en Puerto Rico. El Ejército controla el Comando Sur, un comando unificado, con sede en Quarry Heights, Panamá, cuya responsabilidad es la defensa del Canal de Panamá y la coordinación de las actividades militares en Centro y Sur América.³ De acuerdo a lo estipulado en los tratados del Canal de Panamá de 1977, el Comando Sur tiene que abandonar sus instalaciones para el año 2000, cuando también pasará el Canal a control panameño.⁴ El valor militar del Canal es cuestionable debido a su vulnerabilidad a la tecnología moderna de armamentos, pero su valor comercial sigue siendo extremadamente grande por el crecimiento del comercio hemisférico y mundial.⁵

La Marina de Guerra, por otro lado, controla el Comando del Atlántico, un comando unificado, acuartelado en Norfolk, Virginia. Con mayores responsabilidades militares que SOUTHCOM, LANTCOM está a cargo de todas las acciones militares conjuntas de los Estados Unidos del Polo Norte al Polo Sur, incluyendo al Mar Caribe y sus islas. Roosevelt Roads, una base naval que consta de unos 31,000 acres de terreno en Ceiba y en la isla de Vieques, se convirtió en el eje de la presencia de LANTCOM en el Caribe. Su valor multidimensional se debe a los varios roles que cumple: seguridad interna (adiestramiento de fuerzas de seguridad de países caribeños y centroamericanos), ejercicios militares convencionales (como base naval para adiestramiento, pruebas de alcance de armas, despliegue de la fuerza naval en el Caribe y el Atlántico), e infraestructura para el despliegue de armas nucleares. Otras instalaciones militares localizadas en la sub-región del Caribe

³ Un comando unificado combatiente se refiere a uno al cual se le han asignado misiones amplias y continuas y que está compuesto de fuerzas de dos o más ramas militares. Ver *U.S. Statutes at Large*, Vol. 100 (1986), "Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization Act of 1986," Sec. 161.

⁴ El Tratado de Neutralidad, aunque establece una neutralidad permanente para el Canal garantizada tanto por los Estados Unidos como Panamá, le otorgó a Estados Unidos el derecho de actuar unilateralmente (incluyendo por medios militares) para la defensa del canal. Véase Robert J. Sanders Jr., "Permanent Neutrality and the Panama Canal After 1999," *Essays on Strategy VII*, ed. Thomas C. Gill (Washington, DC: National Defense University, 1990), pp. 69-97.

⁵ Véase US Congress, House, Committee on Merchant Marine and Fisheries, *Strategic Importance of the Panama Canal*, Hearing, Sub-Committee on Panama Canal/Outer Continental Shelf, 101st Cong., 1st Sess., 2 de noviembre, 1989 (Washington, DC: US Government Printing Office, 1989).

angloparlante (Antigua, Bahamas y Bermuda) son mayormente de naturaleza técnica (comunicaciones, vigilancia aérea y submarina, y operaciones militares submarinas).

La política de los Estados Unidos volvió a cambiar luego que la operación *Urgent Fury*, comandada por LANTCOM, liquidara lo que quedaba del régimen de la Nueva Joya en Granada. Estados Unidos comenzó entonces a auspiciar una serie de adiestramientos y ejercicios conjuntos con algunas fuerzas de seguridad del Caribe bajo la dirección de LANTCOM. Por primera vez se llevaron a cabo ejercicios de adiestramiento militar conjuntos entre el SSR, Jamaica, Trinidad y Tobago, la República Dominicana y las Fuerzas Armadas de Estados Unidos (incluyendo la Guardia Nacional de Puerto Rico). En estos ejercicios se integraron también fuerzas militares, particularmente británicas, de las potencias europeas con territorios en el Caribe. De esta forma se puso fin a la división histórica que existía entre los estados del Caribe en materia de seguridad y comenzó un proceso de regionalización de las fuerzas de seguridad del Caribe bajo la dirección de los Estados Unidos con el propósito de encarar las amenazas a la inestabilidad en la región.⁶

La quinta fase: después de la guerra fría

Con el fin de la Guerra Fría y el colapso de la URSS, surge un nuevo sistema internacional en el que las cuestiones económicas ocupan una posición dominante. En la nueva dinámica mundial, los Estados Unidos prevalece como la única superpotencia militar, mientras compite económicamente con la Comunidad Europea y Japón. En respuesta a estos cambios, los Estados Unidos redefinió su política de seguridad de una orientada a enfrentar el reto global de la URSS, a una dirigida a reaccionar a crisis y amenazas en regiones de importancia (Europa, Suroeste de Asia y el Mediano Oriente). Esta estrategia fue presentada por el Presidente George Bush en un discurso en el Aspen Institute en 1990 y luego fue elaborada en varios documentos del Departamento de Defensa.⁷

Aunque se incluye al Caribe dentro de la zona de seguridad de Estados Unidos, su importancia no se resalta en los documentos del Departamento de Defensa, a menos que la

⁶ Varios investigadores académicos han mencionado estos ejercicios conjuntos. Menos conocida es la participación francesa en ejercicios conjuntos con fuerzas del Caribe angloparlante, específicamente Jamaica y Guyana. Véase "French Marines Visit JDF in Martinique", *Daily Gleaner*, October 18, 1990, p. 18, and "Guyana/France: Recherche D'une Cooperation Militaire," *Information Caraiibe*, No. 827 (Mars 18, 1991), pp. 10-11.

⁷ Véase J. Rodríguez Beruff y H. García Muñiz, "El Debate Estratégico en Estados Unidos y la Revisión de la Política Militar hacia la América Latina y el Caribe," *Caribbean Studies* 25 (3-4): (en imprenta) (1992).

inestabilidad produzca alguna amenaza de seguridad.⁸ David Ronfeldt ha sugerido que la política óptima para los Estados Unidos sería lograr excluir al Caribe del sistema de balance de poder internacional para que así los Estados Unidos pueda actuar con mayor libertad como poder global.⁹ Pero la propuesta de Ronfeldt no toma en cuenta dos siglos de historia y supone una política a largo plazo contraria al patrón habitualmente reactivo de Estados Unidos.

En todo caso, los estados caribeños han estado promoviendo políticas comerciales y de desarrollo orientadas hacia afuera que los están integrando cada vez más a los Estados Unidos. Solamente Cuba, sumida en una crisis económica y social por la pérdida de sus mercados en la URSS y el este de Europa, se mantiene fuera de la esfera de los Estados Unidos. La implantación de NAFTA y las tendencias a mediano y largo plazo de la Comunidad Europea probablemente causarán la marginalización de la mayor parte de los países caribeños, provocando serias dislocaciones económicas y la consecuente inestabilidad social y política.

Las amenazas de seguridad: las drogas y la migración

En la fase de la pos-Guerra Fría, el tráfico de drogas y la migración ilegal han surgido como los intereses prioritarios de la seguridad de los Estados Unidos en el Caribe. La acción militar de los Estados Unidos hacia la migración, ejecutada principalmente por la Guardia Costanera, incluye la interceptación en el mar de los migrantes (particularmente los haitianos), así como el encarcelamiento en instalaciones militares en los Estados Unidos y en Guantánamo, Cuba.¹⁰ Pero es el tráfico de drogas, más que cualquier otra amenaza en el Caribe, lo que causa profunda preocupación y pone en peligro la libre determinación de los pueblos caribeños. Existe una convergencia de intereses entre los estados caribeños y los Estados Unidos para su erradicación. Todas las islas, sin excepción, están involucradas de una u otra manera en la producción o transportación de drogas hacia los Estados Unidos. Las

⁸ Un analista militar dice que "Canada, Mexico, Central America and the Caribbean Islands constitute the American heartland, the Monroe Doctrine defense zone." Donald E. Neuchterlain, "National Interests and National Strategy: The Need for Priority," in *Understanding U.S. Strategy: A Reader*, ed. Terry L. Heyns (Washington, DC: National Defense University, 1983), p. 42.

⁹ Véase David Ronfeldt, *Geopolitics, Security and U.S. Strategy in the Caribbean Basin* (Santa Monica: Rand Corporation, 1983), pp. 48-51.

¹⁰ Para un relato conmovedor sobre los migrantes haitianos encarcelados en Puerto Rico durante los 1980, véase Lafontant Gerdes, *Fort Allen, la Diaspora Haïtienne* (manuscrito inédito, 1988, disponible en el Centro de Investigación Histórica, Universidad de Puerto Rico).

drogas pueden ser el nexo entre los riesgos de seguridad internos y externos para las sociedades caribeñas.¹¹

Las consecuencias sociales de las drogas son una amenaza para los frágiles gobiernos democráticos de la región. La corrupción de altos funcionarios públicos, incluyendo los de seguridad y los políticos, es un fenómeno común en todas las sociedades caribeñas. El uso de las islas como rutas de tránsito a los Estados Unidos ha promovido el creciente uso local de drogas, con el consiguiente aumento en la criminalidad.¹²

El Departamento de Defensa de Estados Unidos bajo la dirección del Secretario Dick Cheney, aunque previamente reacio a involucrarse en la lucha contra las drogas, le asignó a ésta una alta prioridad en 1989.¹³ La denominada "guerra contra las drogas" se lleva a cabo en tres niveles: en el país de origen, en tránsito y en los Estados Unidos. El Departamento de Defensa está involucrado en todas las fases, pero su mayor actividad se realiza en el aspecto del tránsito. El Mar Caribe está ubicado directamente entre los estados productores y distribuidores de drogas (Colombia, Perú y Bolivia) y el mayor mercado del mundo, los Estados Unidos. Su larga línea costera a lo largo del Golfo de México y el Atlántico crea enormes complicaciones en las tareas de interceptación del tráfico de drogas.

Se le ha asignado a varios comandos la interceptación conjunta por medio de los Grupos de Tarea Conjuntos (*Joint Task Forces, JTF*), de los cuales el JTF-4 de LANTCOM, localizado en Cayo Hueso, Florida, es responsable por el Caribe, mientras que SOUTHCOM tiene jurisdicción total sobre Sur y Centro América. JTF-4 tiene a su disposición unidades de la Marina de Guerra, Fuerza Aérea, Infantería de Marina, Guardia Costanera y Guardia Nacional. También coordina con el Servicio de Aduanas, la Administración de Control de Drogas, el FBI y otras agencias.¹⁴

¹¹ Véase Ivelaw L. Griffith, *The Quest for Security in the Caribbean* (Armonk, N.Y.: M. E. Sharpe, 1993), capítulo 9.

¹² Un estudio reciente es el de Carl Stone, "Hard Drug Use in a Black Island Society--A Survey of Drug Use in Jamaica," *Caribbean Studies* 24 (3-4): 267-278 (1991). Aún el personal militar de Estados Unidos se ha visto involucrado en el tráfico; en 1988 cuatro militares fueron arrestados en la base de Roosevelt Roads por traer cocaína en vuelos del *Military Airlift Command* hacia Estados Unidos que partían de la base aérea Howard en la zona del canal. Véase Beatriz de la Torre, "Puerto Rico, Unstoppable Drug Flow Stymies U.S. Officials," *The San Juan Star*, 28 de agosto, 1988, p. 1, 28.

¹³ Ver Donald J. Mabry, ed., *The Latin American Narcotics Trade and U.S. National Security* (New York: Greenwood Press, 1989).

¹⁴ El JTF-4 y la Real Marina de Guerra de los Países Bajos iban a firmar, en diciembre de 1991, un acuerdo de colaboración para operaciones conjuntas anti-drogas en el Caribe. Véase "Dutch Forces Join War Against Drugs," *Jane's Defence Weekly*, 14 de diciembre, 1991, p. 1141.

Además de sus funciones habituales, las instalaciones militares de Estados Unidos en el Caribe, incluyendo a Roosevelt Roads, proveen vigilancia marítima y aérea en las tareas de interceptación de JTF-4 y SOUTHCOM.¹⁵ Se ha construido una red de radares en la Cuenca del Caribe para proveer vigilancia aérea. Los radares se han instalado en Cayo Hueso y Cayo Cudjoe, Florida, Guantánamo, Cuba, Puerto Rico, las Islas Caimán, la República Dominicana, Panamá y Honduras.¹⁶

El Caribe hoy en día, con sus numerosos territorios bajo diversas jurisdicciones nacionales, diferentes pasajes y estrechos y numerosos puertos y aeropuertos tan cercanos al magnético mercado de los Estados Unidos, es sencillamente demasiado intrincado para que una campaña de interdicción sea efectiva. Un oficial de la DEA compara los esfuerzos de interceptación de drogas con el tratar de aplastar con el dedo una gota de mercurio. Sencillamente no se puede hacer, la gota se divide en gotitas, salpican en diferentes direcciones, lo que quiere decir "que los narcotraficantes, como las gotitas de mercurio, fluyen hacia las áreas de menos riesgo para llevar la droga al continente."¹⁷

Nadie puede seriamente objetar la persecución del narcotráfico, pero lo cierto es que, a pesar de las protestas de los Jefes de Gobierno de la Comunidad del Caribe (CARICOM), los Estados Unidos ha tomado medidas que pisotean la soberanía de varios estados del Caribe. Este recurso de *diktat* en la guerra contra el narcotráfico refleja la vieja relación asimétrica existente entre los Estados Unidos y los estados del Caribe, que permite la imposición de políticas de seguridad de Estados Unidos a sus vecinos más débiles y divididos.¹⁸

El alcance de la política de Estados Unidos también se debe a la peculiar situación histórica del Caribe como una región a la vez interna y externa de los Estados Unidos. Este dilema tiene también su dimensión caribeña que muchas veces es pasada por alto: los pueblos y el liderato político del Caribe no han resuelto plenamente el dilema de si los Estados Unidos es un potencia externa con la cual se debe negociar a prudente distancia o la "madre patria". Este es un problema no tanto de la política de Estados Unidos hacia el Caribe, sino

¹⁵ Ver Pablo J. Trinidad, "Guns and Bread: The U.S. Navy's Impact on Puerto Rico's Economy," *Caribbean Business*, 15 de abril, 1993, p. 19.

¹⁶ See "Army Commander Boosts Requests for New Caribbean Radar Network," *Defense Budget Intelligence*, 7 (23) (July 21, 1986); "Panama First Site of Radar Network," *Jane's Defence Weekly*, August 15, 1987, p. 258; John Dillin, "Air War on Drugs Lags...For Now," *Christian Science Monitor*, October 27, 1989, p. 1; and "US Radar Station Being Built in Cayman Islands," *The Daily Gleaner*, November 27, 1991, p. 4.

¹⁷ Harry Turner, "Cocaine Inundates the Island," *The San Juan Star*, 7 de julio, 1991, p. 1.

¹⁸ Para una discusión más detallada de este asunto véase el ensayo de Ivelaw Griffith en este *Anuario*.

de la "política" del Caribe hacia los Estados Unidos. Algunos sectores sociales caribeños han recibido con los brazos abiertos una masiva presencia militar, económica, cultural y política, haciendo en cierta manera intrascendente la cuestión. La expresión más dramática de la compleja relación histórica del Caribe con los Estados Unidos es, por supuesto, el caso de Puerto Rico. En un sentido, el pasado y el futuro histórico de todo el Caribe es lo que está en juego en el debate actual sobre el status de Puerto Rico.

Lantcom al mando: un nuevo plan de seguridad regional

La Novena Conferencia de Seguridad de las Islas Naciones del Caribe, celebrada en marzo de 1993 y auspiciada por LANTCOM, es un indicador de la asimetría militar existente. De acuerdo con el Mayor General Raymond O'Mara, Segundo Comandante y Jefe del Estado Mayor de LANTCOM, el papel de los Estados Unidos es "ayudarlos en sus esfuerzos de reorganización de defensa.." "fomentando una mayor cooperación en la defensa regional, promoviendo medidas para un adiestramiento consolidado y centralizado, y adaptando los programas de entrenamiento para enfrentar posibles amenazas," como los son el narcotráfico, la polarización racial, bandas criminales, la protección de aguas costeras, y las emergentes operaciones de mantenimiento de la paz.¹⁹ O'Mara señaló que "el éxito colectivo" depende de "un enfoque regional consecuente frente a los problemas de seguridad del Caribe." En su discurso la única referencia específica a algún caso en particular fue sobre Haití. O'Mara manifestó que sobre la situación haitiana "tenemos que estar preparados para una respuesta regional."

Las palabras de O'Mara son importantes ya que hay que sopesarlas dentro de la nueva redefinición de la misión de LANTCOM, en vista que su principal objetivo anterior de llevar a cabo operaciones navales en contra de la URSS ha pasado a la historia. LANTCOM retiene como su principal misión el apoyo a la OTAN, pero dada la pérdida de importancia del teatro europeo, como se puede apreciar por el enorme número de instalaciones militares cerradas, se le han asignado nuevas responsabilidades, tales como el adiestramiento conjunto, los paquetes de fuerza (*force packaging*) y el facilitar el despliegue de fuerzas en momentos de crisis, el apoyo a las operaciones de mantenimiento de paz, y proveer asistencia en caso de desastres naturales.²⁰

¹⁹ Raymund O'Mara, Maj. Gen., "Opening Remarks," Ninth Caribbean Islands Nations Security Conference, Port-of-Spain, 30 de marzo, 1993. Las fuerzas de defensa del Caribe anglófono, el SSR, la República Dominicana y representantes de los Estados Unidos, Gran Bretaña, Canadá, Francia, los Países Bajos y Venezuela, participaron en este evento. Esta conferencia se ha realizado solamente en tres ocasiones en el Caribe, el pasado año se llevó a cabo en Kingston, Jamaica. Véase "PM: Less \$\$ for WI Security," *Trinidad Guardian*, 31 de marzo, 1993, p. 3.

²⁰ Los "paquetes de fuerza" representan una forma nueva de desplegar las fuerzas de Estados Unidos y le permite a los comandos regionales combatientes el organizar las tropas en formaciones más pequeñas y flexibles. Véase Chairman of the Joint Chiefs of Staff, *Report on the Roles, Missions, and Functions of the Armed Forces of the United States, February 1993*, pp. xi-xii, III-3 - III-5, and

Por ende, el despliegue de cualquier fuerza de mantenimiento de paz en el Caribe (así como cualquier despliegue de fuerzas militares de Estados Unidos) será una operación de LANTCOM.²¹ Debemos consignar que la posibilidad existe, que LANTCOM, el único comando unificado con sede en los Estados Unidos continentales, puede aumentar sus responsabilidades si asume algunas de las misiones de SOUTHCOM en el Hemisferio Occidental.²²

Así, pues, un nuevo elemento en la política militar de los Estados Unidos en el Caribe en esta fase de la pos-Guerra Fría es la creación de una fuerza regional homogénea dirigida por LANTCOM, la cual, con o sin fuerzas estadounidenses y europeas (dependiendo del escenario), jugará un rol importante en enfrentar las amenazas que los Estados Unidos perciba en la región.²³ Esto implica que la política de seguridad regional, en vez de surgir de una iniciativa política intra-regional formulada por civiles, está siendo determinada por una iniciativa militar de los Estados Unidos. Esta política, cuyo objetivo es liberar las fuerzas militares de Estados Unidos para que puedan actuar en otras partes del mundo, tiene implicaciones obvias para la auto-determinación regional y la democracia.²⁴

"Roles, Missions and Functions of the U.S. Armed Forces," *Defense Issues*, 8 (10): 1 (29 de marzo, 1993).

²¹ Por una "orden de alerta", a LANTCOM ya se le ha asignado la responsabilidad de preparar planes de contingencia relativos a la capacidad del Pentágono para llevar a cabo actividades de "construcción nacional" (*nation building*). Véase Susanne M. Schafer, "Pentagon Developing Aid Package to Rebuild Haiti," *The San Juan Star*, 13 de abril, 1993, p. 18.

²² Un largo debate sobre el futuro de SOUTHCOM, que aparentemente se ubicará en la base McDill en Tampa, Florida, parece favorecer su eventual integración a LANTCOM. Véase H. García Muñiz, *La Estrategia de Estados Unidos y la Militarización del Caribe* (Río Piedras: Instituto de Estudios del Caribe, 1988), pp. 221-232, 270-272; Jeff Testerman, "MacDill Decision Expected Today", *St. Petersburg Times*, 30 de junio, 1991, p. 1B; and Stewart M. Powell, "San Antonio Losing in Installation Race; Southern Command May Pick Tampa", *The Houston Chronicle*, 15 de diciembre, 1991, p. 10.

²³ La asistencia de seguridad sufrió algunos recortes durante los 1980, al menos hasta 1991. Un objetivo central fue el apoyo a las operaciones de interceptación de drogas, con la excepción de Guyana, y el programa más favorecido fue IMET, orientado hacia el entrenamiento. La producción y el tráfico de drogas en Guyana se está incrementando, de manera que se puede esperar que también en este caso el objetivo en el futuro próximo sea el apoyo a las operaciones de interceptación de drogas. Ver US Department of State and Defense Security Assistance Agency, *Congressional Presentation for Security Assistance Fiscal Year 1993* and John Philadelphia, "Drug Wars: The Threat to Guyana," *Guyana Review* marzo, 1993, pp. 15-16.

²⁴ La industria militar en el Caribe ya se ha visto afectada por las reducciones en el presupuesto del Departamento de Defensa. Véase Mariano A. Mier Romeu, "Cuesta abajo los contratos militares," *El Nuevo Día*, 12 de abril, 1993, p. 75.

A la vez que se va forjando esta fuerza regional, la Marina de los Estados Unidos ha logrado excluir a sus instalaciones militares ubicadas en el Caribe del proceso de cierre de bases que ha ocurrido en los Estados Unidos continentales y otras partes del mundo. Sólo dos pequeñas instalaciones de la Marina en Bermuda serán reducidas.²⁵ La posición preponderante de la Marina dentro de la burocracia militar de los Estados Unidos le ha permitido, hasta muy recientemente, posponer recortes serios en sus bienes raíces y el presupuesto y personal de LANTCOM. Esto a pesar de sus altos costos, su tamaño desproporcionado en relación con las amenazas existentes, y la persistente oposición civil, como acontece en el caso de la isla de Vieques.

Haití presenta el cuadro menos atractivo para los Estados Unidos en el Caribe: un país donde la inestabilidad económica y política promueve la emigración ilegal y en donde las fuerzas de seguridad, corrompidas por el narcotráfico, vedan el regreso a la democracia formal.²⁶ Otra situación potencialmente grave es Cuba. De producirse un período de inestabilidad seria, la migración de Cuba hacia los Estados Unidos podría aumentar dramáticamente y, aún más alarmante, es la posibilidad de un tráfico masivo de drogas de esta isla ubicada a 90 millas de la Florida.

En ningún estado caribeño o foro sub-regional o regional se ha discutido este esquema de seguridad regional que se está forjando bajo LANTCOM, ni aún en CARICOM, organismo que incluye las democracias más funcionales del área. La Comisión de las Indias Occidentales, que fuera designada para estudiar el futuro de esta organización sub-regional, con énfasis en la promoción de una mayor integración caribeña, relegó los asuntos de seguridad a cuartos oscuros.²⁷ En una reciente reunión de los Jefes de Estado de CARICOM, se consideró la propuesta de Barbados de expandir el SSR de forma que se incorporen a los países más grandes de esta sub-región. Sin embargo, esta propuesta no ha sido discutida en ningún foro nacional, incluso los parlamentos o congresos.²⁸

²⁵ Ver "Overseas Sites," *News Release, Office of the Assistant Secretary of Defense* (Public Affairs) No. 102-93, p. 1.

²⁶ La corrupción de las fuerzas de seguridad llega a tal grado que "la integración planificada de miembros del ejército en una nueva fuerza sería una receta para el desastre." Howard French, "Drug Money Snags Peace Talks," *The New York Times*, 25 de abril, 1993, p. 4.

²⁷ El informa planteaba: "Nos estamos dirigiendo a los Jefes de Gobierno por separado sobre asuntos de seguridad, los cuales están, en cualquier caso, bajo estudio de un comité intergubernamental --presidido por el Primer Ministro Sandiford." *The West Indian Commission, Time for Action. Report of the West Indian Commission* (Black Rock, Barbados, 1992), p. 471. Traducción del autor.

²⁸ Véase "News in Brief: Caricom Says RSS May Be Expanded," *The San Juan Star*, 24 de marzo, 1993, p. 12.

Sin embargo, uno de los objetivos de los expresos de Estados Unidos para el Caribe es el de establecer una autoridad civil firme sobre las fuerzas armadas y fortalecer la participación pública en los procesos e instituciones democráticas. Según expresiones oficiales, los Estados Unidos intenta: (a) fomentar el debate público y un consenso mayor en cuestiones de política pública, (b) promover la enseñanza de los valores, conocimiento y prácticas democráticas, y (c) apoyar las organizaciones privadas participantes en una emergente sociedad civil.²⁹

Conclusión

El fin de la Guerra Fría dispuso algunos de los factores envueltos en los conflictos regionales y puso en duda dogmas básicos de la política de seguridad de los Estados Unidos desde la Segunda Guerra Mundial. Esto puede crear una coyuntura propicia para una redefinición abarcadora y a largo plazo del enfoque de Estados Unidos con respecto a la seguridad regional del Caribe. La promoción de las prácticas e instituciones democráticas es un objetivo muy mencionado de la política de Estados Unidos. De acuerdo a la teoría democrática, la formulación de las políticas de seguridad debe ser el resultado de un proceso que esté fundamentalmente bajo el control del liderazgo civil y sujeto al debate abierto. Sin embargo, este no es el caso con respecto a la dinámica del arreglo de seguridad estilo mini-OTAN que los Estados Unidos está promoviendo en el Caribe. El arreglo en cuestión está siendo formulado e impulsado por los militares de Estados Unidos, en una relación directa con las fuerzas de seguridad de los países de la región, sin participación adecuada de la sociedad civil y sin debate público.

La formulación por las sociedades caribeñas de sus políticas de seguridad es inherente al ejercicio de su auto-determinación, uno de los fundamentos sobre el cual se debe construir la estabilidad regional. Sin duda, la colaboración regional y la integración es una condición necesaria para que las sociedades caribeñas se conviertan en actores relevantes en el campo de la seguridad. El viraje hacia las amenazas no tradicionales de la guerra contra la droga y la promoción de la democracia deben ir acompañadas por un enfoque políticamente más sensitivo, que coloque más énfasis en la convergencia de intereses que en la imposición unilateral de una agenda de seguridad basada en los intereses y percepciones de los Estados Unidos. Quizás deberían prestar atención a la advertencia de Gordon K. Lewis de 1971 y hacer un esfuerzo por distinguir más claramente entre su papel histórico legítimo e ilegítimo en el Caribe.

²⁹ Véase Clifton Wharton, Deputy Secretary of State, "Latin America and the United States: The Clinton's Administration Agenda," Address to the Council of the Americas, May 3, 1993, p. 6, and US Agency for International Development, *Economic Assistance Strategy for the Caribbean 1992-2000* (Washington, DC, agosto, 1992), pp. 18-19.