

EL NARCOTRÁFICO Y SU COMBATE
Sus efectos sobre las relaciones internacionales

*EL NARCOTRÁFICO Y SU COMBATE,
Sus efectos sobre las relaciones internacionales*

Primera edición, 2014

© Konrad Adenauer Stiftung
© Cátedra Guillermo y Alejandro de Humboldt
© Editores e Impresores Profesionales EDIMPRO, S.A. de C.V.

Diseño de interiores y forros: Miguel Ángel Rojas González

ISBN: 978-607-7744-64-1

Impreso y hecho en México

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño, puede ser reproducida, almacenada o transmitida en manera alguna ni por ningún medio, sin permiso previo y por escrito del editor.

Günther Maihold/Stefan Jost (eds.):

EL NARCOTRÁFICO Y SU COMBATE

Sus efectos sobre las relaciones internacionales





Tabla de Contenidos:

Lista de Acrónimos	9
Introducción	11
Las drogas, su combate y regulación – los retos políticos <i>Günther Maihold/Stefan Jost</i>	
1. ¿UNA NUEVA GEOPOLÍTICA DEL NARCOTRÁFICO?	21
Narcotráfico y crimen organizado en las Américas: principales tendencias en el Siglo XXI <i>Bruce Bagley</i>	23
La guerra al narcotráfico en América Latina: ¿victoria militar?, fracaso social y político <i>Raúl Benítez Manaut</i>	37
2. EL INVOLUCRAMIENTO DE POLICÍA Y MILITARES A NIVEL INTERNACIONAL	59
El empleo de las Fuerzas Armadas en asuntos internos <i>Héctor Luis Saint-Pierre/Laura M. Donadelli</i>	61
Fuerzas armadas, guerra contra el narcotráfico y lecciones del caso mexicano <i>Marcos Pablo Moloeznik</i>	76
3. LOS FORMATOS INTERESTATALES DE COMBATE AL NARCOTRÁFICO	93
La Iniciativa Mérida y sus alcances <i>Adam Isacson</i>	95
CARSI y el marco regional de cooperación en Centroamérica <i>Roberto Cajina</i>	114

CARSI y su impacto en la política pública regional <i>Carmen Rosa de León</i>	132
UNASUR y la coordinación de políticas antidroga <i>José Manuel Ugarte</i>	148
La cooperación suramericana en seguridad regional y el problema de la droga y los delitos transfronterizos <i>Pablo Celi de la Torre</i>	163
4. LA COOPERACIÓN REGIONAL DE LOS SERVICIOS DE INTELIGENCIA	175
Compartir inteligencia para combatir el tráfico de drogas en América: factores institucionales y políticos de los flujos de productos <i>John Bailey</i>	177
La cooperación regional de los servicios de inteligencia <i>Guillermo Chaves Ocaña</i>	194
5. HACIA UN CAMBIO DEL PARADIGMA INTERNACIONAL DEL COMBATE A LAS DROGAS	211
La política internacional de control de drogas: ¿hacia una nueva estrategia? <i>Mónica Serrano</i>	213
El régimen internacional de control de drogas: ineficacia y resistencia al cambio <i>Jorge Chabat</i>	224
La marihuana en los Estados Unidos y el régimen inter- nacional de control de drogas: ¿por qué lo que vale afue- ra no vale adentro? <i>Francisco Thoumi</i>	235

¿El fin del multilateralismo en la política de drogas? Cómo y por qué se rompió el tabú <i>Juan Carlos Garzón Vergara</i>	260
6. PERSPECTIVAS DE FUTURO Del combate a las drogas a su regulación: retos y posi- bilidades de la acción estatal, la cooperación regional y la coordinación internacional <i>Günther Maihold</i>	273 275
Lista de autores	297



Lista de Acrónimos

ALBA	<i>Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América</i>
AUC	<i>Autodefensas Unidas de Colombia</i>
BACRIM	<i>Bandas Criminales Emergentes</i>
BCIE	<i>Banco Centroamericano de Integración Económica</i>
BID	<i>Banco Interamericano de Desarrollo</i>
CAN	<i>Comunidad Andina de Naciones</i>
CARSI	<i>Central America Regional Security Initiative</i>
CBSI	<i>Caribbean Basin Security Initiative</i>
CE	<i>Comisión Europea</i>
CEFAC	<i>Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas</i>
CICAD	<i>Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas</i>
CISEN	<i>Centro de Investigación y Seguridad Nacional</i>
CLACIP	<i>Comunidad Latinoamericana y del Caribe de Inteligencia Policial</i>
CSPMD	<i>Consejo Suramericano Sobre el Problema Mundial de las Drogas</i>
DAS	<i>Departamento Administrativo de Seguridad</i>
DEA	<i>United States Drug Enforcement Administration</i>
DNI	<i>Dirección Nacional de Inteligencia</i>
ECOSOC	<i>Consejo Económico y Social /Naciones Unidas</i>
EMCDDA	<i>European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction</i>
ESCA	<i>Estrategia de Seguridad de Centroamérica</i>
FARC	<i>Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia</i>
FBI	<i>Federal Bureau of Investigation</i>
GAFES	<i>Grupos Aeromóviles de Fuerzas Especiales</i>
GAFI	<i>Grupo de Acción Financiera Internacional</i>
GAFIC	<i>Grupo de Acción Financiera del Caribe</i>
GAFISUD	<i>Grupo de Acción Financiera de Sudamérica</i>
GAO	<i>U.S. Government Accountability Office</i>
INL	<i>Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs</i>

IRCCA	<i>Instituto de Regulación y Control de Cannabis</i>
JIATFS	<i>Joint Interagency Task Force South</i>
JIFE	<i>Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes</i>
MERCOSUR	<i>Mercado Común del Sur</i>
MNR	<i>Movimiento Nacionalista Revolucionario</i>
OEA	<i>Organización de los Estados Americanos</i>
OMS	<i>Organización Mundial de la Salud</i>
PAN	<i>Partido Acción Nacional</i>
PF	<i>Policía Federal</i>
PGR	<i>Procuraduría General de la República</i>
PNUD	<i>Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo</i>
PRD	<i>Partido de la Revolución Democrática</i>
PRI	<i>Partido Revolucionario Institucional</i>
RICD	<i>Régimen Internacional de Control de Drogas</i>
SEDENA	<i>Secretaría de la Defensa Nacional</i>
SEMAR	<i>Secretaría de la Marina</i>
SICA	<i>Sistema de Integración Centroamericana</i>
SISME	<i>Sistema de Intercambio de Información de Seguridad del MERCOSUR</i>
SIU	<i>Sensitive Investigative Units</i>
SSP	<i>Secretaría de Seguridad Pública</i>
TIAR	<i>Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca</i>
TLC	<i>Tratado de Libre Comercio</i>
UE	<i>Unión Europea</i>
UNASUR	<i>Unión de Naciones Suramericanas</i>
UNGASS	<i>United Nations General Assembly Special Session on the World Drug Problem</i>
UNODC	<i>United Nations Office on Drugs and Crime</i>
UPP	<i>Unidades de Policía Pacificadora</i>
USAID	<i>United States Agency for International Development</i>
WOLA	<i>Washington Office of Latin America</i>

Introducción

LAS DROGAS, SU COMBATE Y REGULACIÓN – LOS RETOS POLÍTICOS

Günther Maihold / Stefan Jost

Que las drogas no conocen fronteras, no es una noticia nueva. Sin embargo, parece que han logrado impactar en las relaciones internacionales de tal manera que hoy en día podemos detectar un cierto rediseño de éstas debido al impacto de la presencia transnacional de los estupefacientes y las estrategias de su combate. El narcotráfico se ha destacado en las últimas décadas como la actividad delictiva generadora de un gran número de crímenes y con un volumen de negocio muy elevado. Muchos traficantes individuales e organizaciones ilegales que se dedican a él han conseguido acumular ingentes cantidades de dinero y medios materiales, lo cual les ha otorgado una posición de fuerza que les permite no sólo escapar a la actividad represiva de los Estados, sino incluso constituirse en centros de poder paralelos. El fenómeno, impulsado por el aumento generalizado del consumo y la revalorización del producto desde su origen hasta su recepción por el consumidor, está transformado las relaciones internacionales, no solamente a través de su propia organización y acción, sino también con base en los efectos que ha generado su combate para la coexistencia a nivel transnacional. Así se vislumbran cambios en los procesos productivos, en el transporte y distribución o en el blanqueo de los beneficios. La dificultad de controlar y atajar las redes internacionales del narcotráfico se ve acrecentada por la globalización económica, de cuyos procesos inherentes algunos, como la universalización de las comunicaciones, las facilidades de transporte, la desregularización bancaria o la conclusión de acuerdos de libre comercio, han beneficiado el crecimiento y expansión de unas asociaciones ilícitas cuya capacidad

organizativa es, en ocasiones, comparable a la de las grandes corporaciones multinacionales.

Las drogas, su combate y las RR.II.

Hace falta un análisis más profundo de la presencia de las drogas y del narcotráfico en las relaciones internacionales, los efectos de las relaciones sociales alrededor de los productos narcóticos sobre el sistema internacional en una perspectiva de interdependencia y las consecuencias de su combate o su regulación sobre el comportamiento tanto de estados como de los actores criminales. En general, se pueden detectar los siguientes elementos: Una creciente transnacionalización de los mercados ilícitos y de la presencia de las organizaciones criminales, la regionalización del alcance del fenómeno y su combate con base en la dislocación de los flujos y las rutas, una creciente *securitización* de las relaciones internacionales y de las agendas domésticas y la emergencia de nuevos actores que adquieren vigencia para la definición de las RR.II. como lo son los servicios de inteligencia, las corporaciones militares y las empresas privadas de seguridad.

De allí surgen diferentes interrogantes que requieren respuestas: ¿Cuáles son las nuevas configuraciones de actores en materia del combate al narcotráfico a nivel internacional?; ¿se estarán dando mudanzas en el régimen prohibitivo presente y cuáles son sus alcances?; ¿cómo cambiarán el sistema internacional y las relaciones internacionales en el hemisferio occidental con base en estas transformaciones? y ¿pueden visualizarse nuevas dimensiones de cooperación en un marco diferente de tratamiento del tema?

Estas preguntas evidencian la doble causalidad en el tema que nos ocupa en este volumen: Por un lado son las RR.II. que generan un impacto sobre las políticas de drogas y el narcotráfico (ya sea desde el régimen internacional establecido, las estrategias internacionales de combate, las lógicas del policiamiento de turno etc.), por el otro lado el mismo narcotráfico logra transformar a las RR.II. (sea por la creciente *securitización* de espacios y políticas adicionales, la presencia de áreas con presencia limitada del Estado o “*ungovernated spaces*”, las nuevas redes de las organizaciones criminales o la expansión de la economía sumergida etc.). En este sentido el tema de las drogas sale de la órbita de la criminalística y la criminología, los estudios en el ámbito de los sistemas judiciales (sistemas punitivos, cárceles) y del sector salud, para abrirse a los temas de las RR.II., la gestión del Estado y de las políticas públicas en su sentido amplio. Las aportaciones que pueden

ofrecer análisis desde la perspectiva de las RR.II. por lo tanto tratan de abrir el enfoque hacia las interrelaciones de actores, mercados, redes y políticas más allá del espacio nacional y sus determinantes políticos. No hay que subestimar los efectos que el tema de las drogas y su combate han ido generando en los presupuestos públicos, ante la creciente sensación y percepción de victimización de la población, el alto costo social del narcotráfico y su combate en la población y el miedo ante una amenaza multidimensional como lo es el crimen organizado que parece expandirse a casi todos los estratos de la sociedad. El hecho de que estas preocupaciones se están debatiendo más bien por la vía de los medios y sin diálogo directo con la sociedad, ha ido generando un discurso de seguridad gubernamental con poca articulación con la ciudadanía. La desconfianza interpersonal y el retiro de los espacios públicos son algunos de los síntomas de un proceso expansivo de afectación del tejido social, aquella base de convivencia sin la cual las sociedades no logran establecer y cultivar los fundamentos de su existencia.

Es esencialmente la violencia que asalta la cotidianeidad de los ciudadanos e impacta en la generación y la transformación de las subjetividades con efectos que no pueden y no deben ser soslayados por la política. Allí está (no solamente en el lejano horizonte) el debate sobre posibles afectaciones de la democracia (Bergman/Whitehead 2009), la cual no sólo puede ser perjudicada por los limitados efectos de la acción estatal, sino también por los abusos policiales en el día a día del contacto de los ciudadanos con la autoridad (Cruz 2010). Así, frente al problema de las drogas el tema de la seguridad y la delincuencia han adquirido una atención siempre más importante como lo reflejan los estudios de opinión pública (Dammert/Lagos 2012). Mucho más alejado de la atención mediática y de la misma población se da la situación del hacinamiento en los reclusorios y cárceles que en su gran mayoría están ocupados por presos que han cometido delitos menores. Esta condición impide llevar a cabo las tareas de readaptación y reinserción social, por lo que las prisiones fungen así más bien como “escuelas del crimen” (Zepeda 2013; Zaid 2013).

El debate sobre la cohesión interna de los Estados hoy en muchos países de la región tiene que tomar como punto de partida el desbordamiento de la violencia hacia siempre nuevos ámbitos sociales y espacios territoriales con la respectiva búsqueda de protección por parte de la población; que el Estado no logra en muchas casos corresponder con esta necesidad en la población, ha permitido que surjan a nivel local formas de policía comunitaria armada, que en vez de complementar los esfuerzos parciales de las autoridades,

termina suplantándoles en sus funciones. Que estas “autodefensas” fueran “funcionales” en algún momento para los intereses del Estado, no les quita su peligrosidad en cuanto al funcionamiento del Estado (Aguayo 2013). El temor de que estos fenómenos puedan rebasar los límites locales concretos, tiene que llamar la atención y llevar a un repensar los enfoques establecidos de la prestación de los servicios básicos de seguridad por parte de las entidades del Estado, ya sea a nivel local, estatal o federal.

Al mismo tiempo se abre el debate, si los temas de las drogas y la seguridad deberían abordarse primordialmente desde el espacio nacional, que define el funcionamiento de las agencias de seguridad y justicia de cada país. Queda hoy en día evidente que p. ej. el instrumento mismo que ha pretendido derrotar a las organizaciones del narco (la política internacional prohibicionista) tiende, con base en el “efecto globo”, a promover tanto su diversificación, como su mayor competitividad por las estrategias de desplazamiento y de adaptación de los actores criminales, no solamente en cuanto a su ubicación en el territorio, sino también con respecto a su organización interna, sus productos y actividades delincuenciales. Asimismo, no hay duda acerca de las interrelaciones de los mercados ilegales de corte regional con el nivel mundial, si se revisan los flujos de las distintas sustancias narcóticas a nivel internacional. A una perspectiva de RR.II. por lo tanto no se le debe escapar de tomar en consideración estas realidades para orientar oportunamente a la acción de los estados que siguen manteniendo –al menos en gran parte de América Latina– una actitud soberanista, que dificulta la coordinación de acciones e instituciones a nivel de la región y más allá de ella.

Las indudables dificultades de poder afectar a las organizaciones criminales a nivel global llevaron a los estados a centrar sus intervenciones sobre el combate a la oferta, es decir, actuar en aquellas regiones, en las cuales se anhelaba poder combatir de manera más eficaz a la producción de la droga. Hoy es evidente que la concentración en la parte de la oferta de drogas con las estrategias de erradicación de las plantas, fumigaciones, incentivos para productos alternativos, la intercepción y el control del transporte de las drogas en las rutas de tránsito solamente produce efectos limitados, si no se toma en consideración la parte de la demanda en los mercados de consumo. Especialmente los países del área andina así como los del Istmo Centroamericano que destacan por ser la principal ruta de transporte, se están quejando de la distribución desigual de los costos que tienen que asumir sus sociedades con niveles altos de violencia y daños en la convivencia de la población, frente a una política siempre más laxa a nivel del control de consumo de estupefacientes

en EE.UU. Además no hay que subestimar los efectos en Sudamérica, donde Argentina y Brasil se han convertido en los países con el mayor dinamismo en el crecimiento de consumo de drogas, en las variantes más dañinas para los consumidores como lo son *el paco* y las drogas sintéticas (UNODC 2012: 28).

El protagonismo de las Américas

No cabe duda que las Américas han sido el escenario central de las políticas de drogas, no solamente por ser la región andina el espacio central de la producción de la hoja de coca, sino también por encontrarse en este continente el mayor mercado de consumidores para la cocaína y otras sustancias sicotrópicas. Los EE.UU. como el motor de las políticas internacionales de combate a las drogas, ha sido el actor central en la región, ejecutando desde políticas de de-certificación de países por considerarse insuficientes sus esfuerzos en la lucha contra el narcotráfico, hasta la ayuda directa a países y regiones como Colombia (Plan Colombia), México (Iniciativa Mérida), Centroamérica (CARSI o el Caribe (CBSI) para poder afrontar este reto. Aparte, la articulación de los mercados ilegales se ha ido orientando en la atracción de la eminente demanda en los EE.UU. y la capacidad de compra que este país genera. Además, las modas en el consumo de drogas también han sido impuestos desde este espacio (Stares 1996), como puede ser detectado en el auge actual de las drogas sintéticas. No obstante, los ingentes esfuerzos en otra parte de mundo (especialmente en Asia) por controlar el narcotráfico, parece ser que los debates actuales sobre las políticas de drogas se están adelantando en el continente americano.

Las políticas de drogas

Es justamente desde América Latina que han sido articuladas posiciones para reconsiderar la práctica actual del combate a las drogas, no en última estancia motivado por los costos internos y externos que han acompañado a la ejecución de la norma prohibicionista. Así surgió en 2009 el Informe de la *Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia* coordinada por los tres expresidentes Fernando Henrique Cardoso, César Gaviria y Ernesto Zedillo, que señala el fracaso de las estrategias establecidas de combate a las drogas y demanda considerarlo un tema de salud pública en vez de un delito. Las voces que claman por la revisión del régimen global de la prohibición se ven enfrentadas a las posturas que insisten en la necesidad de dar la batalla

a las organizaciones criminales, que siguen minando las instituciones públicas y poniendo en entredicho la convivencia ciudadana en la región. Más allá de los campos ideológicos establecidos en la región América Latina se presenta en este tema una división igual, tal y como lo reflejan los debates (y referéndums) en EE.UU. Un reflejo de esta situación es el “Informe sobre el Problema de las Drogas en las Américas” que presentó la Organización de Estados Americanos (OEA (2013a y b) como “contribución a un debate que se inicia” (OEA 2013a: 104), que no presenta muchas recomendaciones sino más bien pone de relieve en su segunda parte y ante la heterogeneidad de posiciones, cuatro diferentes escenarios de futuro con un horizonte al año 2025 para la política de drogas en la región como invitación al debate. El escenario que más se vislumbra como probable es aquel llamado “camino”, según el cual existe la “gran dificultad para establecer un consenso sobre el norte al que debe apuntar la búsqueda de nuevos caminos de regulación. En vez de continuar trabajando con los mismos enfoques que siempre se han utilizado, varios países inician procesos de experimentación que, en efecto, los llevan a discrepar con las políticas vigentes para luego construir gradualmente un nuevo consenso” (OEA 2013b: 43). Con el inicio de este debate, cuyos resultados más bien son de carácter incierto, la OEA se ha hecho cargo de las peticiones de algunos países de la región por revisar los conceptos tradicionales y buscar iniciar un debate que por lo pronto ha recibido un empuje más vistoso con las propuestas de Uruguay por legalizar la producción y el consumo de marihuana.

Esencialmente el Informe –en la visión de expertos– se limita a dar dos recomendaciones¹:

“La despenalización del consumo de drogas debe ser considerada la base de cualquier estrategia de salud pública. Un adicto es un enfermo crónico que no debe ser castigado por su adicción, sino tratado adecuadamente. Si no es posible pasar de la noche a la mañana a un cambio radical en el tratamiento de los adictos, al menos debería comenzarse con métodos transicionales, como las cortes de drogas, la reducción sustantiva de penas y la rehabilitación. Las medidas restrictivas de libertad son antagónicas de este enfoque y sólo deberían usarse cuando esté en riesgo la vida del adicto o cuando su conducta constituya un riesgo para la sociedad” (OEA 2013: 109).

¹Cfr. la conferencia de Peter Reuter en la Conferencia “El Narcotráfico y su combate – Efectos sobre las Relaciones Internacionales” presentada el día 18 de octubre de 2013 en la Ciudad de México.

“En el terreno de las legislaciones nacionales no parecen aconsejables cambios drásticos o dramáticos. Sin embargo, corresponde evaluar los signos y tendencias existentes, que se inclinan a que la producción, venta y consumo de la marihuana puedan ser despenalizados o legalizados. Tarde o temprano deberán tomarse decisiones al respecto” (OEA 2013: 110).

Así se plantean claramente estas dimensiones de posibles consensos en el continente americano con respecto a un cambio de perspectiva en materia de consumo de drogas como un tema de salud pública y la posible despenalización o legalización limitado a la producción, venta y consumo de marihuana. Se vislumbra un nuevo discurso en parte de América Latina y EE.UU. que pone énfasis en los cambios a los conceptos tradicionales del paradigma prohibicionista, tratando de reubicar las posturas establecidas. Estas modificaciones aparentan ser una contradicción con las Convenciones Internacionales firmadas por todos los países de la región, sin embargo, una comparación con las experiencias de Turquía y la India demuestra que el cultivo legal es factible dentro del marco de las reglas internacionales, siempre y cuando se dispone de un dispendioso marco regulatorio (Brombacher 2013), lo cual justamente en América Latina es el gran *desiderátum*. Internacionalmente para América Latina sería evidente – en caso que los protagonistas como los Presidentes de Colombia, Guatemala y Uruguay tomen en serio sus nuevas orientaciones – un cambio hasta del régimen internacional de combate a los drogas como lo conocemos ahora. La pregunta clave sería, si estos mandatarios estarán dispuestos de asumir el oneroso camino de la reforma del régimen internacional o más bien buscarán construir una realidad diferente “en casa”, sin hacerse cargo de un esfuerzo de un cambio político a nivel global.

Las drogas y la seguridad

Justicia y seguridad son los dos grandes temas asociados al problema de la droga en la región de América Latina. En el marco de esta confluencia de temáticas podemos identificar diferentes ámbitos que deben incluirse en el análisis: el funcionamiento de las instituciones, la democracia, la participación ciudadana, los derechos humanos, la protección y la integridad física de las personas y el apego a la ley para impedir la impunidad y la corrupción. Sin lugar a duda, los déficits en la prestación de servicios básicos de seguridad y bienestar afectan la convivencia ciudadana e implican costos en el tejido social, ya sea a nivel de las familias, de los barrios y comunidades,

ya sea en las escuelas y los espacios públicos. El efecto de las drogas y la delincuencia que las acompaña aumentan la vulnerabilidad y el riesgo para la ciudadanía, no solamente en lo personal sino también en su dimensión social. Se ven afectadas tanto la libertad individual como la calidad de vida en los diferentes ámbitos de la convivencia, que a su vez alteran y empañan la vigencia y el funcionamiento de la democracia, tanto a nivel de los municipios y alcaldías como en la marcha de la acción política a nivel de partidos, organizaciones sociales y medios. Todos los enfoques referidos a drogas y seguridad favorecen aquella receta de privilegiar lo preventivo; sin embargo, las políticas públicas de la región hasta la fecha no han encontrado los caminos oportunos, carecen de recursos o se ven rebasados por un “populismo punitivo” que a muchos políticos parece prometer mayores réditos electorales (Basombrio/Dammert 2013). Hay estudios comparativos que han demostrado que la opción de más cárcel, castigo y presencia policial no logran aportar a mediano plazo las soluciones aspiradas, ya que existen otros factores como asimetrías institucionales, déficits en las coordinaciones de las agencias de seguridad, diferencias en capacidad y recursos que a nivel nacional como regional limitan los esfuerzos anhelados (PNUD 2013: 164).

Aparte de estos debates, que de alguna manera han sido recurrentes, ya sea en materia de policía, de las FF.AA., de las agencias de inteligencia o de los sistemas judiciales etc., parecen existir muchos marcos institucionales de cooperación, a los que parece corresponder solamente una realidad muy precaria y al mismo tiempo persisten arreglos informales que logran cierta efectividad pero sin la necesaria transparencia y el debido control democrático. Las políticas de seguridad se encuentran ante un cierto peligro de “privatizarse”, por estar sujetas a dinámicas extra-institucionales. La definición de amenazas podría ser afectada por estas tendencias e intereses que al mismo tiempo se prestan para minar la confianza entre las diferentes agencias nacionales e internacionales.

Se abre así un amplio abanico de preguntas y dimensiones en un debate que siempre de nuevo necesita de continua actualización y afinamiento para mantenerse en sintonía con los nuevos desarrollos y transformaciones a las que se ven expuestos los analistas y los tomadores de decisión en esta materia. El presente volumen quiere contribuir a esta finalidad, que a su vez es el resultado de las deliberaciones de muchos expertos e investigadores del seminario “*El Narcotráfico y su combate – Efectos sobre las Relaciones Internacionales*” que con el auspicio de la Cátedra Guillermo y Alejandro von Humboldt del Servicio Alemán de Intercambio Académico (DAAD), la

Fundación Konrad Adenauer en México y El Colegio de México, se realizó los días 17 y 18 de octubre de 2013 en la Ciudad de México.

BIBLIOGRAFÍA

Aguayo, Sergio (2013): “Funcionales”. En: *La Reforma*, 4 de diciembre de 2013. <<http://www.reforma.com/editoriales/nacional/723/1445501/default.shtm>>

Basombrío, Carlos/Dammert, Lucía (2013): *Seguridad y populismo punitivo en América Latina: Lecciones corroboradas, constataciones novedosas y temas emergentes*, Washington, DC: Woodrow Wilson Center.

Bergman, Marcelo/Whitehead, Laurence (eds.): *Criminality, Public Security, and the Challenge to Democracy in Latin America*, Notre Dame: University of Notre Dame Press.

Cruz, José Miguel (2010): *Police Misconduct and Democracy in Latin America*, Vanderbilt: Latin American Public Opinion Project, “Insights” series No. 33.

Dammert, Lucía/Lagos, Marta (2012): *La Seguridad Ciudadana. El problema principal de América Latina*, Santiago/Chile; Corporación Latinobarómetro.

OEA (2013a): *El Problema de las Drogas en las Américas*, Washington, DC: OEA.

OEA (2013b): *Escenarios para el problema de drogas en las Américas 2013 – 2025*, Washington, DC: OEA.

PNUD (2013): *Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina* (Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014), New York: PNUD.

Stares, Paul B. (1996): *Global Habit: The Drug Problem in a Borderless World*, Washington, DC: Brookings Institution Press.



UNODC (2012): *Informe Mundial sobre las Drogas 2012*, New York.

Zaid, Gabriel (2013): “Medidas prácticas”. En: *Letras Libres*, México, D.F., marzo, p. 22.

Zepeda Leucona, Pedro (2013): “Catástrofe Penitenciaria en México y Reforma Penal”. En: *Letras Libres*, México, D.F., marzo, pp. 18-22.



1

¿UNA NUEVA GEOPOLÍTICA DEL NARCOTRÁFICO?





NARCOTRÁFICO Y CRIMEN ORGANIZADO EN LAS AMÉRICAS: PRINCIPALES TENDENCIAS EN EL SIGLO XXI

Bruce Bagley

INTRODUCCIÓN

Este ensayo analiza las principales tendencias que han caracterizado la evolución del tráfico de drogas ilegales y del crimen organizado (redes criminales organizadas) en el continente Americano en el curso de los pasados veinticinco años, con especial énfasis en las principales transformaciones o adaptaciones, de orden económico, político y organizativo, que han ocurrido dentro de la economía de las drogas ilegales en la región durante la primera década del siglo veintiuno. Se destacan ocho tendencias o patrones clave:

- 1) la globalización del consumo de estupefacientes;
- 2) las “victorias parciales” o limitadas y las consecuencias no intencionales de la “guerra contra las drogas” conducida por los Estados Unidos, en particular en los Andes;
- 3) la proliferación de áreas de cultivo y de rutas de tráfico de drogas a lo largo y ancho del hemisferio (efecto globo);
- 4) la dispersión y fragmentación de los grupos o redes del crimen organizado en los países y a través de subregiones (efecto cucaracha);
- 5) el fracaso de la reforma política y de los esfuerzos de construcción estatal (efecto desinstitucionalización);
- 6) la incompetencia o fracasos de las políticas internas para el control de las drogas y el crimen en los EE.UU. (fracasos en el control de la demanda);
- 7) la ineficiencia de las políticas regionales e internacionales para el control de las drogas (fracasos regulatorios);

8) el aumento en el apoyo a las alternativas políticas para la reducción de daños, descriminalización y legalización (debate sobre legalización).

La globalización del consumo de estupefacientes

Muchos líderes políticos de Latinoamérica han argumentado por largo tiempo que si la población estadounidense no consumiera drogas ilegales, no habría tantos adictos y usuarios en los EE.UU. y, en consecuencia, las naciones de América Latina no producirían grandes cantidades de drogas como marihuana, cocaína y heroína para exportación. Igualmente la región no estaría plagada por las poderosas y bien financiadas organizaciones dedicadas al tráfico de drogas, a menudo llamadas carteles, que han surgido en la región en el curso de más de veinticinco años pasados. En efecto, es válido afirmar que los EE.UU. por muchas décadas han sido, y siguen siendo hoy, el principal y más grande mercado de consumo de drogas ilícitas en el mundo. Aunque no hay un cálculo definitivo, el valor de las drogas ilegales que se venden todos los años en los Estados Unidos puede ascender hasta \$150 mil millones de dólares y alrededor de \$40 mil millones de dólares se gastan anualmente tan solo en cocaína.

No obstante, el uso de drogas ilegales (y/o la adicción a las mismas) no es solo una enfermedad “estadounidense”, a pesar del título del famoso libro de David Musto sobre el tema. A lo largo de la década pasada, los ahora 28 países de la Unión Europea han igualado e incluso superado con rapidez los alrededor de 6 millones de usuarios regulares de cocaína que se encuentran en los Estados Unidos. De hecho, los niveles de uso de cocaína en este país se han mantenido más o menos estables en los últimos 10 a 15 años, mientras que el consumo de esta droga en Europa se disparó de manera exponencial durante la primera década de este siglo. Además, los europeos pagan unas tres veces más por gramo, kilo o tonelada que los consumidores estadounidenses. Ciertamente, durante las últimas dos décadas el mercado de los EE.UU. ha absorbido entre 320 y 350 toneladas métricas de cocaína por año; se estima que Europa importa hoy en día unas 300-320 toneladas métricas cada año y consume cantidades bastante más grandes de heroína per cápita. En el curso de la última década, o incluso más, el grueso de la heroína consumida en Europa ha provenido de Afganistán (más de 90% de la producción mundial), mientras que la mayor parte de la heroína que se consume en EE.UU. proviene de Colombia (alrededor de 2% del suministro mundial) o de México (1.5 % del suministro mundial, aprox.). En comparación, la cocaína se pro-

duce solo en tres países del hemisferio occidental: Colombia (40-45%), Perú (35-40%) y Bolivia (15-20%). La cocaína se trafica desde estos tres países andinos a los mercados de consumidores en todo el mundo.

El consumo de cocaína no se limita solo a los mercados capitalistas desarrollados como los de Estados Unidos y Europa. El uso de cocaína en Latinoamérica también se disparó en el curso de la última década. De hecho, se estima que los consumidores latinoamericanos absorbieron más de 200 toneladas métricas en 2010. Hasta 2009, se consideraba a Brasil como el segundo mercado de cocaína tan solo detrás de los Estados Unidos. En su Reporte Mundial sobre Drogas de 2010, las Naciones Unidas informaron que Argentina había reemplazado a Brasil como el segundo principal consumidor de cocaína, mientras Brasil había pasado a ocupar el tercer lugar y España el cuarto. Las tasas de consumo de cocaína en Rusia, Europa Oriental y Asia también parecen estar incrementándose con rapidez.

Los impresionantes incrementos en el consumo de cocaína en Europa y Sudamérica han expandido la demanda de mercado por este producto andino ilícito en específico en el curso de la década pasada. En consecuencia, se hizo cada vez más evidente que existía una tendencia hacia la proliferación de nuevas rutas de tráfico globales y un aumento en la participación de las redes de tráfico criminal que se originaban en la subregión de los Andes.

Victorias parciales en la Guerra contra las Drogas

Desde mediados del siglo diecinueve hasta mediados de la década de los ochenta, Perú y Bolivia había sido los dos principales proveedores de hoja de coca y de cocaína refinada a los EE.UU. Europa y otros mercados del mundo. En el año de 1985, Perú producía alrededor de 65% de la provisión mundial de hoja de coca mientras que Bolivia cultivaba un 25% y Colombia 10% o menos. Con las “victorias parciales” obtenidas en la Guerra contra las Drogas comandada por los Estados Unidos en la región sur de los Andes a finales y de los ochenta y principios de los noventa en particular, los programas de erradicación de cultivos financiados por los EE.UU. en Chapare, Bolivia, durante la presidencia del presidente Víctor Paz Estensoro después de 1986 (Operación Alto Horno) y del presidente Hugo Banzer después de 1998 (Plan Dignidad), y con la interrupción por Alberto Fujimori del puente aéreo entre el área de cultivo de Alto Huallaga y Perú y Colombia a mediados de los noventa, el cultivo de coca en los Andes cambió rápidamente a Colombia a mediados y finales de los noventa. Para el año 2000, Colombia cultivaba

alrededor de 90% de la hoja de coca del mundo mientras que Perú y Bolivia menguaban su producción a niveles históricos.

A principios de los noventa, la guerra frontal patrocinada por los EE.UU. en Colombia contra el señor de las drogas Pablo Escobar y el cartel de Medellín durante la presidencia de César Gaviria llevó a la muerte de Escobar el 2 de diciembre de 1993 y a la rápida disolución del cartel de Medellín. Las posteriores negociaciones de perdón en 1994-5 durante el gobierno de Ernesto Samper con los señores de la droga del cartel de Cali, en específico con los hermanos Rodríguez Orejuela, catalizaron en el desmantelamiento del cartel de Cali. Mientras algunas grandes redes de tráfico de drogas (por ejemplo, el cartel del Norte del Valle) seguían operando en Colombia a finales de los 1990 y principios de la década de 2000 y surgían alrededor de 300 organizaciones traficantes más pequeñas (conocidas como cartelitos), a finales de la década de los noventa. Como una consecuencia no esperada ni intencional de la desaparición de los dos carteles principales, las FARC, las guerrillas de la izquierda colombianas, y los cuerpos de derecha paramilitares AUC saltaron al escenario para llenar el hueco dejado por los carteles y se apoderaron del control del cultivo de hoja de coca en toda Colombia, precipitando un aumento de la violencia relacionada con el narcotráfico entre estos dos grupos y los actores ilegales armados con el propósito de eliminar a los otros y consolidar su control territorial sobre las regiones de cultivo de la droga a través del país.

Como resultado directo, los niveles de violencia se salieron de control a finales de los noventa y principios de la década de 2000. En efecto, durante la mayor parte de esta última década, Colombia se convirtió en uno de los países más peligrosos y violentos del mundo. En julio de 2000, el presidente Clinton y el gobierno estadounidense respondieron apoyando a la administración de Andrés Pastrana en su guerra contra el tráfico de drogas vía la adopción del Plan Colombia. En agosto de 2002, el recién inaugurado gobierno de Álvaro Uribe recibió ayuda adicional de Washington y con más intensidad por parte de la administración Bush tras los ataques terroristas del 9/11 contra Estados Unidos. Gracias a los alrededor de 8 mil millones de dólares de ayuda vía el Plan Colombia durante la década, en 2010 el presidente colombiano Uribe y su programa de “seguridad democrática” lograron derrotar a las guerrillas de la FARC, desmovilizaron a todas o casi todas las bandas paramilitares y redujeron de manera sustancial los niveles astronómicamente altos de violencia relacionada con las drogas.

A pesar de los logros sustanciales del Plan Colombia y de Uribe, desde

2010 Colombia volvió a ser la principal fuente de hoja de coca y de cocaína refinada en la región de los Andes y la violencia y criminalidad relacionadas con las drogas parecieron estar al alza de nuevo. Lo más importante, y sin duda como una consecuencia no intencional de la Guerra contra las Drogas patrocinada por los EE.UU. en Colombia, el escenario de la participación del crimen organizado en el tráfico de cocaína se trasladó poco a poco hacia el norte, de Colombia a México. Con el éxito de la administración de Uribe en Colombia, las principales redes de narcotráfico de México aprovecharon el vacío dejado por los colombianos para apoderarse del control de las operaciones de tráfico de cocaína hacia los Estados Unidos. En consecuencia, la violencia y criminalidad relacionadas con las drogas se trasladaron a territorio mexicano a medida que diversas organizaciones narcotraficantes del país se disputaban el control sobre el contrabando de cocaína aún muy lucrativo desde Colombia y los Andes hacia el mercado estadounidense tan grande y lucrativo.

De este modo, el baño de sangre relacionado con la droga en el México de hoy se puede atribuir, al menos en parte, a la victoria parcial en la Guerra contra las Drogas que Colombia alcanzó en años recientes vía el Plan Colombia. Si la Iniciativa Mérida apoyada por los EE.UU. que se está implementando en México, logra resultados similares a los del Plan Colombia, el tráfico de drogas no se detendrá ni se pondrá fin al crimen organizado en México o en la región. El resultado más probable es que ambos se trasladen hacia el sur, empujando gran parte del contrabando y de las operaciones de las redes criminales hacia países como Guatemala y Honduras, o que regresen de nuevo a Colombia y los Andes.

Proliferación de las áreas de cultivo y rutas de tráfico

El Informe sobre las Drogas en el Mundo del año 2010 indica que Colombia ha reducido con éxito el número total de hectáreas de cultivo de coca dentro de su territorio nacional desde 2008, aunque aún no ha logrado regresar a los niveles anteriores al año 2000. La magnitud de las reducciones en el cultivo de coca en las pasadas décadas en realidad lograda en Colombia es un tema controversial, plagado por datos inadecuados, problemas metodológicos e incertidumbres considerables en términos de la realidad, pues, poco a poco, el cultivo de coca tanto en Perú como en Bolivia ha comenzado a expandirse de nuevo. La mayoría de los observadores cree que la producción global de hoja de coca y la disponibilidad de cocaína siguen estando más o

menos a la par con los niveles de 2000 y que superan con creces los de 1990 o 1995. Es evidente que el efecto globo que permitió que el cultivo de coca se trasladara hacia el norte desde Bolivia y Perú hacia Colombia a finales de los ochenta y principios de los noventa siguió operando conforme el cultivo está regresado desde Colombia a Perú y Bolivia a finales de la primera década de este siglo. Diversos observadores han subrayado la posibilidad de que la variedad tropical de la coca (llamada Epadu en portugués) puede llevar la cosecha de la coca desde sus áreas de cultivo tradicionales en las laderas orientales de los Andes hacia Brasil y otras regiones de la cuenca amazónica en los años venideros, si los esfuerzos de erradicación actuales o renovados demuestran ser exitosos en Colombia, Perú y Bolivia.

El citado reporte 2010 de las Naciones Unidas indica una reducción de 10-20% en la producción de coca en Colombia durante 2008 y 2009, pero el entusiasmo relativo a estas estadísticas debe templarse con realismo:

Primero, es importante notar que las variaciones de un año a otro son comunes y que se requieren reducciones durante varios para poder constatar tendencias duraderas.

Segundo, las estadísticas de la ONU son aproximaciones a lo largo de un rango más que datos puntuales sólidos, pues es del todo plausible que los reportes de estos años o de años pasados subestimen los niveles de producción reales.

Tercero, las innovaciones en plantas híbridas más productivas, en rendimientos por hectáreas y en procesamiento pueden producir niveles mayores de cocaína que los previstos por los expertos de Naciones Unidas.

Por último, la descentralización en curso del cultivo en Colombia hace que el mapeo preciso del número total de hectáreas en cosecha se torne en una tarea muy compleja.

Dejando de lado dichas precisiones, la razón clave por la que Colombia parece haber atestiguado una caída significativa en la producción de coca en 2008 y 2009 es que el gobierno de Uribe se apartó de su casi exclusiva dependencia de fumigación aérea (apoyada por EE.UU.) a una mezcla más efectiva de erradicación aérea y manual ligada a programas extensos de desarrollo alternativo en las áreas claves de cultivo de coca, tales como La Macarena. En combinación con el debilitamiento del control de las FARC en extensiones vastas de la Colombia rural y con la desmovilización parcial de las bandas paramilitares involucradas en el tráfico de drogas, el período 2008-2009 marcó el inicio de una reducción importante después de cuando menos tres años de aumento constante en la producción total. Para sostener esta reducción, Colombia tendrá que continuar con los esfuerzos

de erradicación manual e invertir recursos adicionales en programas de desarrollo alternativo bien diseñados y ejecutados en las áreas de cultivo de coca a través de todo el país.

Mientras tanto, los aumentos en el cultivo de coca en Perú y Bolivia sugieren que el foco de la atención y de los recursos de Estados Unidos centrados en Colombia ha provocado que se descuide el cultivo de coca en los países que también son productores tradicionales en la región central de los Andes. Para impedir la recurrencia del efecto globo, es decir, de empujar el cultivo de un país a otro para que vuelva a reaparecer en otros, la administración Obama tendrá que tratar de reestablecer una relación manejable con el gobierno del presidente Evo Morales en Bolivia y encontrar formas efectivas de combatir el resurgimiento de Sendero Luminoso y del cultivo de coca en el Perú de Ollanta Humala. El fracaso en cualquier de los dos países tan solo logrará que la producción de coca se traslade de nuevo de Perú a Bolivia, anulando así cualquier progreso real en la reducción del cultivo de coca en Colombia en el mediano plazo.

A finales de los ochenta, en gran medida como resultado de la formación de la Fuerza de Tarea del Sur de Florida (*South Florida Task Force*) en 1982 encabezada por el entonces vicepresidente G. H. W. Bush, las rutas establecidas en el Caribe que utilizaban los carteles de Medellín y de Cali, se cerraron en esencia gracias a las operaciones militares y de seguridad estadounidenses. Fueron reemplazadas inmediatamente en el curso de los años ochenta y noventa con nuevas rutas que usaban Panamá y Centroamérica, el Golfo de México y el Corredor del Pacífico para llegar a México y luego cruzar hacia los Estados Unidos. Cuando los carteles mexicanos reemplazaron a los de Medellín y Cali a finales de la década de los noventa, el Corredor del Pacífico se convirtió en la principal ruta de contrabando hacia el norte desde Colombia a los Estados Unidos, aunque la ruta del Golfo también permaneció activa.

Desde el 1 de diciembre de 2006, el presidente mexicano Felipe Calderón, con la asistencia activa de Washington desde 2008 vía la Iniciativa Mérida, ha librado una intensa campaña militar contra los principales carteles de narcotráfico en México. Aunque de ningún modo se puede hablar de éxito en la eliminación de los principales grupos narcotraficantes en el país a partir de 2010, la militarización de la Guerra contra las Drogas por Calderón ha vuelto el tráfico desde México a través de la frontera entre EE.UU. y México sin duda más peligroso y caro que en años pasados. Como resultado, algunas de las organizaciones narcotraficantes mexicanas han empezado a trasladarse a

Centroamérica, en especial a Guatemala y Honduras, para aprovechar estas naciones mucho más débiles y conducir sus operaciones de contrabando.

También hay múltiples evidencias disponibles que indican un aumento en el uso de los territorios de Venezuela y Ecuador por los traficantes colombianos para reemplazar las cada vez más problemáticas rutas mexicanas. Venezuela es un trampolín para el tráfico a través del Caribe hasta la costa este de los EE.UU. o hasta Europa por el Atlántico y a través de África Occidental. Venezuela también es usado para los aviones que trasladan drogas hacia Honduras o Guatemala donde los cargamentos son transferidos a camiones y transportados por tierra a través de la frontera Guatemala-México y de ahí hacia los Estados Unidos.

Los efectos globo generados por las victorias parciales en la Guerra contra las Drogas tanto en el cultivo como en el tráfico son evidentes per se. En el curso de los pasados veinticinco años o más, la Guerra contra las Drogas liderada por los EE.UU. y sus diversos aliados de Latinoamérica y el Caribe ha logrado en múltiples ocasiones que el cultivo de las drogas se traslade de un área de los Andes a otra y en forzar cambios frecuentes en las rutas de contrabando. Pero ha demostrado ser incapaz de afectar gravemente y mucho menos de detener de forma permanente la producción o el tráfico en el hemisferio. Lo peor de todo es que las adaptaciones exitosas de los traficantes a las medidas de seguridad policial diseñadas para dar fin a sus actividades, han llevado a contagiarse de manera progresiva a un número creciente de países en la región con el tráfico de drogas, su criminalidad y violencia concomitantes.

Dispersión y fragmentación de las organizaciones criminales de narco tráfico

La inserción diferencial de los países individuales a la economía política del tráfico de drogas en el hemisferio ha producido una variedad de formas o tipos de intermediación entre los cultivadores campesinos y los consumidores de cosechas ilícitas. En Bolivia, la presencia de cooperativas campesinas desde la revolución del MNR de 1952 produjo asociaciones de cultivadores de coca e inhibió en general el surgimiento de organizaciones criminales o de movimientos guerrilleros como intermediarios, aunque los mismos militares de Bolivia cumplieron esta función en diversas ocasiones. En Perú, la ausencia de asociaciones comunitarias entre los productores campesinos abrió el camino para que el aparato militar del país (Vladimiro Montesinos) y las organizaciones guerrilleras (Sendero Luminoso) desempeñaran el papel

de intermediarios o traficantes. En Colombia, la ausencia tanto de organizaciones campesinas como de intermediarios militares allanó el camino para que organizaciones criminales importantes como los carteles de Medellín y de Cali se hicieran cargo de esta labor. La desaparición de los carteles más importantes abrió la puerta a actores ilegales armados como las FARC y los paramilitares. En México y Centroamérica elementos de los militares y/o de la policía habían desempeñado a veces las funciones de intermediación en décadas pasadas, pero en los noventa y la primera década del siglo estos países han seguido el patrón colombiano de intermediación criminal debido a la ausencia de asociaciones de productores sólidas.

En términos de organizaciones o de redes de tráfico criminales, Colombia y México son los dos ejemplos más importantes de los pasados veinticinco años. En Colombia, el surgimiento y la caída de los carteles de Medellín y Cali (y luego del cartel de Norte del Valle) ilustran con claridad los peligros y vulnerabilidad de las grandes organizaciones narcotraficantes jerárquicas, sobre todo cuando intentan confrontar al estado de manera abierta. Los dos grandes carteles de Colombia estaban estructurados de manera jerárquica y probaron ser objetivos vulnerables para las agencias de seguridad colombianas y extranjeras. Tras la desaparición de los carteles de Medellín y Cali, Colombia atestiguó una fragmentación y dispersión rápidas de redes criminales que han resultado ser mucho más difíciles de rastrear y dismantelar para las autoridades de seguridad pública que sus predecesores más grandes y notorios. Aunque hoy en día puede haber tendencias opuestas que lleven a la reconcentración entre las organizaciones criminales en Colombia (por ejemplo, los *Rastrojos*, las *Águilas Negras*), la lección básica a extraer de Colombia parece ser que las redes criminales más pequeñas son menos vulnerables. Desde la perspectiva del gobierno colombiano, tales organizaciones son menos siniestras porque no tienen la capacidad de amenazar a la seguridad estatal de manera directa.

En México, como en Colombia en los ochenta y noventa, las ganancias de la cocaína parecen haber vigorizado a las principales redes criminales del país y desencadenado una ola de violencia entre las organizaciones criminales que buscan fortalecer y consolidar su control sobre las rutas de tráfico clave que aún no ha tenido resultados claros. Sin embargo, los grupos criminales mexicanos parecen estar siguiendo poco a poco el patrón de dispersión y fragmentación de Colombia, aunque la evidencia en tal sentido aún no es concluyente. En el 2000, el cartel de Tijuana (la familia *Arrellano Félix*) y el de Juárez (la familia *Carrillo Fuentes*) eran las dos mayores y

más dominantes organizaciones narcotraficantes en México. Desde el 2000, después de que el gobierno de Vicente Fox persiguió primero el cartel de Tijuana y luego el de Ciudad Juárez, México ha visto el surgimiento de la menos cinco nuevas grandes organizaciones criminales y de una multitud de otras más pequeñas y menos conocidas: los grupos de Sinaloa, del Golfo, la Familia Michoacana, los Beltrán-Leyva y los Zetas. La dispersión de las redes criminales en México bien puede representar el principio del tipo de fragmentación que se observó en Colombia en los años noventa. De ser así, la tendencia será bienvenida por las autoridades mexicanas porque podría presagiar una disminución considerable de la capacidad del crimen organizado en México para retar directamente a las autoridades estatales y a la seguridad nacional.

Una razón clave de por qué los analistas no aceptan la tesis de la fragmentación en le México contemporáneo se relaciona en forma directa con el surgimiento de un nuevo modelo de red criminal, el cartel de Sinaloa. A diferencia de sus predecesores y rivales actuales, el cartel de Sinaloa es menos jerarquizado y más federativo en su estructura organizacional. Su líder principal, Joaquín “El Chapo” Guzmán, ha forjado un nuevo tipo de “federación” que le da mayor autonomía (y ganancias) a los grupos afiliados. A la fecha, Sinaloa, también llamada la Federación, parece estar ganando la guerra contra sus rivales, aunque su lucha contra los Zetas (una organización paramilitar) ha resultado prolongada, costosa y sangrienta. Es concebible que el modelo Sinaloa demuestre tener más capacidad para sobrevivir y ser mejor en el negocio que otros modelos de organización de redes criminales en México, pero aún es pronto para juzgarlo.

Debido a la presión de las agencias de seguridad mexicanas y estadounidenses, las organizaciones narcotraficantes en México han tratado, desde mediados de la década pasada o antes quizá, trasladar parte de sus operaciones de contrabando hacia los países vecinos, siendo Guatemala y Honduras los objetivos actuales para el cartel de Sinaloa y para los Zetas. El aumento significativo de la violencia relacionada con las drogas en estas dos naciones centroamericanas se relaciona estrechamente con los cambios en las bases operativas. Esta tendencia, observable a través del hemisferio, ha sido etiquetada a veces como el efecto “cucaracha” porque recuerda la manera en que las cucarachas se escurren fuera de una cocina sucia hacia otros lugares para evitar ser detectadas cuando las luces se encienden. El efecto “cucaracha”, muy relacionado con el efecto “globo”, se refiere en específico al desplazamiento de las redes criminales de una ciudad/estado/región a otra, dentro de

un país dado o bien de un país a otro, buscando tierras más seguras y autoridades estatales más flexibles.

Fracaso de la reforma política o de la construcción estatal

Los estados determinan la forma y el tipo de crimen organizado que puede operar y florecer dentro de un territorio nacional dado; las organizaciones criminales no determinan el tipo de estado, aunque es cierto que pueden desalentar o inhibir los esfuerzos de reforma política a todos los niveles de un sistema político desde local hasta nacional. Las democracias *capitalistas* desarrolladas, desde Estados Unidos hasta Europa y Japón, exhiben amplias variaciones en los tipos de crimen organizado que generan y/o toleran. Por ejemplo, los Estados Unidos eliminaron el modelo de la mafia y vieron cómo era reemplazado por organizaciones criminales nacionales fragmentadas y muy dispersas, muchas de ellas afiliadas con comunidades inmigrantes. Europa se caracteriza por una evolución similar de grupos de crimen organizado asociados a poblaciones de inmigrantes. Por el contrario, Japón ha coexistido con los *Yakuza*, un estilo más corporativo de red criminal. En China, el capitalismo estatal coexiste con las *Triadas Chinas*, mientras que en Rusia el gobierno de Putin de hecho subordina e incorpora diversos elementos de la *Mafia Rusa* como organizaciones paraestatales.

En Colombia, las organizaciones paramilitares profundamente involucradas con el tráfico de drogas, se asociaron de manera directa tanto con instituciones estatales como con partidos políticos específicos. En México, el antes dominante PRI desarrolló relaciones casi tributarias con los grupos del crimen organizado. Cuando el monopolio del PRI sobre el poder político se derrumbó después de casi 71 años tras la victoria del candidato presidencial del PAN Vicente Fox en el año 2000, las antiguas líneas de tributo/soborno también se desintegraron y desencadenaron un ola de violencia interna entre las organizaciones criminales conforme se enfrentaban unas a otras por el control del tráfico de cocaína a través de su país.

Las transiciones de regímenes autoritarios a formas de gobierno más abiertas y democráticas tanto en Latinoamérica, como en Rusia y Europa Oriental, son en particular problemáticas porque los antiguos controles institucionales autoritarios se colapsan o son arrasadas, pero no pueden ser reemplazadas con facilidad y rapidez por nuevas formas democráticas de control, al menos en el corto plazo. México está experimentando este tipo de transición. Las antiguas instituciones, como la policía, los tribunales, las prisiones,

las agencias de inteligencia, los partidos, las elecciones, ya no funcionan. En efecto, son francamente disfuncionales. No obstante, no han surgido nuevos mecanismos institucionales que las reemplacen. Además, los esfuerzos de reforma pueden ser, y con frecuencia son, obstaculizados y desmembrados por completo por la corrupción institucional y la violencia criminal que intentan limitar o minar la autoridad del estado y el régimen de derecho.

Estas observaciones no constituyen argumentos contra la democratización; por el contrario, resaltan los retos y obstáculos a lo largo del camino a la misma que con frecuencia son pasados por alto o ignorados por completo. Pocos teóricos demócratas han examinado con detenimiento los problemas para las transiciones democráticas que emanan de las redes criminales organizadas y atrincheradas. En los países latinoamericanos y caribeños, dichas omisiones podrían poner en peligro la estabilidad política y la democracia misma. Más que una consolidación democrática, la consecuencia de ignorar el crimen organizado y sus efectos corrosivos puede muy bien ser la decadencia o desinstitucionalización democrática.

El fracaso de las políticas estadounidenses para el control de las drogas

Aunque Estados Unidos ha podido estabilizar la demanda por la mayoría de las drogas ilícitas en casa, no hay duda de que no ha eliminado la demanda estadounidense por estas sustancias o las ganancias asociadas con el suministro al enorme mercado que este país representa. De manera rutinaria, el control de esta demanda ha carecido del fondeo necesario por parte de Washington, mientras el énfasis primario se ha otorgado casi de manera automática a las estrategias ineficaces de control de este suministro. El análisis de las razones por las cuales EE.UU. insiste en controlar el suministro más que la demanda no es parte del enfoque de este ensayo.

Sin embargo, las consecuencias de las opciones estratégicas de Washington son obvias: Washington ha exigido a los países de la región que sigan su liderazgo en la Guerra contra las Drogas e incluso ha sancionado a las naciones que “no cooperan plenamente”. La insistencia estadounidense en dicho enfoque político no solo ha llevado al fracaso total de esta guerra en el curso de los pasados veinticinco años, sino que ha resultado contraproduktiva para los intereses individuales tanto de EE.UU. como de los distintos países latinoamericanos. El precio que Colombia ha pagado por el papel desempeñado en la Guerra contra las Drogas ha sido considerable, tanto en vidas como en dinero. Los altos costos asociados con el fracaso han generado una reacción

hacia la estrategia estadounidense, tanto en casa como en el extranjero, y han generado un nuevo debate sobre las alternativas para los enfoques prohibicionistas de los EE.UU., tales como la reducción de daños, la descriminalización y la legalización.

La búsqueda de alternativas: el debate sobre la legalización

Algunos analistas latinoamericanos anticipan que la aprobación de la Propuesta 19 de California, es decir, la legalización del cultivo, distribución y posesión de marihuana en ese estado, el 2 de noviembre de 2010, señalaría el principio del fin de la Guerra contra las Drogas liderada por los EE.UU. y permitiría a México y a otros países de la región apartarse de la estrategia de “prohibición” que ha generado tanta violencia relacionada con las drogas a través de Latinoamérica y el Caribe en años recientes. Sin embargo, muchos líderes políticos latinoamericanos se oponen abiertamente a la legalización de la marihuana y argumentan con estridencia contra la legalización y descriminalización de drogas más fuertes.

Tanto si se está a favor como en contra de la Propuesta 19 de California, hay razones sólidas para ser escéptico en cuanto al impacto real de la legalización de la marihuana en este estado. Primero, incluso si la iniciativa no es aprobada, es probable que existan retos del gobierno federal que podrían retrasar la implementación de la nueva ley durante varios años. Segundo, la legalización de la marihuana, si ocurre y cuando ocurra, no abordará los problemas de producción, tráfico y distribución generados por drogas más fuertes. Es muy probable que las pandillas criminales en México y en otros lugares de la región dejen de lado la marihuana y se involucren más a fondo en otras sustancias aún ilegales, como la cocaína, la heroína y las metanfetaminas, con lo que el crimen organizado seguirá prosperando y la violencia relacionada con las drogas seguirá creciendo. A largo plazo, la legalización o descriminalización de las drogas ilícitas son las únicas soluciones reales para el crimen y la violencia desatados por las drogas en México y alrededor del mundo, incluso si las tasas de adicción aumentan, como sucedió con la adicción al alcohol al finalizar la prohibición en los EE.UU. Pero, a corto y mediano plazo, los países latinoamericanos tendrán que abordar el grave fracaso de sus instituciones, poniendo fin a las prácticas permanentes de corrupción, realizando reformas policiales, judiciales, carcelarias y de otras instituciones, y asegurando una mejor rendición de cuentas electoral, reformas que no pueden esperar a que la legalización fructifique en algún punto

nebuloso en el futuro. La legalización de la marihuana no es la panacea, no eliminará los otros diversos tipos de crimen organizado que operan con virtual impunidad en Latinoamérica y el Caribe hoy en día.

LA GUERRA AL NARCOTRÁFICO EN AMÉRICA LATINA: ¿VICTORIA MILITAR?, FRACASO SOCIAL Y POLÍTICO

Raúl Benítez Manaut

INTRODUCCIÓN

A nivel global, en Estados Unidos desde mediados de los ochenta del siglo pasado, el narcotráfico comenzó a considerarse asunto de seguridad nacional y se incluyó en la nueva doctrina de contención: la guerra de baja intensidad (Henze 1986; Frost 1986), lo que implicó “militarizar” el combate a las drogas, y considerarse una “guerra”. Esta nueva concepción inicia con la participación de las fuerzas armadas, como “experimento”, en los países andinos (Bagley 2008; Bagley 1991). En el caso de México, para Estados Unidos la principal debilidad para emprender ésta estrategia es la corrupción (Doyle 1993). Sin embargo, hay analistas norteamericanos que sostienen que la postura de México, de asumir casi al 100 por ciento las políticas antidrogas de Estados Unidos, favorece la corrupción, además de que también Estados Unidos se ve afectado por este fenómeno:

“También es cierto que los costos de las políticas actuales –violencia y corrupción– recaen principalmente sobre países latinoamericanos, especialmente México, aunque también infecten a Estados Unidos” (Treverton 1989: 294).

El comercio ilegal de drogas es una de las principales actividades del crimen organizado en el mundo y se favorece por dos tendencias, una cultural-social y otra económica: la expansión de la cultura alternativa a través de los medios masivos de comunicación, y la apertura de las fronteras producto de la expansión del libre comercio. Sin embargo, en América Latina y México otras actividades del crimen organizado, y el desarrollo de actividades de crimen disperso, callejero, han crecido notablemente en los años noventa. Es lo que se denomina el crecimiento de la inseguridad pública, la violencia

social, y ha llevado a que se considere en algunos países este problema también como de “seguridad nacional”. Con lo anterior, incluso las transiciones a la democracia a fines del siglo XX, que desde los años ochenta significaron abrir espacios de competencia política y libertades, están siendo limitadas por la necesidad que tienen los gobiernos de combatir al crimen organizado. Ello se debe a que es necesario volver a reforzar los aparatos de seguridad: militares, policías y sistemas de inteligencia, para hacer frente al nuevo enemigo (UNODC 2013).²

Una consecuencia de la importancia que tiene el narcotráfico es que, a diferencia del pasado, en América Latina está limitando la configuración del Estado en favor de factores que por naturaleza son “no democráticos”. Esto se debe a cuatro factores según el PNUD: el primero, por la debilidad de las instituciones públicas democráticas, lo que significa que se avanzó en la democratización, pero aún es largo el camino para transformar las estructuras de gobierno de muchos países para que sean eficientes para combatir el crimen organizado y el delito común; el segundo es el crecimiento de la delincuencia organizada como factor de poder no democrático y que atenta contra el Estado, pues en un contexto de instituciones débiles, su acción aumenta la violencia; en tercer lugar, el factor geoestratégico, donde básicamente desde los atentados del 11 de septiembre de 2001 modificaron las relaciones entre las naciones y se “securitizaron” muchas estructuras estatales, y; en cuarto lugar, aumentaron los niveles de la percepción de la amenaza que representa el crimen organizado y la inseguridad ciudadana (PNUD 2013: 117). Sobre el tema de la percepción ciudadana que respalda el “endurecimiento” del Estado, encuestas de 2012 aplicadas en casi todos los países latinoamericanos señalan los rangos de porcentajes de población que respaldan el establecimiento de leyes más duras: en Perú el 93.95 de la población sostiene esta postura, y en uno de los países menos violentos, Uruguay, este porcentaje es de 77% (PNUD 2013: 101). Por otro lado, el impacto del crimen en la economía también es relevante. En uno de los países más violentos, Honduras, este es del 10.545 del PIB, mientras en Chile, país de baja violencia, es de 3.32% (PNUD 2013: 103).

Así, siendo uno de los factores que impiden la evolución democrática del Estado, incluso se puede hablar de casos de “regresión”, pues se construyen formas de gobierno que no son ni democracias desarrolladas, pero tampoco

²Esto ha sido anotado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) por parte de sus distintas agencias como la organización de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC), y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

autocracias o dictaduras, construyéndose formas *híbridas* que en lo formal son democracias, pero realmente hay muchos obstáculos para su consolidación (Moller/Skaaning 2013: 101). A esto ha contribuido la acción del crimen organizado, deteniendo y provocando la involución política en muchos países como México (Americas Quarterly 2010: 38). Por ello, la participación militar en el combate al crimen, sustituyendo a cuerpos policíacos débiles, puede incluso ser opción de última instancia y en algunos casos tener “éxitos” militares en combate, pero en todos los casos representa una regresión institucional y política. Lo anterior se debe a que se presentan simultáneamente acciones militares contra el crimen, en apoyo a la seguridad ciudadana (reducción de la violencia) o en tareas de desarrollo, todo ellos derivado de la ausencia de capacidades de las instituciones específicas del Estado que debían atender estos fenómenos de seguridad, lo que provoca una especie de estado débil endémico (Alda 2012: 199).

La guerra al narcotráfico desde Estados Unidos

En los años ochenta, durante el gobierno de Ronald Reagan, se reestructuró el llamado “Espectro del conflicto” en la doctrina de seguridad y defensa de Estados Unidos, dando énfasis a los conflictos no convencionales, y devaluándose (no abandonándose) la importancia de las posibles guerras convencionales entre las naciones y la guerra nuclear, como se observa en el siguiente cuadro:

ESPECTRO DEL CONFLICTO EN LA POLÍTICA EXTERIOR DE ESTADOS UNIDOS EN 1987

1. Operaciones de No Combate
2. Guerra No Convencional, consiste en dos formas: Operaciones Especiales y “guerra de baja intensidad”
3. Conflicto convencional (entre estados-Nación, con armas convencionales.
4. Conflicto Nuclear.
5. Conflicto Nuclear con utilización del sistema espacial de defensa. (se agregaría la guerra electrónica en el siglo XXI)

Fuente: Elaboración propia, con base en Sarkesian (1986: 205)

En el caso de las operaciones de no combate y el conflicto de baja intensidad, estas se dividen en tres modalidades de guerra: en primero lugar, guerras revolucionarias y contrarrevolucionarias; en segundo lugar, la guerra contra movimientos terroristas; y, en tercer lugar, la guerra contra grupos criminales, principalmente el tráfico de drogas. Después de finalizada la guerra fría en los años noventa, redujeron su importancia como modalidad de guerra las guerras revolucionarias y contrarrevolucionarias (que tenían inspiración ideológica), las guerras convencionales y las conflagraciones con armas nucleares. Y se elevan como prioridad los conflictos no convencionales y de baja intensidad, como el terrorismo y el combate a los grupos criminales.

Además de los despliegues militares para combatir las drogas, también a la par se desarrollaron ambiciosos esfuerzos diplomáticos (operaciones de no combate) para acompañar la estrategia antinarcóticos (Bagley/Tokatlián 1991: 235). Esta “nueva” diplomacia se desplegó en esos años debido a que muchos gobiernos latinoamericanos no consideraban el narcotráfico como un problema nacional, sino solamente una inquietud de Estados Unidos, y se trató de “convencer” a los gobiernos de que asumieran la “guerra a las drogas” como propia y que involucraran a las fuerzas militares en su combate. Estados Unidos desarrolló los primeros planes a través de la *Iniciativa Andina contra las Drogas*, basada en la destrucción de cultivos de coca (Perl 1992). Para ello se debían emplear las fuerzas militares de los diferentes países y Estados Unidos proporcionó la asistencia necesaria (Mabry 1989: 53). Posteriormente se implementaron las iniciativas de intercepción en el Caribe, el Plan Colombia y por último, la Iniciativa Mérida y el llamado CARSI.

Lo anterior lleva a un diagnóstico pesimista sobre el narcotráfico como principal actividad del crimen organizado en el continente después de culminados la mayoría de los conflictos ideológicos de la era fría en América Latina. Las drogas sustituían al comunismo como amenaza. Ya en esos años se mencionaba del riesgo de que si se desarrollaba una “nueva” intervención, ahora con la justificación del combate a las drogas, se ponía en peligro a los nacientes procesos de democratización. Además, este factor era uno de los que provocaba mayor fricción en las relaciones de los distintos países con América Latina. Incluso diversos analistas sostenían que se ponía en peligro la ampliación de las libertades civiles en América Latina (Carpenter/ROuse 1990), y que para Estados Unidos la guerra tenía perspectivas de ser un fracaso (Isenberg 1992: 2).

¿Éxitos militares y policíacos?

¿Cómo interpretar lo sucedido en los países andinos, Colombia y el Caribe en los años noventa? La captura —y muerte en el caso de Pablo Escobar— de los líderes de los grandes carteles del narcotráfico colombiano, Medellín y Cali, dejó claro que la estrategia de la DEA de dismantelar piramidalmente las organizaciones delictivas como primer elemento de la guerra a las drogas generó un “efecto de éxito” en la opinión pública colombiana, estadounidense e internacional. Sin lugar a dudas, la conformación del “Bloque de Búsqueda”, cuerpo conformado por la Policía Nacional, el ejército y la DEA, se volvió uno de los mecanismos centrales para combatir el crimen organizado. El Bloque de Búsqueda se centró en el esfuerzo de inteligencia para localizar a Escobar durante un año y cuatro meses, tras su fuga de la cárcel de Envigado, logrando su propósito el primero de diciembre 1993.³ Inmediatamente, se configuró otro Bloque de Búsqueda para capturar a Gilberto Rodríguez Orejuela, Jefe del Cartel de Cali. Este es capturado en julio de 1995, preso durante siete años, quedó libre en 2002, y fue reaprendido en diciembre de 2004 para ser extraditado a Estados Unidos. Las reminiscencias de este Cartel logran que se configure un panorama donde domina una organización mediana, el Cartel del Valle del Norte, pero ahora dominada por las organizaciones mexicanas.⁴ En Colombia, de esa manera, se construyó una estrategia donde no se logran configurar grandes grupos criminales como Medellín y Cali, debido también a que el “éxito” de la guerra antidrogas en el Caribe, les obstaculizó el paso directo a la Florida, comenzando a necesitar los productores de cocaína el paso terrestre, creciendo, como consecuencia, los grupos criminales centroamericanos y mexicanos. Actualmente, la producción y exportación de cocaína se realiza por una combinación entre grupos paramilitares, guerrilleros (básicamente de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC) y grupos de delincuencia organizada conocidos como *Bacrim* (Bandas criminales) se disputan el negocio del narcotráfico.

Una de las ventajas de las que goza el narcotráfico colombiano es que ostenta casi el monopolio total de producción de cocaína en el mundo (también se procesa la hoja de coca en Perú y Bolivia). Según la Agencia de la ONU para el control de drogas y el delito, la cocaína, a pesar de los grandes esfuerzos para erradicarla, siendo el más importante el Plan Colombia, presenta una producción casi igual entre 1994 (900 toneladas métricas), bajando sólo

³“El último día de Pablo Escobar”, www.eltiempo.com, 3 de diciembre de 2012.

⁴“El último Barón de la droga”, *Semana*, 14 de noviembre de 2004. www.semana.com/nacion/articulo/el-ultimo-baron-droga/69313-3.

a 800 toneladas métricas en el año 2008. En 1994 la mayoría de los laboratorios se concentraban en Perú y Bolivia, en 2008 estos están en Colombia en más del 50% (UNODC 2009: 8). La diferencia es que en 1994 las mafias que la exportaban a Europa y Estados Unidos eran los grandes carteles de Medellín y Cali. En 2008, en 90% la exportan los carteles mexicanos, principalmente el de Sinaloa, y lo hace por tierra a Estados Unidos.

La evolución del crimen organizado se da de la mano de relaciones con el aparato de gobierno. El primer paso la acumulación de poder económico, pero para poder consolidar la actividad criminal, también se busca el poder político como una necesidad pragmática para evitar ser golpeado por la voluntad de algún gobernante o de una estrategia como la “guerra a las drogas”. El crimen organizado evoluciona en tres etapas, la primera es la fase “predatoria” inicial, que se distingue por la consolidación territorial que garantizan su poderío por medio de la violencia o la amenaza de ésta, y con ello logran defender su empresa ilícita y se da una guerra entre los competidores (como sucedió con los carteles de Medellín y Cali). La segunda es la fase “parasitaria”, que es la construcción y expansión de su poder económico, penetrando actividades legales económicas mediante el “lavado de dinero”, se busca adquirir influencia política, principalmente a través de la corrupción, siendo la principal expresión de esta fase es la llamada “narcopolítica”. La tercera es la fase “simbiótica”, para lograr consolidar su influencia en el sistema político y económico, donde el parásito y el Estado se vuelven interdependientes uno del otro. Si las organizaciones criminales llegan a esta fase logran erosionar y colapsar a las instituciones sociales, políticas y económicas, mediante la violencia, haciendo totalmente ineficaz la vigencia del Estado de derecho (Tokatlian 2001). Esto sucedió en Colombia y en Bolivia en los años ochenta y noventa del siglo XX, y se expande a otros países como Perú, Paraguay, Venezuela, los centroamericanos y México en el siglo XXI.

Sobre la producción de hoja de coca, Colombia, Perú, Bolivia y Ecuador son los principales productores. Sobre las hectáreas de cultivo de este producto, Colombia observó su máxima cosecha en el año 2000, (163,000 Ha.), En 1995 se cosecharon 108,600 Ha. En Perú, y en 1980 48,100 Ha. En Bolivia. En Ecuador la cosecha es mínima (Kruijt 2011: 13). La diferencia sobre los cultivos de la hoja de coca, es que en Colombia hay una política muy agresiva de destrucción de los mismos, por lo que es una actividad que tiene mucha movilidad geográfica, en Perú se tolera y no se penaliza, pero no se promueve, y en Bolivia incluso el presidente Evo Morales impulsa su transformación en materia prima para gran cantidad de productos y ha plan-

teado la necesidad de su legalización. Sobre la violencia asociada al cultivo, en Colombia es muy elevada, en Perú relativamente baja, y en Bolivia es prácticamente inexistente (Kruijt 2011: 14). De la cocaína procesada en laboratorios, hay dos grandes rutas, hacia Estados Unidos y hacia Europa. Hacia Estados Unidos, como ya se mencionó, el control de la ruta del Caribe desvió el producto hacia América Central y México. Hacia los mercados europeos, se sigue empleando la ruta del Caribe, y Venezuela hacia España y Portugal, y a través de Brasil y Argentina. Por las Guyanas y algunas islas del Caribe se transportan directo a Francia, Gran Bretaña y Países Bajos, aprovechando las rutas aéreas. También se emplean rutas alternativas a través de países del África Occidental y Marruecos, usando al Brasil y Argentina como países de tránsito (Kruijt 2011: 17).

Entre los principales fracasos de la guerra al narcotráfico están los intentos de destrucción de los plantíos de coca. Debido a su carácter ancestral y cultural, esta “misión” militar de Estados Unidos, provocó grandes fricciones políticas con los gobiernos y con sectores campesinos cultivadores. En el caso de los países centroamericanos, ingresan a la guerra a las drogas casi a la par de su despliegue en los años ochenta. Estados Unidos toleró que sus aliados en la guerra contra el gobierno sandinista de Nicaragua, los *contras*, obtuvieran ingresos traficando con drogas, e incluso justificó la intervención de Panamá en diciembre de 1989, para capturar a Manuel Antonio Noriega y juzgarlo por tráfico de drogas en Miami.

En El Salvador, Guatemala y Honduras, la delincuencia organizada se vincula a las llamadas pandillas “maras”, y se da una expansión inusitada de violencia. En el llamado Triángulo Norte (Guatemala, Honduras y El Salvador) de Centroamérica es la región más afectada del hemisferio por el aumento de la violencia. La acción de las pandillas se ha generalizado en los tres países y crímenes como la extorsión, tráfico de personas y trata se han expandido sin poder ser controlados por las fuerzas gubernamentales. Los tres gobiernos han intentado implementar políticas de *mano dura* sin éxito desde 2003-2004, y los ejércitos están comenzando a involucrarse de forma intensiva (Arnson/Olson 2012).

En el caso de Guatemala se señala que segmentos de las fuerzas armadas comenzaron a realizar actividades de tráfico de drogas desde fines de los años ochenta (Kruijt 2011: 27). Esto se explica en parte porque los militares estaban a cargo de la policía e incluso la vigilancia de las aduanas, situación que fue cambiando durante los años noventa. En Guatemala entre el año 2000 y el 2010, los asesinatos vinculados al narcotráfico y otras actividades

criminales subieron de 2,000 a 6,000. De igual forma se dice que los carteles mexicanos de Sinaloa y los Zetas están penetrando las estructuras criminales guatemaltecas intentando controlar a las locales (Kruijt 2011: 28-29). El caso de Honduras es sintomático. Es el país con el mayor índice de homicidios en el mundo en el 2009 (70 por cien mil habitantes). De igual manera en El Salvador la tasa hacia el 2010 se acerca a 50 por cien mil habitantes. En los tres países asolados por el crimen, los costos económicos que genera la violencia se afirma que pueden superar el 10% del PIB (Acevedo 2008). Así, los programas de cooperación contra el narcotráfico son en realidad programas contra las pandillas criminales.

Por el contrario, en los países del llamado sur de Centroamérica, Nicaragua, Costa Rica y Panamá, registran una ola de violencia mucho menor, y sus instituciones de seguridad y policíacas logran responder con éxito los desafíos de la guerra al narcotráfico. La policía de Nicaragua se considera de gran efectividad, lo cual permite que el ejército no realice tareas de seguridad pública o anticrimen, y en Costa Rica y Panamá no existen fuerzas armadas.

En relación a la asistencia de Estados Unidos, esta se implementa a través del programa CARSÍ. Entre 2008 y 2010, Centroamérica recibió 260 millones de dólares, y para los siguientes dos años, se otorgaron 100 millones de dólares, para los siete países. A diferencia de México, el programa CARSÍ se dedica básicamente a combatir el crimen común, las pandillas y fortalecer a las policías, mientras que en México fundamentalmente es para combatir al crimen organizado (Arnson/Olson 2012: 15).

Por ello, las mafias también tratan de crear mercados de consumidores en México y Centroamérica. En otras palabras, el origen del fenómeno está en la producción en México de marihuana y heroína, y en Colombia de cocaína, pero también la demanda es un factor central, y esta se ubica básicamente en Estados Unidos y en menor medida en Canadá. La droga de última moda, las metanfetaminas, provienen sus precursores químicos de oriente, y tratan de llegar a los puertos mexicanos del Pacífico (principalmente Manzanillo), para elaborar y exportar el producto final hacia Estados Unidos (este es uno de los principales negocios de la Familia Michoacana).

Estados Unidos por su parte reforzó la presencia de sus fuerzas armadas en la región para reforzar la guerra a las drogas y evitar la llegada a la península de Florida de narcóticos y migrantes (Keck 2000: 185; Griffith 2000: 137). Para ello se diseñó el Sistema Regional de Seguridad del Este del Caribe (Eastern Caribbean Regional Security System) (Lewis 2000: 177). Este se integró a la Comunidad de Estados del Caribe (CARICOM) y a nivel ope-

rativo lo implementó el Comando Sur del ejército de Estados Unidos. Hacia el año 2000, según algunas estimaciones, dos tercios de las importaciones europeas de cocaína pasaron por el Caribe y 47% hacia Estados Unidos (este porcentaje se redujo drásticamente hacia el año 2010) (Platzer 2004: 192). El principal instrumento de cooperación es el *Joint Interagency Task Force South* (JIATF-S), donde participan con enlaces militares y de inteligencia Argentina, Brasil, Canadá, Colombia, Ecuador, El Salvador, España, Francia, Gran Bretaña, Holanda, México, Perú y Venezuela.⁵ En el JIATF-S se hace el seguimiento de radares de las rutas de las embarcaciones y aeronaves de toda la Cuenca del Caribe y el Pacífico.

Los países del Caribe rápidamente compartieron las estrategias de control del crimen diseñadas por Estados Unidos por las siguientes razones. 1) la mayoría no cuentan con fuerzas armadas, y los cuerpos policíacos, debido al tamaño de las islas, al tener recursos precarios no son capaces por sí mismos de enfrentar el poder de los carteles, 2) como no pueden enfrentar de forma aislada a los carteles, muy rápido se configuraron mecanismos multinacionales de cooperación con Estados Unidos y Gran Bretaña, 3) la ciudad de Miami jugó un rol central, como principal puerto aéreo de comunicación de la región, y el principal centro financiero de toda la región, 4) casi todas las islas del Caribe se convirtieron en paraísos fiscales, al igual que Panamá. Esto cambió el rol del Caribe en la guerra a las drogas, pasó de ser una región de tránsito de drogas a Estados Unidos, a configurar una serie de enclaves financieros para el lavado de dinero (Maingot 1997: 98-99). En el caso de Cuba, Estados Unidos cuenta con el respaldo de las fuerzas armadas de este país para enfrentar exitosamente el bloqueo aeronaval para el tráfico de cocaína hacia la Florida (Klepek 2005: 130).

En el Caribe Oriental, en los últimos veinte años ha crecido el crimen callejero producto de la inundación de las calles de marihuana, cocaína y crack. Las drogas están regresando a las islas del Caribe derivado de la “guerra al narcotráfico” emprendida en México. Las autoridades policiales en todo el Caribe Oriental luchan por controlar la ola de crímenes violentos a medida que los narcotraficantes dirigen su atención hacia las islas de habla inglesa de la región. Algunas islas se han convertido en puntos de trasbordo debido a su proximidad con Puerto Rico y las Islas Vírgenes. Una vez que la cocaína llega a cualquiera de las dos jurisdicciones de Estados Unidos, han traspasado las aduanas y la vigilancia costera para ser transportada a la parte continental sin ser sometida a inspecciones aduaneras. El tráfico de drogas en el Caribe

⁵Ver Joint Interagency Task Force South. <<http://www.jiatfs.southcom.mil/>>

Oriental impone un doble contratiempo en las sociedades de las islas, pues no sólo amenaza las instituciones democráticas y el estado de derecho, sino que debido a que los traficantes pagan en especie, en lugar de en divisas, se crea un mercado local para cocaína y crack, con los consiguientes problemas sociales, de violencia y de salud pública que esto acarrea (McPhaull 2012).

La guerra se acerca a las fronteras México-Estados Unidos

En el caso de México y Estados Unidos, desde los años ochenta el crecimiento del tráfico de drogas fue uno de los principales puntos de tensión entre los gobiernos de ambos países (del Villar 1989). Esta fricción se agravó desde el asesinato del agente de la DEA, Enrique Camarena, en 1985 en Guadalajara (Chabat 1994: 115).⁶ A partir de éste hecho en México comienza a verse el problema como asunto de seguridad nacional (Walker 1996). El gobierno por vez primera lo califica así desde 1987 (Toro 1990: 375).

Durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (diciembre de 1988-noviembre de 1994) se reformulan todas las estrategias institucionales y de coordinación para el combate a las drogas. Igualmente inicia una cooperación sin precedentes con el gobierno de Estados Unidos. La estrategia de México, en voz de uno de sus principales autores, no es de eliminación, sino de contención: “La meta de esa guerra no es destruir al enemigo, porque esto es imposible. Se trata de mantenerlo bajo control” (Carrillo 1993). Desde 1990, la colaboración entre gobiernos y ejércitos comienza a conocerse en medios de comunicación. En junio de ese año se menciona que una unidad táctica del ejército de Estados Unidos había realizado detecciones de aeronaves en espacio aéreo mexicano.⁷ En la segunda visita del presidente Salinas a Estados Unidos, en junio de 1990, se establecen los acuerdos para la presencia de agentes de la DEA en México, y, posteriormente, en noviembre de ese año, se establecen los marcos de acción de las actividades de rastreo de aeronaves y satélites de Estados Unidos en la guerra contra las drogas.

Entre las acciones más importantes desarrolladas durante el gobierno de Salinas fue la creación del Centro de Planeación para el Control de Drogas

⁶Información revelada en 2013 señala que había una pugna entre la CIA y la DEA, ver Univisión “CIA habría participado en el asesinato de Camarena y no Caro Quintero”. Ver Univision.com: <<http://noticias.univision.com/narcotrafico/noticias/article/2013-10-12/cia-habria-participado-en-el-asesinato-de-camarena-y-no-caro-quintero#ixzz2mFQLv7sZ>>(consultado 27 de noviembre de 2013).

⁷*Los Angeles Times*, 7 de junio de 1990.

(CENDRO) en 1992, —el CENDRO tiene funciones básicas de inteligencia—, el establecimiento ese año del Programa Nacional para el Control de Drogas (Poder Ejecutivo 1993: 11), y, posterior al asesinato del cardenal Posadas en Guadalajara el 24 de mayo de 1993 (PGR 1994),⁸ fue creado el Instituto Nacional para el Combate a las Drogas (INCD), como dependencia de la PGR, el 17 de junio de 1993, sustituyendo a la Coordinación General para la Atención de los Delitos Contra la Salud. El INCD tiene funciones operativas, teniendo asignados agentes de la Policía Judicial Federal.

Y en los años noventa el saldo en el combate a las drogas era contradictorio. Los informes oficiales señalan un avance muy importante en la guerra, sin embargo, numerosos estudios afirman que la misma se estaba perdiendo. Entre enero de 1989 y diciembre de 1992, se interceptaron 178.91 toneladas de cocaína (un promedio de 45 por año) (Poder Ejecutivo 1992: 155). En el periodo de gobierno de Ernesto Zedillo, se decomisaron, entre diciembre de 1994 y diciembre de 1996, 47 toneladas (SRE 1997: III). O sea, la mitad por año, comparando con el sexenio de Salinas. También en Estados Unidos los aseguramientos de cocaína han bajado, aunque no en las mismas dimensiones que en México. Por ejemplo, en 1993, se decomisaron 118 toneladas de cocaína, en 1994, 120 y en 1995, 98 (STR 1997: 56).

La guerra contra las drogas durante el gobierno de Zedillo se basó en la formulación del “Programa Nacional para el Control de Drogas 1995-2000”. Se estrecharon las relaciones de cooperación con Estados Unidos, a partir del establecimiento del “Grupo de Contacto de Alto Nivel México-Estados Unidos para el combate a las Drogas” (GCAN) (U.S.-Mexico High Level Contact Group), en marzo de 1996 (SRE 1997: presentación). Esta cooperación se reforzó un año después con la visita del presidente Clinton a México en mayo de 1997, firmándose entre los dos presidentes la “Declaración de la Alianza México-Estados Unidos Contra las Drogas”.⁹

En la estrategia de Estados Unidos para contener el flujo de narcóticos a su territorio, México es la principal prioridad en lo que respecta a la intercepción, siendo Colombia la prioridad para eliminar la producción. Según el general Barry McCaffrey, “zar” de guerra contra las drogas en Estados Unidos, el 70% de toda la cocaína que ingresa a Estados Unidos pasa por México, y la PGR asegura que en México las ganancias de los narcos ascienden a 30

⁸Este informe señala que el Cardenal fue realizado por el grupo de los Arellano Felix, confundiendo al Cardenal con “El Chapo Guzmán”.

⁹Ernesto Zedillo y William Clinton “Declaración de la Alianza México-Estados Unidos contra las Drogas”, México, 6 de mayo de 1997. *Reforma*, México, 9 de mayo de 1997, p. 11-A.

mil millones de dólares (Schulz 1997: 10)¹⁰ Igualmente, el 80 por ciento de la mariguana y del 20 al 30 por ciento de la heroína se introducía a través de México (Schulz 1997: 6). Por ello, en la militarización de la guerra contra las drogas, se canalizó la asistencia directamente al ejército mexicano, por la desconfianza en las fuerzas de la PGR (Zirnite 1997: 19).

Con el cambio de gobierno en México en diciembre de 2000, la estrategia de combate continuó su curso, no obstante que en Estados Unidos, producto de los atentados del 11 de septiembre de 2001, el terrorismo se tornó el epicentro de sus prioridades de seguridad nacional, lo que en cierta manera “benefició” a los narcotraficantes colombianos y mexicanos, pues se “ablandó” el seguimiento de sus acciones.

Durante los años que marcaron el fin del régimen de hegemonía del PRI, entre 1988 y 2000, se dieron dos principales reformas en el Estado mexicano que acompañaron la ruta a la modernidad económica y política: 1) la privatización de gran cantidad de empresas estatales y la desregulación de muchas actividades económicas, entre otras cosas para poder ingresar con capacidades competitivas en 1994 al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), y 2) se dieron la mayor parte de las reformas legales necesarias para construir un sistema político y electoral competitivo.

El gran vacío es que no se reformó el sistema de seguridad y defensa del país, y las viejas estructuras se mantuvieron sin modificaciones sustantivas. Con ello, se postergó hasta 1999 la creación de una estructura policiaca federal (se fundó la Policía Federal Preventiva PFP), y se dejó sin modificaciones el sistema de impartición de justicia. Con estos dos pilares completamente disfuncionales –y casi inexistentes en la realidad– a la transición a la democracia (justicia y policía), el combate al narcotráfico, que en cualquier estado democrático de derecho le corresponde a los cuerpos policíacos emprenderla en correspondencia con el sistema de justicia, es que se emplea de forma intensiva al ejército. A ello hay que agregar que la estructura de las fuerzas armadas tampoco se reforma y moderniza, con lo que las herramientas fundamentales del combate eficaz al narcotráfico (policía, justicia y defensa) gozan de grandes vulnerabilidades y debilidades, que se acompañan de servicios de inteligencia que le habían dado prioridad a la inteligencia “política” sobre la criminal. Así, tenemos dos guerras y cuatro vulnerabilidades institucionales, que se conjugan con el aumento de los homicidios producto de los enfrentamientos entre carteles

¹⁰Barry R. McCaffrey “Un ex-comandante en Jefe revisita América Latina”, en *Joint Force Quarterly* No. 11, Spring 96 (edición especial “La seguridad de Las Américas”), p. 46.

y sus fragmentaciones internas, así como la reacción a ellos a la ofensiva del Estado.

Uno de los vértices fundamentales de la transición a la democracia en México es el decremento del poder de la presidencia de la República, y el aumento del poder de gobernadores y alcaldes –mediante la llamada “descentralización”– dejando como saldo, en vez de una democracia más fuerte, una dispersión de poder casi *feudalizada* que favoreció a los grupos locales. Con ello los grupos criminales de todo tipo se fortalecieron –principalmente los narcotraficantes–. Así, se fueron desmantelando los elementos básicos que sostenían la estabilidad del país, y no se sustituyeron por una gobernabilidad democrática sólida, pero con una notable debilidad de las estructuras de seguridad, defensa y justicia, que no sufrieron una reforma modernizadora como lo requerían las circunstancias. A esto le podemos llamar una disfunción en seguridad.

De esta manera, la estabilidad del gobierno mexicano comenzó a ser amenazada por los cárteles por la necesidad de controlar territorios y acumular poder económico, sobre todo en el norte del país. En realidad existen tres guerras: la primera es la denominada “guerra a las drogas” (el gobierno mexicano hacia los carteles), que llevó, como reacción defensiva de los carteles a que empezara una pugna por mercados y rutas de tránsito hacia Estados Unidos y a su acelerada fragmentación. Y ello inmediatamente derivó en la segunda guerra, mucho más violenta, que es la que se da entre los carteles. También, hacia 2009-2010, aparece una tercera guerra, que es la de los carteles contra la población civil. Aquellos carteles afectados por “éxitos” tácticos de la estrategia militar implementada (como el desmantelamiento de los liderazgos), como los Zetas y la Familia Michoacana y Los Caballeros Templarios, abren un frente de batalla contra la población civil, con secuestros, extorsiones, cobro de impuestos, y hasta ocupación de estructuras de poder político municipal, para extraer de los políticos locales partes de los presupuestos de gobierno.

Así, estas tres guerras: el enfrentamiento entre los diferentes carteles, el combate al narcotráfico por el Estado mexicano, y la guerra de los carteles contra la población civil se hace en un contexto de debilidad debido a que hay cuatro vulnerabilidades: primero, la democracia mexicana es joven, inicio a fines de los noventa, y hasta el año 2000 no se procedió al cambio de partido en el gobierno; segundo, el proceso democrático es incompleto, faltan muchas áreas del Estado en avanzar en reformas democráticas, entre estos sectores está el de la defensa, la inteligencia y el sistema de justicia, además la transparencia de la información oficial es muy limitada, y está acotada por

“cláusulas de seguridad nacional”,¹¹ tercero, en el sistema político conviven elementos del viejo autoritarismo con las nuevas condiciones democráticas, y en muchas ocasiones se imponen los primeros, y; en cuarto lugar, el país está asolado por “poderes fácticos” nacionales e internacionales. Entre ellos está el crimen organizado. En síntesis, coincidió en el tiempo la transición a la democracia con el proceso de globalización, que en sus aspectos negativos le ofrece condiciones favorables al crimen organizado, por ubicarse México entre las regiones productoras y las consumidoras.

El principal esfuerzo de cooperación de Estados Unidos con México para fortalecer la guerra a las drogas es la Iniciativa Mérida. Este programa en su origen, en el año fiscal de 2008, tuvo un presupuesto de \$1.6 mil millones de dólares a ejecutarse entre 2008 y 2010. Se incluyeron recursos para Centroamérica, República Dominicana y Haití. A México se le asignaron \$1.4 mil millones de dólares. Posteriormente se centró la iniciativa sólo en México. Cuatro son sus objetivos estratégicos para enfrentar el poder de las organizaciones criminales. El primero es actuar para acotar el poder de los cárteles y la impunidad y protección de que gozan por parte de autoridades corruptas. Para ello se necesitaba como primer paso fortalecer todos los organismos que integran el sistema de seguridad del Estado mexicano, conformado principalmente por las fuerzas armadas, la Policía Federal, los organismos de inteligencia, y todo el sistema de justicia penal. Como segundo propósito, la Iniciativa Mérida pretende fortalecer el control de la frontera México - Estados Unidos mediante el uso intensivo de tecnología. El tercero es mejorar la capacidad de los sistemas de justicia penal a través de reformas institucionales y administrativas, para implementar los juicios orales. Y, como cuarto aspecto, es controlar las actividades de las pandillas asociadas al tráfico de drogas y disminuir la demanda de éstas (Ribando Seelke/Wyler/Beittel: 2010:15) También la Iniciativa Mérida incluye el fortalecimiento de la sociedad civil, a través de la Agencia para el Desarrollo internacional (USAID). El componente geopolítico se incluye con la expansión del proyecto a los países de Centroamérica y el Caribe, y con propuestas para controlar también la frontera sur de México, considerada prácticamente abierta y con condiciones muy favorables para el desarrollo de las actividades criminales. El resultado de la Iniciativa Mérida es contra-

¹¹La *Ley de Seguridad Nacional* emitida en 2005 contiene una cláusula de “Seguridad Nacional” mediante la cual las instituciones del gobierno pueden negarse a otorgar información a la ciudadanía, la prensa o la academia. En los hechos, esta cláusula nulifica los avances logrados en la *Ley de Acceso a la Información* de 2002, en temas concernientes a seguridad nacional y defensa.

dictorio, pues claramente el balance desde el punto de vista de la sociedad civil es negativo, pues se trasladó el escenario de “guerra a las drogas” al territorio mexicano.

CONCLUSIONES

Entre los éxitos tácticos en la guerra a las drogas, como resultado de la implementación de la estrategia implementada por Estados Unidos, se encuentran:

1. Lograr estabilizar y reducir el consumo de cocaína en Estados Unidos;
2. la disminución del poder político que habían alcanzado los grandes monopolios criminales colombianos de Medellín y Cali;
3. la construcción de una Policía Nacional en Colombia con capacidades profesionales;
4. implementar el Plan Colombia desde 1999, como el programa más ambicioso antinarcóticos (y antiguerrilla, aunque no se reconozca oficialmente)
5. lograr que Cuba sea un factor importante de la guerra a las drogas, por el fortalecimiento de sus fronteras aeronavales;
6. lograr que en la guerra al narcotráfico, Nicaragua tenga cooperación con Estados Unidos;
7. lograr cerrar el corredor aéreo y marino del Caribe hacia la península de Florida, principalmente a través de la actividad de monitoreo e interceptación del Joint Interagency Task Force South (JIATF-S);
8. lograr implementar la Iniciativa Mérida desde 2007-2008, pues en México, por la tradición de su gobierno y fuerzas armadas, se negaba una cooperación estrecha en materia de seguridad y militar, se vencieron las resistencias con la iniciativa Mérida;

Entre los fracasos de la guerra a las drogas están:

1. No se lograron eliminar los cultivos de cocaína en Colombia;
2. Colombia sigue siendo un país de alta violencia criminal, y ahora, como efecto de la guerra a los grandes carteles, se configuraron gran cantidad

de organizaciones criminales medianas y pequeñas (conocidos como Bacrim)

3. Se trasladó la guerra a las drogas a un escenario más cercano a Estados Unidos: Centroamérica y México;
4. En el caso de México, se desataron tres guerras de forma simétrica. La guerra a las grandes organizaciones criminales emprendida por el presidente Calderón desde 2007, basada en una “estrategia DEA”, de buscar y capturar a los principales líderes, lo que se acompañó de una segunda guerra, entre carteles y una tercera, el acoso hacia la población civil. Esta guerra la respalda Estados Unidos a través de la Iniciativa Mérida;
5. En parte por la estrategia de erradicación de cultivos en los países andinos, ascendieron fuerzas políticas antiestadounidenses, por el fracaso en el intento de erradicar un cultivo ancestral, que es en parte esencial de la dieta y cultura de las poblaciones indígenas andinas. Esto se observa fundamentalmente en Bolivia;
6. La guerra al narcotráfico, en general, está afectando los procesos de democratización de muchos países involucrados en ella, como México, los Centroamericanos, Bolivia, Venezuela, pues se empoderan las fuerzas militares y policíacas, por la necesidad de su empleo en la guerra contra las drogas;
7. Ha aparecido una opinión pública y política en América Latina que comienza a organizarse contra la guerra a las drogas, especialmente contra el empleo de fórmulas militares. Esta opinión crecientemente se vuelve una opinión “antiestadounidense”. Este movimiento de opinión y político comenzó con la comisión presidida por los ex-presidentes de Colombia, Brasil y México, César Gaviria, Fernando Henrique Cardoso y Ernesto Zedillo, que ha sido respaldada por numerosos personajes de la vida política y diplomática latinoamericana e incluso estadounidense. En Uruguay se está legislando en favor de la legalización y regulación de la marihuana; en Guatemala el presidente habla de abrir el debate a opciones diferentes, y esto ha sido trasladado a comisiones de la Organización de Estados Americanos (OEA).
8. La guerra al narcotráfico también se está debilitando en el “frente interno” estadounidense, con la legalización del uso medicinal y recreativo en algunos estados.

BIBLIOGRAFÍA

- Acevedo, Carlos (2008): *Los costos económicos de la violencia en Centroamérica*, San Salvador: Consejo Nacional de Seguridad Pública de El Salvador.
- Alda, Sonia (2012): “La participación militar en el combate contra la violencia criminal”. En: Instituto Español de Estudios Estratégicos (ed.): *Los desafíos de Seguridad en Iberoamérica, Cuadernos de Estrategia* No. 158, Madrid, pp. 199-232.
- Americas Quarterly (2010), Spring “Trafficking and Transnational Crime: the Greatest Threat to Democracy Today”. pp. 38-72.
- Arnson, Cynthia/Olson, Eric (eds.) (2012): *Organized Crime in Central America: The Northern Triangle*, Washington, DC: Woodrow Wilson Center.
- Bagley, Bruce (1991): *Myths of Militarization: The Role of the Military in the War on Drugs in the Americas*, Miami: North-South Center.
- Bagley, Bruce (2008): “Colombia y la Guerra contra las drogas”. En: *Foreign Affairs en Español*, Vol. 8, No. 1, (artículo original de 1988), pp. 169-188.
- Bagley, Bruce/Tokatlián, Juan Gabriel (1991b): “Drogas y dogma: La diplomacia de la droga en Estados Unidos y América Latina en la década de los ochenta”. En: *Pensamiento Iberoamericano*, No. 19, Madrid, enero-junio, pp. 235-255.
- Carrillo Olea, Jorge (1993): “El control de drogas: situación y perspectiva”. En: *La Jornada*, México, 15 de octubre de 1993, p. 23.
- Chabat, Jorge (1994): “Seguridad nacional y narcotráfico: vínculos reales e imaginarios”. En: *Política y gobierno*, Vol. I., Núm. 1, pp. 97-123.
- Carpenter, Ted Galen/Rouse, R. Channing (1990): *Perilous Panacea: The Military in the Drug War*, Washington, DC: CATO Policy Analysis, No. 128.

- Del Villar, Samuel (1989): "El mercado ilegal de narcóticos en México y Estados Unidos: el fracaso de una política y una alternativa". En Riordan Roett (comp.): *México y Estados Unidos. El manejo de la relación*, México, D.F.: Siglo XXI, pp. 252-275.
- Doyle, Kate (1993): "The Militarization of the Drug War in Mexico". En: *Current History*, Vol. 92, Num. 571, pp. 83-88.
- Frost, Charles (1986): "Drug Trafficking, Organized Crime and Terrorism: The International Cash Connection". En: Uri Ra'anán et al. (eds.): *Hydra of Carnage. International Linkages of Terrorism. The Witnesses Speak*, Massachusetts, Lexington Books, pp. 189-198.
- Griffith, Ivelaw (2000): "Drugs and the Emerging Security Agenda in the Caribbean". En: Joseph S. Tulchin & Ralph Espach (eds.): *Security in the Caribbean Basin. The Challenge of Regional Cooperation*, Boulder: Lynne Rienner, pp. 137-150.
- Henze, Paul (1986): "Organized Crime and Drug Linkages". En: Uri Ra'anán et al. (eds.): *Hydra of Carnage. International Linkages of Terrorism. The Witnesses Speak*, Massachusetts, Lexington Books, pp. 171-188.
- Isenberg, David (1992): "The Pentagon War on Drugs: The Ultimate Bad trip". En: *The Defense Monitor*, Vol. 21, No.4, pp. 1-8.
- Keck, Thomas (2000): "The Cooperative Agenda of the U.S. Armed forces in the Caribbean", y Ivelaw Griffith "Drugs and the Emerging Security Agenda in the Caribbean". En: Joseph S. Tulchin & Ralph Espach (eds.): *Security in the Caribbean Basin. The Challenge of Regional Cooperation*, Boulder: Lynne Rienner, pp. 185-188.
- Klepak, Hal (2005): *Cuba's Military 1990-2005*, New York: Palgrave-McMillan.
- Kruijt, Dirk (2011): *Drogas, democracia y seguridad. El impacto del crimen organizado en el sistema político de América Latina*, La Haya: Netherlands Institute for Multiparty Democracy.

Lewis, Rudyard (2000): "Initiatives for Cooperative Regional Security. The Eastern Caribbean Regional Security System". En: Joseph S. Tulchin & Ralph Espach (eds.): *Security in the Caribbean Basin. The Challenge of Regional Cooperation*, Boulder: Lynne Rienner, pp. 177-184.

Mabry, Donald J. (1989): "The U.S. Military and the War on Drugs in Latin America". En: *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 30, No. 2 & 3, Summer/Fall, pp. 53-76.

McPhaul, John (2012): "Narcotráfico y violencia de las pandillas aumentan rápidamente en el Caribe Oriental", 27 de febrero de 2012, en: <www.dialogo-americas.com/es/articulos/rmisa/features/regional_news/2012/02/27/aa-eastern-caribbean>.

Maingot, Anthony P. (1997): "The Sovereignty versus Security Paradox in the Caribbean". En: Joseph S. Tulchin, Andrés Serbín y Rafael Hernández (editores), *Cuba and the Caribbean. Regional Issues and Trends in the Post-Cold War Era*, Washington, DC: Woodrow Wilson Center, pp. 89-108.

Moller, Jorgen/Skaaning, /Svend-Erik (2013): "The Third Wave. Inside the Numbers". En: *Journal of Democracy*, Vol. 24, No. 4, pp. 97-109.

Perl, Raphael (1992): *The Andean Drug Initiative: Background and Issues for Congress*, Washington, D.C.: Congressional Research Service.

Platzer, Michael et al. (2004): "Illicit Drug Markets in the Caribbean. Analysis of Information on Drugs Flows through the Region". En: Axel Klein/Marcus Day/Anthony Harriot (eds.): *Caribbean Drugs. From Criminalization to Harm Reduction*, London: Ian Randle Pub./Zed Books, pp. 189-223.

PNUD (2013): *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano. Diagnóstico y propuestas para América Latina*, New York: PNUD.

Poder Ejecutivo Federal (1992): *El control de drogas en México. Programa Nacional 1989-1994. Evaluación y seguimiento*, México, D.F.

Poder Ejecutivo Federal (1993): *El control de drogas en México. Programa Nacional 1989-1994. Evaluación y seguimiento*, México, D.F.

Procuraduría General de la República (PGR) (1994): *Informe sobre los homicidios acontecidos en el aeropuerto de Guadalajara el 24 de mayo de 1993*, México, D.F.: PGR.

Ribando Seelke, Clare/Wyler, Liana Sun/Beittel, June S. (2010): *Latin America and the Caribbean: Illicit Drug Trafficking and U.S. Counterdrug Programs*, Washington, DC: Congressional Research Service.

Sarkesian, Sam (1986): “Defensive Responses”. En: Uri Ra’anan et al. *Hydra of Carnage. International Linkages of Terrorism. The Witnesses Speak*, Massachusetts: Lexington Books, pp. 201-220.

Schulz, Donald E. (1997): *Between a Rock and a Hard Place: The United States, Mexico and the Agony of National Security*, Carlisle Barracks: U.S. Army War College.

Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) (1997): *México y Estados Unidos ante el problema de las drogas. Estudio diagnóstico conjunto*, México, D. F.

Tokatlian, Juan Gabriel (2001): “El crimen organizado crece, cambia y se perfecciona”. En: *Clarín*, Argentina, 10 de abril de 2001. Disponible en: <<http://edant.clarin.com/diario/2001/04/10/o-02304.htm>> (consultado el 2. De diciembre de 2013).

Toro, María Celia (1990): “México y Estados Unidos: el narcotráfico como amenaza a la seguridad nacional”. En: Sergio Aguayo/Bruce Bagley (comps.): *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, México,D.F.: Siglo XXI, pp. 367-398.

Treverton, Gregory F. (1989): “Los narcóticos en la relación de México y Estados Unidos”. En: Riordan Roett (comp.): *México y Estados Unidos. El manejo de la relación*, México, D.F.: Siglo XXI, pp.277-294.

UNODC 2009: *Resumen Ejecutivo del Informe Mundial sobre las drogas 2009*, Viena: UNODC. Disponible en: <http://www.unodc.org/documents/wdr/WDR_2009/Executive_summary_Spanish.pdf> (consultado 27 de noviembre de 2013).

UNODC (2013): *World Drug Report 2013*, Viena: UNODC. Disponible en: <http://www.unodc.org/unodc/secured/wdr/wdr2013/World_Drug_Report_2013.pdf> (consultado 23 de noviembre de 2013).

Walker III, William O. (1996): "After Camarena". En: Bruce M. Bagley/ William O Walker III (eds.): *Drug Trafficking in the Americas*, Miami: North-South Center, pp. 395-442.

Zirnite, Peter (1997): *Reluctant Recruits: The U.S. Military and the War on Drugs*, Washington, DC: WOLA.



2

EL INVOLUCRAMIENTO DE POLICÍA Y MILITARES A NIVEL INTERNACIONAL



EL EMPLEO DE LAS FUERZAS ARMADAS EN ASUNTOS INTERNOS

Héctor Luis Saint-Pierre/Laura M. Donadelli

La convergencia de algunos acontecimientos que sacudieron el continente americano, fueron desdibujando los límites entre la guerra y el crimen, entre la Defensa y la Seguridad Pública, entre la función militar y la policial. Entre esos acontecimientos, citamos el aumento de la violencia desatada por diversas manifestaciones de actividades ilícitas y delictivas, que superan la capacidad de contención policial; el escenario relativamente improbable de guerras interestatales, pese a la permanencia de varios contentiosos jurídicos entre algunos países del continente y la precaria situación institucional de algunos países que, ante la gravedad de las amenazas, solo pueden recurrir a sus Fuerzas Armadas (FA), única institución fuertemente implementada durante la Guerra Fría a raíz de los intereses de agenda hemisférica de la potencia hegemónica regional. Este recurso, que viene hipertrofiando la musculatura institucional de los países, además de ocultar las deficiencias institucionales nacionales y perpetuarlas, se ha mostrado impotente ante el desafío desde el punto de vista de la eficiencia y ha relocalado a los militares en el centro del escenario político de la región. Aquí analizaremos las diferentes caras de la fuerza en su empleo interno y externo, en su aplicación en la Seguridad Pública o la Defensa. Posteriormente describiremos la situación de esta tendencia de emplear las FA “en toda ocasión” realizando especialmente el caso brasileño.

Las diferentes funciones de la fuerza en la Defensa y la Seguridad Pública Admitiendo la dificultad operacional de algunos países¹² para reconocer la

¹²A algunos países, como es el caso de Colombia, que enfrentan importantes y crónicos conflictos internos, involucrados en un enfrentamiento en el que no pueden escatimar esfuerzos institucionales para mantener el monopolio de la violencia y la univocidad jurídica para todo el territorio nacional, les resulta difícil, cuando no imposible, hacer diferencias conceptuales entre seguridad y defensa y la decisión sobre los medios de empleo en el combate suenan cínicas, porque en la práctica se ven obligados a usar todo el potencial del que disponen para enfrentar la amenaza que los dilacera.

distinción entre la Defensa y la Seguridad Pública, por encontrarse involucrados en serios problemas de enfrentamiento interno, apoyamos el debate de esta cuestión en la distinción constitucional entre las cuestiones de la Defensa y de la Seguridad Pública (Saint-Pierre 2008). Aquí abordamos esta distinción desde una perspectiva filosófica.

Algunos filósofos consideran que los hombres son seres solitarios y la sociedad es el producto de una deliberación y de un acuerdo entre ellos. Antes de ese acuerdo, cada quien debía cuidarse de los demás en un régimen de auto-ayuda sin treguas, en un estado de guerra permanente que Hobbes consagró como “estado de naturaleza”, en el que *homo homini lupus*, “el hombre es lobo del propio hombre”.¹³ Así, el pavor lleva a los hombres a prescindir de la voluntad y capacidad de autoprotección, para concentrarla monopolísticamente en alguien (un hombre o un grupo de hombres) que, por no formar parte del pacto, carece de obligaciones y compromisos.

La decisión, resultado de la voluntad del soberano, es el contenido material de su expresión cuya forma es el imperativo. Como es la expresión normativa de la voluntad, el soberano ordena jurídicamente su relación con los súbditos y entre ellos. Aunque el pacto no obliga al soberano, su fundamento es la búsqueda de protección del súbdito y, en consecuencia, ésta es la única condición tácita, pero fundamental, del pacto: conceden al soberano el monopolio de la violencia esperando en cambio una efectiva protección. Por eso, la primera característica de ese monopolio es que su ejercicio para con los súbditos es el ordenamiento y la protección. El soberano garantiza la seguridad y el orden, es decir, anula la polémica interna y erradica el concepto de “enemigo” del ámbito interno.¹⁴ Por eso, el ejercicio interno del soberano consiste, antes que nada, en neutralizar los conflictos, manteniéndolos en el marco de la seguridad de todos sus ciudadanos (Schmitt 1984: 3ss). En su

¹³Injustamente Hobbes es recordado por ese estado y a la anarquía se la denomina “estado hobbesiano”. Sin embargo, para Hobbes ésta era una situación pre-social, a la que tal vez llegó ante la visión aterradora de la revolución inglesa, de la que huyó para refugiarse en Francia. Su esfuerzo intelectual trató, justamente, de fundamentar filosóficamente la sociedad por medio de un pacto societal que permitiese a los hombres superar aquella situación para vivir en paz y con seguridad.

¹⁴Para los griegos, *Pólemos*, Guerra, era una confrontación armada con el *xenos*, los “otros”, con no griegos. Entre ellos podía haber discordia, subversión, revueltas, pero no guerra: la idea del “enemigo interno” era aberrante. Esta idea, que se introdujo en América Latina con la *Doctrina de la Seguridad Nacional* es un desvío, una aberración política. El concepto de “enemigo interno” permite eliminar compatriotas sin que esto constituya un crimen. En realidad, el ordenamiento del soberano mantiene las diferencias entre los hombres en un estado agonal (Freund 1995).

actividad interior, el soberano es policía¹⁵ y, en el sentido estricto del término, sólo para el exterior es política.¹⁶

La relación entre el soberano y sus súbditos, cristalizada en la univocidad jurídica emanada del soberano y mantenida por el monopolio legítimo de la violencia, constituye una unidad decisiva, en sentido estricto, una unidad política entre otras unidades políticas.¹⁷ De ahí que sea vital para cada unidad desarrollar su sensibilidad estratégica para percibir entre las unidades políticas las que puedan potenciar su capacidad y, principalmente, aquellas que puedan amenazarla. Sobre esta percepción distinguirá a sus amigos de sus enemigos. La existencia de esa pluralidad de unidades políticas, que pueden llegar a enfrentarse por la existencia, transformó el ambiente externo en un *pluriverso* más que un universo, como observó Schmitt. En ese pluriverso, cada unidad política trata de preservar su propio ordenamiento normativo y lograr el reconocimiento del mismo por parte de las otras unidades políticas. Ante la falta de un orden normativo que regule la relación entre las unidades políticas del *pluriverso*, cada unidad proyecta para el exterior su sensibilidad y la imagen de su capacidad de potencia, buscando definir y obtener reconocimiento del límite de su soberanía, así como percibir y delimitar la estatura soberana de las otras unidades políticas, de manera que establece fronteras. Las proyecciones de las unidades políticas (en nuestra época el Estado) constituyen el plexo de las relaciones de fuerzas en reconocimiento y delimitación de las respectivas estaturas estratégicas. Consideramos que este mutuo cálculo y reconocimiento es la *materia empírica* de la “Seguridad Internacional”. La plástica cristalización jurídica de esa relación de fuerzas constituye el “derecho internacional”, que define y normativiza todo lo relacionado con la guerra y la paz, el conflicto y la cooperación, y constituye el pilar de la Política Internacional.

De esa manera queda definido, en relación a la diferente naturaleza del empleo de la fuerza (monopólico internamente y de libre concurrencia para

¹⁵Nótese que la raíz de término “policía” es el mismo que de “política”: *Polis*.

¹⁶Para Schmitt, así como la esencia de la ética permite distinguir lo “bueno” de lo “malo”, la estética lo “bello” de lo “feo”, la economía el “lucro” de la “perdida”, la esencia de la política permite distinguir “amigos” de “enemigos”. Inexistente internamente, el enemigo sólo se divisa en la relación con otras unidades políticas, entre las cuales y por una decisión de última instancia, distinguirá las constelaciones de amigos de las constelaciones de enemigos.

¹⁷Como observa Schmitt, “Del carácter conceptual de lo “político” se deriva el pluralismo del mundo de los estados. La unidad política presupone la posibilidad real del enemigo y, por consiguiente, de otra unidad política coexistente con la primera” (Schmitt 1984: 49).

el exterior),¹⁸ el ámbito de la unidad política y el del *pluriverso*, pero también viceversa, el mismo fenómeno muestra inequívocamente la diferente naturaleza de la fuerza empleada en cada caso. En efecto, el principal desafío y la preocupación *permanente* del Estado es el cuidado, por un lado, de la seguridad de los ciudadanos y la manutención del orden, del *status quo* y, por otro, la defensa de ese *status quo* en el conjunto de las unidades decisivas dentro del *pluriverso*. La naturaleza de la fuerza en su proyección interna es *protectora* del ciudadano y *conservadora* del orden y se conoce como Seguridad Pública, Seguridad Interna, Seguridad Ciudadana, normalmente administrada, en la complejidad del Estado actual, por el Ministerio de Justicia, del Interior y más recientemente de la Seguridad¹⁹. Asimismo, con una naturaleza de *letalidad defensiva* se apunta, en régimen de libre concurrencia, a eliminar las fuentes de potencial hostilidad y disuadir las intenciones hostiles contra el orden de la unidad política. Este doble ejercicio de la fuerza, por ser permanente, exige una jurisprudencia que legitime y legalice las condiciones y limite el empleo y defina la cadena de responsabilidades que permita la imputación jurídica por su uso, tanto en el orden interno así como al exterior. En la mayoría de las constituciones nacionales, la reglamentación del empleo de la fuerza en cada una de sus dos naturalezas es tratada en capítulos específicos y diferentes.²⁰

En relación a esa normativa y en vista de la eficiencia, cada uno de esos empleos cuenta con una doctrina general y de empleo específicos, así como un entrenamiento y armamento también específico para cada uno de los órdenes de empleo. La especificidad de la naturaleza dual de la fuerza y su permanencia funcional, obliga al Estado a contar con administraciones de esas fuerzas también permanentes, con educación, formación, estatuto y preparación específicos para cumplir cabalmente con el papel constitucionalmente

¹⁸Raymond Aron justifica la existencia de la disciplina “Relaciones Internacionales” por referencia justamente a la fuerza y el modo de empleo de la misma (legal internacionalmente y monopólico internamente) que permitiría recortar el sub-sistema internacional (Aron 1962).

¹⁹El diseño institucional y el nombre de la estructura abocada al mantenimiento de la seguridad varía de país en país. La novedad la presentó la República Argentina que, en marzo de 2011, creó el Ministerio de la Seguridad ante el avance del crimen organizado y crímenes conexos. La creación de este ministerio, además de permitir una mejor organización del enfrentamiento a las amenazas específicas de este orden, permite una separación más clara de las agendas de seguridad y defensa nacionales. En este sentido, Argentina está a la vanguardia de la clara distinción entre Seguridad y Defensa y toma medidas de arquitectura institucional para el enfrentamiento de los desafíos en cada uno de los órdenes del empleo de la fuerza.

²⁰Ver los análisis específicos por países y los comparativos realizados por la investigación del Grupo ADEFAL en: <<http://iugm.es/adefal/inicio/documentacion/>>

definido y realizar con eficiencia las misiones atribuidas: *la formación de funcionarios con dedicación al orden interno o a la defensa nacional obedeciendo a vocaciones y profesiones diferentes*. El mantenimiento de ambas estructuras y su funcionamiento correcto depende de un presupuesto específico y adecuado. El gobierno tiene entre sus obligaciones directas la provisión de los medios necesarios para el correcto y adecuado funcionamiento operacional de ambas instituciones armadas. En caso de inadecuación o insuficiencia de una de ellas, el gobierno debe asegurar su recuperación. Substituir una de ellas por la otra²¹ puede desembocar en una inadecuación instrumental, una ineficacia de resultados y la pérdida de función específica, lo que lleva a escamotear y perpetuar las deficiencias del aparato de Estado que está siendo substituido.

Breve sinopsis histórica de la situación en el continente americano

Con el fin de la Guerra Fría y la desarticulación del diseño bipolar de la geometría de fuerzas, los organismos internacionales, particularmente las misiones ocupadas de la Seguridad Internacional, comenzaron a discutir los conceptos tradicionales de Seguridad analizando la nueva fisionomía de las amenazas. Este proceso puede ser percibido hemisféricamente en la preocupación que la *Organización de Estados Americanos* (OEA) comenzó a mostrar por estos asuntos, tal vez considerando insuficiente el *Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca* (TIAR) diseñado para las exigencias de la Guerra Fría y que naufragó en el archipiélago rocoso del Atlántico Sur. En la Asamblea General, realizada en 1991 en Santiago de Chile, la OEA emitió la *Declaración* que creaba un Grupo de Trabajo específico para la Seguridad Hemisférica, en 1992 fue substituido por la *Comisión Especial de Seguridad Hemisférica* y en 1995 por la permanente *Comisión de Seguridad Hemisférica*.

²¹Tendencia cada vez más frecuente en América Latina, en respuesta al crecimiento descontrolado de la violencia y de la criminalidad que parece superar la capacidad de resistencia de la estructura de seguridad pública. Esto ha llevado a tomar medidas desesperadas que van desde el refuerzo de las fuerzas policiales a través de las fuerzas militares hasta su total substitución. Este proceso ha llevado a la desprofesionalización de las FA, dado el desvío de función y, en muchos casos, a la corrupción de éstas ante el poder económico avasallador del crimen organizado. Los resultados, en el mejor de los casos, fueron meramente pirotécnicos y se reflejaron en los índices de ‘percepción de inseguridad’, pero no en los niveles de violencia propiamente dichos. Retirar a las FA de su papel específico en la política externa significa debilitarlas y desproteger a aquella. Acaba por no resolver el problema de la seguridad pública y oculta el problema que debe resolverse, esto es, el adecuar a las fuerzas policiales a los desafíos actuales de la seguridad pública.

En la Asamblea General de 1991, en Santiago, los Estados miembros adoptaron el compromiso de, “iniciar un proceso de consulta sobre Seguridad Hemisférica, a la luz de las nuevas circunstancias regionales y mundiales, desde una perspectiva actualizada e integral de la seguridad y el desarme”.²² En aquel documento, Patiño Mayer critica la visión “militarizada” y “estática” de los conceptos de Seguridad, que él define como la “situación que en cualquier ámbito posibilita el ejercicio de las propias capacidades, a pesar de la existencia de acciones o situaciones antagónicas que, además, suponen la capacidad para enfrentar o disuadir la agresión o para reducir la vulnerabilidad ante la misma”. Luego define “defensa” como “el conjunto de medidas y acciones destinadas a enfrentar distintos tipos de situaciones de riesgos potenciales o efectivos o reducir la vulnerabilidad ante las mismas”. Mayer se opone a reducir la seguridad al factor militar y acepta su ampliación a cuestiones como extrema pobreza, crecimiento desenfrenado de la población, la desigual distribución de la riqueza, barreras al libre comercio, proliferación de armas de destrucción en masa, etc. Restringe el componente militar a áreas que, por su naturaleza, puedan exigir el uso de la fuerza o el aprovechamiento de sus capacidades técnicas y logísticas. En ese momento, el concepto central no era “Seguridad multidimensional”, sino “Seguridad Cooperativa” que, para Mayer, significa que la seguridad de cada miembro es garantizada por todos, lo que implica en valores e intereses compartidos, la decisión común de protegerlos y enfrentar situaciones antagónicas y agresiones. El Secretario General de la OEA en ese momento, César Gaviria, defendió en sintonía la “seguridad cooperativa, cuyo objetivo principal es la creación de condiciones de seguridad cuya estabilidad dependa de la confianza mutua, de la regulación de la capacidad militar y de la previsibilidad de las acciones de todos los participantes”.²³

Un documento que aborda esta problemática de manera conclusiva y esclarecedora, fue aprobado en el trigésimo segundo período ordinario de la OEA por los Ministros de Relaciones Exteriores y Jefes de Delegación, eternizado como la “*Declaración de Bridgetown*”. En este documento, los Ministros reconocen la multidimensionalidad de las amenazas, preocupaciones y desafíos, incluyendo aspectos políticos, económicos, de salud y ambientales;

²²“Aportes a un nuevo concepto de Seguridad Hemisférica – Seguridad Cooperativa”, documento preparado por el Presidente de la Comisión Especial sobre Seguridad Hemisférica de la Organización de los Estados Americanos, Embajador Hernán M. Patiño Mayer, mayo de 1993.

²³Embajador César Gaviria: “Conferencia regional sobre medidas de fomento de la confianza y de la seguridad”. <<http://www.fasoc.cl/files/articulo/ART41192a1e4e03d.pdf>> (29 de noviembre de 2013)

que muchos de éstos son de carácter transnacional, requiriendo cooperación adecuada para develarlos; que esa multidimensionalidad *exige respuestas de aspectos múltiples* por parte de distintas organizaciones nacionales;²⁴ reconoce que la percepción de las amenazas responde a diferencias y características regionales. Acaban acordando que “los Estados Miembros deben intentar fortalecer y, cuando corresponda, desarrollar mecanismos apropiados y pertinentes para profundizar la cooperación y coordinación a fin de abordar de manera más focalizada las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos multidimensionales a la seguridad hemisférica”²⁵.

De la multidimensionalidad de las amenazas a la seguridad

El adjetivo “multidimensional” –hasta aquel momento aplicado exclusivamente a las amenazas– fue deslizándose al “enfoque” para finalmente caracterizar a la “seguridad” como un todo. Aplicado a las amenazas, aquel adjetivo se refería a los aspectos que, reducida la influencia de las amenazas tradicionales, se visualizaban más nítidamente. El origen de las amenazas ya no se limitaba al Estado, sino abarcaba dimensiones como las sociales, económicas, políticas, etc. Lo nuevo era la construcción conceptual del neologismo “multidimensionalidad de las amenazas”. En un último intento por limitar el alargamiento de “Seguridad”, Patiño Mayer advertía que esas amenazas no afectaban a la seguridad y que *no se adecuaban, ni requerían respuesta militar*. Para él, ante la “multidimensionalidad” de las amenazas, el Estado contaba con una “mutifacetalidad” de respuestas que deberían ser articuladas por las diferentes agencias del Estado. Con esto, Mayer quería decir que el Estado cuenta con herramientas institucionales, además de las FA, para enfrentar esos desafíos. Los ministerios de educación, salud, justicia, economía, entre otros, eran instrumentos más adecuados que el de la defensa para organizar las medidas que permitirían enfrentar con éxito a los nuevos desafíos.

²⁴En el mencionado discurso del Embajador Patiño Mayer, éste antepone a la *multidimensionalidad de las amenazas* la “*mutifacetalidad de las respuestas*”. Esta prevención y precisión que me preocupa en el diseño conceptual, así como el énfasis que le estoy dando a la distinción entre la percepción de las amenazas y la decisión sobre las respuestas, es por el peligro que siempre asecha sobre la instrumentalización de la fuerza en América Latina: la militarización indiscriminada de las respuestas para todos los problemas.

²⁵AG/DEC.27(XXXII-O/02) *Declaración de Bridgetown: Enfoque multidimensional de la Seguridad Hemisférica*, (aprobada en la 4ª sesión plenaria celebrada el 4º de junio de 2002) <http://www.oas.org/xxxiiiga/espanol/documentos/docs_esp/AGGcdoc15_02.htm> (27 de noviembre de 2013)

En 2003, con la *Declaración sobre Seguridad en las Américas*,²⁶ es asumida continentalmente tanto la diversidad de los desafíos, preocupaciones y amenazas, como la “*multidimensionalidad*” de su alcance. Con esto último, se afirma que los desafíos, preocupaciones y amenazas alcanzan diferentes ámbitos o aspectos estatales. Sin embargo, muchas de esas preocupaciones y desafíos, como los ambientales, los políticos, económicos, la pobreza extrema,²⁷ no amenazan la soberanía ni el monopolio legítimo de la violencia. Muchos de ellos, más que amenazas a la soberanía nacional o a la democracia, son claros síntomas de soberanías incompletas y consecuencias indeseadas de democracias deficientes. No obstante, para los signatarios del Documento, ellas “han determinado que la seguridad tenga un carácter multidimensional”.

No obstante se reconozca el empleo de diferentes agencias estatales ante la debilidad institucional de algunos países, la desconfianza en el sistema policial y judicial, sumado al horizonte histórico temporal limitado que preocupa a los políticos (hasta la próxima elección), las respuestas institucionalmente adecuadas se tornan políticamente ineficientes y la respuesta militar se vuelve demasiado atractiva. En efecto, las nuevas amenazas, que ni requieren ni admiten la guerra como respuesta, normalmente exigen mejoras económicas y consistencia institucional y, sobre todo, mucho tiempo. Por otro lado, aunque ineficaces ante los nuevos “desafíos”, las FA, por su capacidad de movilización, de maniobra y amplitud logística, permiten respuestas casi inmediatas y espectaculares. En las calles, ellas provocan una “sensación de seguridad” que permite recuperar “niveles de aceptación popular” a los políticos. En realidad, a veces, la única instancia institucional con capacidad de movilización nacional de algunos países son sus FA. Esto refuerza la precaución con la “securitización” de problemas regionales (Chillier/Freeman 2005) y de militarización de la respuesta. El uso indiscriminado de la FA puede “militarizar” la policía y desprofesionalizar las FA en países acuciados por niveles de criminalidad intolerables.

El empleo indiscriminado de las FA en el Brasil

Después de un régimen militar que duró desde 1964 hasta 1985, el Brasil cuenta con una Constitución Federal aprobada en 1988. La prolongada tran-

²⁶Declaración sobre Seguridad en las Américas (Aprobado en la tercera sesión plenaria, celebrada el 28 de octubre de 2003) OEA/Ser.K/XXXVIII, CES/dec. 1/03 rev. 1, 28 octubre 2003. < <http://www.oas.org/es/ssm/CE00339S03.pdf>>

²⁷A menos que, como ironiza Ernesto López (2003: 57): “‘pobres extremos’ puedan devenir ‘pobres extremistas’ y amenazar la paz social y/o política de una región o país”.

sición de un régimen autoritario a la democracia influyó la Constitución al formalizar la sumisión militar al poder civil, personificado en el presidente. En su Capítulo II, referido a las FA, la Constitución establece que:

Artículo 142. Las FA, constituidas por la Marina, el Ejército y la Fuerza Aérea, son instituciones nacionales permanentes y regulares, organizadas sobre la base de la jerarquía y de la disciplina, bajo la autoridad suprema del Presidente, y su objetivo es defender la patria, la garantía poderes constitucionales y, a iniciativa de cualquiera de ellos, de la ley y el orden (Constitución de Brasil 1988).

En su Capítulo III, que dispone sobre la Seguridad Pública reza que:

Artículo 144. La seguridad pública, deber del Estado, derecho y responsabilidad de todos, se ejerce para preservar el orden público y la seguridad de personas y bienes, por medio de los siguientes organismos: I- la policía federal; II- La policía federal de carreteras; III- La policía ferroviaria federal; IV- La policía civil; V- La policía militar y los cuerpos de bomberos (Constitución de Brasil 1988).

De los artículos citados, puede inferirse que la Constitución brasileña diferencia las disposiciones relativas a la Defensa, de la Seguridad Pública. Sin embargo, el artículo 142 introduce, tal vez deliberadamente, cierta ambigüedad: permite que las FA sean accionadas para garantizar “la ley y el orden”. La Ley Complementaria n° 97 de 09/06/99, sobre normas generales para la organización, preparación y empleo de las FA, dispone:

§ 2 El papel de las FA, para garantizar el orden público, a iniciativa de cualquiera de los poderes constitucionales, se llevará a cabo de conformidad con las directrices definidas por el Presidente de la República, después de haber agotado los instrumentos destinados a la preservación del orden público y la seguridad de las personas y del patrimonio relacionados en el art. 144 de la Constitución Federal (Ley Complementaria 1999).

De acuerdo con el texto, los militares serán accionados únicamente “después de agotados todos los instrumentos destinados al mantenimiento del orden público”. Sin embargo, no es lo que se observa actualmente en el Brasil: alegando la necesidad de garantizar “la ley y el orden” —valores abstractos con pesada carga ideológica— las FA han sido constantemente y cada vez más,

convocadas para resolver los más variados asuntos internos. Veamos ejemplos de la utilización de las FA en funciones no específicas durante los últimos años:

1. *Garantizar la presencia del Estado en todo el territorio*: Brasil es un país de enormes dimensiones continentales, donde la franja costera está más poblada que el interior del territorio. El ejército asumió la responsabilidad de garantizar la *ocupación* de estas áreas remotas y escasamente pobladas. En la Amazonia, el ejército asegura la ocupación y soberanía a través de *Unidades de Frontera*, que constituyen polos de desenvolvimiento, donde la población se beneficia con servicios básicos e infraestructura.²⁸ A través de acciones cívico-sociales, el Ejército *distribuye* alimentos, ropa, medicamentos y vacunas a la población carente en zonas de difícil acceso. Sus médicos atienden en comunidades que, sin ese servicio, no contarían con acceso a los hospitales. Un departamento de ingeniería y *construcción* permite que el Ejército realice obras a fin de “cooperar con el desarrollo del país”.²⁹ Muchas veces es el propio gobierno que solicita ese apoyo para la realización de obras (carreteras, puentes, aeropuertos, etc.) alegando el bajo costo y la disciplina de los militares en comparación con las empresas de construcción.

2. *Seguridad de grandes eventos*: Brasil recibirá algunos de los principales eventos internacionales de esta década: la *Jornada Mundial de la Juventud* y la *Copa de las Confederaciones* ya se llevaron a cabo en 2013, la próxima Copa del Mundo de Fútbol, esperada para 2014 y los Juegos Olímpicos para 2016. Para garantizar la seguridad de las dos primeras, se creó la *Secretaría Especial de Grandes Eventos* (SESGE) que coordinará las instituciones involucradas en las acciones de seguridad (donde la presencia militar es enorme).

La *Jornada Mundial de la Juventud* se llevó a cabo del 23 al 28 de julio de 2013 y contó con la presencia del Papa Francisco. El operativo de seguridad estuvo a cargo del Ministerio de Defensa y el SESGE recién creado y se estima que movilizó entre 8.500 y 12.000 militares, helicópteros, cazas supersónicos F-5M, aviones de ataque leves A-29 *Super Tucano*, un avión de inteligencia y un R-99, una aeronave no tripulada, además de blindados y transporte de tropas.³⁰ Como parte de las actividades, el Papa visitó el Estado de São Paulo. La seguridad de esa visita desplegó 2.200 soldados y 4 helicópteros del Comando de Aviación del Ejército, mientras que la Infantería de

²⁸Disponible en: <<http://www.eb.mil.br/amazonia>> Acceso: 26 de agosto de 2013.

²⁹Disponible en: <<http://www.eb.mil.br/engenharia-e-construcao>> Acceso: 26 de agosto de 2013.

³⁰Observatório Sudamericano de Defesa y FFAA. Informe Brasil. *Forças Armadas participarão da segurança do Papa durante a Jornada Mundial da Juventude*. 10 de julio de 2013.

Marina fue destacada para detectar artefactos químicos, biológicos, radiológicos y nucleares. En Río de Janeiro, la Fuerza Aérea trabajó con un Centro de Control Aéreo destinado al evento y dos drones para vigilar el espacio aéreo.³¹ En total, el gobierno brasileño invirtió aproximadamente USD 12,5 millones para la seguridad del evento. Sobre el costo, el ministro de Defensa, Celso Amorim, intentó justificarlo diciendo que “las grandes inversiones fueron destinadas a la modernización de las FA y no apenas para satisfacer las demandas de los grandes eventos”.³²

Un esquema semejante fue montado para la *Copa de las Confederaciones*. Durante el juego de la final, celebrado el 30/06/13 en Río de Janeiro, 7.400 tropas fueron desplegadas estratégicamente.³³ En un juego realizado en Brasilia, baterías antiaéreas y cazas *Mirage* fueron colocados en alerta, además de helicópteros, 50 vehículos blindados y 3.700 soldados del Ejército en operación.³⁴ En el balance final, la competencia deportiva movilizó 23.000 soldados y contó con una inversión de USD 323 millones.³⁵

3. *Operaciones Ágata*: Operaciones Ágata es una iniciativa del gobierno federal para controlar las fronteras brasileñas, combatir los delitos ambientales y transfronterizos, principalmente en la Amazonia. En la operación Ágata 6, 4.000 km de frontera con Perú y Bolivia fueron patrullados por 7.500 militares, aviones de combate, buques de patrulla, vehículos blindados y helicópteros de combate.³⁶ Ágata 4, movilizó 9.000 militares para localizar pistas clandestinas y actividades de minería ilegal. Aviones Super Tucano bombardearon pistas que habrían podido ser utilizadas para el tráfico de drogas.³⁷ Ágata 7 empleó 25 mil soldados. Desde 2010, los militares brasileños tienen un contingente policial para efectuar capturas en una zona de 150 km de la frontera tierra adentro.³⁸

³¹Ibidem. *Balço final do esquema de segurança da Jornada Mundial da Juventude*. 16 de agosto de 2013.

³²Observatório Sudamericano de Defesa y FFAA. Informe Brasil. *Segurança na Jornada Mundial da Juventude*. 1 de agosto de 2013.

³³Ibidem. *Forças Armadas auxiliaram na segurança do Maracanã*. 10 de julio de 2013.

³⁴Ibidem. *Forças Armadas auxiliaram na segurança da Copa das Confederações*. 19 de junio de 2013.

³⁵Ibidem. *Operação de defesa para a Copa das Confederações conta com 23 mil militares*. 26 de junio de 2013.

³⁶Ibidem. *Operação Ágata 6 é iniciada na fronteira com a Bolívia e o Peru*. 16 de octubre de 2012.

³⁷Ibidem. *Operação Ágata 4: FAB atua em neutralização de pistas de pouso ilegais*. 15 de mayo de 2012.

³⁸Observatório Sudamericano de Defesa y FFAA. Informe Brasil. *Operação Ágata 7 expõe problemas nas fronteiras*. 19 de junio de 2013.

4. *La ocupación y pacificación de las favelas*: Las llamadas “Unidades de Policía Pacificadora” (UPP) se instalaron en las favelas de Río de Janeiro, dominadas por el crimen organizado, con el objetivo de aumentar la presencia del Estado. La conquista del territorio contó con la ayuda humana y material de las FA. La ocupación del complejo de favelas en Lins empleó 14 blindados de la Marina.³⁹ El 12/11/11, los complejos de favelas de La Rocinha y Vidigal fueron ocupados con la ayuda de la Armada, que movilizó 3.000 hombres y 18 blindados. El 03/03/13, trece favelas de Complexo Marañón y la comunidad Barrera Vasco fueron ocupados con la ayuda de 200 fusileros y 17 blindados de la Marina que superaron las barricadas colocadas por los traficantes. Inicialmente, el discurso del gobierno sobre la política de pacificación era de que las FA serían eventualmente empleadas en misiones de invasión y ocupación de territorios y por periodo limitado. No obstante, lo que se constató, fue una permanencia de las FA en contacto con la población por años en los territorios ocupados. En 2011, en el Complejo del Alemán, 80 militares entraron en confrontación directa con la población local usando gas pimienta y balas de goma, con el resultado de 12 heridos.⁴⁰ Después de los informes de abuso de fuerza por parte de los militares y de la presión popular para substituir al Ejército (después de 20 meses de ocupación) por las UPP, el 29/06/12 se terminó el proceso de retirada de la tropa y de los vehículos blindados y el traspaso del control a la Policía Militar.

5. *Manifestaciones populares*: Una serie de manifestaciones inesperadas sacudieron las calles de las principales ciudades de Brasil en junio de 2013. La demanda inicial fue la disminución del precio del transporte público y mejores condiciones de trabajo para los maestros de escuelas públicas. Muchas de estas manifestaciones se caracterizaron por fuertes enfrentamientos con las fuerzas de seguridad. Como forma de control social, el Ejército monitoreó, durante las 24 horas del día, las redes sociales para recabar con antelación alguna información sobre posibles manifestaciones.⁴¹ En Brasilia, las FA fueron desplegadas para proteger edificios públicos, incluyendo el Palacio del Planalto, sede del gobierno federal, y el Palacio del Itamaraty,

³⁹Ibidem. *Instalação de Unidade de Polícia Pacificadora contou com apoio de blindados do Corpo de Fuzileiros Navais da Marinha*. 17 de octubre de 2013.

⁴⁰Ibidem. *Militares entram em confronto com moradores no Complexo do Alemão*. 12 de septiembre de 2012.

⁴¹Observatório Sudamericano de Defensa y FFAA. Informe Brasil. *Exército utiliza redes sociais para monitorar manifestações*. 3 de julio de 2013.

sede del Ministerio de Relaciones Exteriores.⁴² El empleo más reciente de FA para contener las manifestaciones sociales fue el 10/21/13, en Río de Janeiro, donde se llevó a cabo la subasta del campo petrolero Libra, en la zona de aguas profundas del Pre-Sal. El gobernador del estado de Río de Janeiro solicitó refuerzos al gobierno federal que desplegó el Ejército en las cercanías del lugar donde se realizó la subasta con el fin de garantizar el orden.

Consideraciones finales

El empleo de FA en misiones no específicas, especialmente para la Seguridad Pública, se está tornando peligrosamente recurrente en una América Latina crónicamente afectada por deficiencias institucionales. Lo que podría ser admitido excepcionalmente se está transformando en recurso habitual de gobiernos políticamente impotentes para resolver todos sus problemas. Ese uso desenmascara dificultades institucionales que requieren una atención urgente y decidida del poder político, como el sistema judicial, policial y carcelario. Trasformar al militar en policía no sólo no resuelve los gravísimos problemas de seguridad, sino que los potencializa, pero por otro lado, desmotiva y desprofesionaliza al poder militar al tiempo que militariza la policía.

En Brasil, que cuenta con instituciones relativamente sólidas, aquellas dificultades podrían ser evitadas con un sistema de seguridad menos corrupto y mejor preparado para esos fines. Problemas como la corrupción, los bajos salarios y la falta de personal y equipo especializados hacen que muchas tareas de incumbencia del Ministerio de Justicia, sean atribuidas por el poder político al Ministerio de Defensa, en detrimento de otros sectores ya existentes (como la Policía Federal, por ejemplo) o de la creación de otras nuevas que atiendan con eficiencia la justas demandas por la seguridad.

Uno de los principales problemas derivados del empleo inadecuado de las FA en los problemas interiores es la militarización de la Seguridad Pública y la desprofesionalización de las FA. La presencia militar trae consigo el uso de armas letales y la doctrina del combate militar que conlleva el orden técnico de matar/eliminar al enemigo, moneda corriente en una guerra donde matar no constituye un crimen. Pero esa doctrina es inaplicable en el orden social, donde el Estado tiene la obligación de proteger al ciudadano—inclusive al delincuente, por más peligroso que éste sea—, ya que matar a un ciudadano constituye en todos los casos un crimen. Por otro lado, ese

⁴²Ibidem. *Militares fazem a segurança dos principais prédios do governo brasileiro em Brasília*. 26 de junio de 2013.

empleo inadecuado trae a los militares nuevamente al centro del escenario político de la mayoría de los países del continente, ya que los problemas son transformados en amenazas a la seguridad y por ende son militarizados, y las decisiones sobre ellos quedan en las manos de los militares. Parafraseando a Clemenceau podríamos decir que se trata “de cuestiones demasiado serias como para dejarlas en las manos de los políticos”. Por último, colocar a las FA al frente de ese combate, dificulta la cooperación internacional, necesaria contra el crimen transnacional, por el profundo sentido nacionalista y soberano de la corporación militar.

BIBLIOGRAFÍA

Aron, Raymond (1962): *Paix et Guerre entre les Nations*. Paris: Éditions Calmann-Lévy.

Chillier, Gaston/Freeman, Laurie (2005): *El nuevo concepto de seguridad hemisférica de la OEA: una amenaza en potencia*, Washington, DC: WOLA (Informe Especial).

Constitución de Brasil (1988): *Constituição da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF: Senado.

Freund, Julien (1995): *Sociologie du Conflict*, Paris: Presse Universitaires de France.

Ley Complementaria (1999): “Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas”. En: *Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]*, Brasília, 10 de junio de 1999.

López, Ernesto (2003): “Nueva problemática de seguridad y ‘nuevas amenazas’”. En Saín, Marcelo/López, Ernesto (comps.): *Nuevas Amenazas. Dimensiones y perspectivas. Dilemas y desafíos para la Argentina y Brasil*, Quilmes: Universidad Nacional de Quilmes, pp.

Saint-Pierre, Héctor (2008): “Defensa y Seguridad”. En: Donadio, Marcela (coord.): *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina*. Buenos Aires: Ser en el 2000, pp. 53-62.

Schmitt, Carl (1984): *El concepto de lo “político”*. Buenos Aires: Folios Ediciones.

FUERZAS ARMADAS, GUERRA CONTRA EL NARCOTRÁFICO Y LECCIONES DEL CASO MEXICANO

Marcos Pablo Moloeznik

INTRODUCCIÓN

A tan sólo diez días de asumir el Poder Ejecutivo de la Federación, Felipe de Jesús Calderón Hinojosa (2009: 17-21) pone en marcha su estrategia nacional de seguridad, a la que bautiza como “guerra contra el narcotráfico”; se trata del discurso oficial que presenta inquietantes similitudes con el enarbolado por el entonces Presidente de Estados Unidos de Norteamérica, George Bush Jr. (2001-2009), quien le declara “la guerra al terrorismo”, inmediatamente después de los exitosos atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001.

A cinco años y medio de distancia, en su última rendición de cuentas, la Presidencia de la República insiste sobre el principal compromiso que, como eje vertebrador de su gestión, atraviesa el sexenio:

“Desde el inicio de esta administración, el Gobierno del Presidente de la República asumió como uno de sus compromisos fundamentales el fortalecimiento del Estado de Derecho, el absoluto respeto a los derechos humanos, la transformación de los sistemas de justicia, de seguridad y penitenciario, y refrendó su responsabilidad constitucional y ética para combatir con firmeza al crimen organizado a través de la Estrategia Nacional de Seguridad. Como resultado de esta Estrategia Nacional, México cuenta hoy con los cimientos institucionales para consolidar una seguridad auténtica y duradera <...> De diciembre de 2006 a julio de 2012, las Fuerzas Federales lograron inhabilitar al 60%, es decir a 22 de los 37 presuntos criminales más peligrosos del país de acuerdo con la lista publicada en marzo de 2009 por la Procuraduría General de la República” (Presidencia 2012: 82).

De donde, llama la atención la ausencia de autocrítica por parte de la Presidencia; antes bien, el lector se encuentra frente a un discurso jactancioso y triunfalista que encuentra su máxima expresión en el único indicador propuesto por el gobierno federal: el número de líderes del narcotráfico aprehendidos o neutralizados, de una lista elaborada por las propias autoridades.

Ahora bien, la llamada *guerra contra el narcotráfico* es duramente criticada por quien, en recientes años, se desempeñó como responsable del combate al narcotráfico en su Colombia:

“Instalar la palabra *guerra* en el marco de una política de seguridad pública es un error garrafal. Por varias razones, la primera es que desconoce un principio elemental de un Estado de derecho donde el delincuente no es un enemigo a aniquilar; el delincuente es alguien al que el Estado debe someter a la ley y resocializar. Segundo, es un tema que polariza alrededor de la seguridad y la propia palabra no aparece como un valor, sino como un problema. Y tercero, es generar en la mentalidad criminal un estado de certidumbre: mientras me matan, yo mato. Por tanto, la gran oportunidad que hay hoy <...> es que buena parte de la política de seguridad debería legitimarse no a partir de la lucha contra el delito sino a partir de la sensibilidad por las víctimas. La seguridad no es un fin en sí mismo; es un camino para generar convivencia y asegurar derechos y libertades” (Naranjo 2012).

De lo que se trata es del dominio de la lógica de la seguridad nacional, del concepto de amenaza, de la expansión del derecho penal y de la preeminencia del factor o componente militar del poder nacional en México.

Así se desprende del *Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012*, el cual concibe a la amenaza a la seguridad nacional como un fenómeno intencional generado por el poder de otro estado, o por agentes no estatales contemplados, cuya nota distintiva es una voluntad hostil y deliberada que pone en peligro de vulneración –particularmente grave– a los intereses permanentes tutelados por la seguridad nacional, en parte o en todo el país, y cuestionan la existencia del mismo Estado; al tiempo que identifica al narcotráfico como la principal amenaza a la seguridad nacional, por erigirse en la manifestación más significativa de la delincuencia organizada y por tanto, fenómeno de atención prioritaria, particularmente por su poder de penetración en las instituciones y en la sociedad:

“En la vertiente de Seguridad Nacional, el factor esencial de todas las expresiones de la delincuencia organizada es su alta capacidad económica, que le permite penetrar las instituciones públicas y la estructura social. De este modo, la amenaza concreta consiste en el debilitamiento de la economía, la sociedad y las instituciones de gobierno, factores cuya combinación y persistencia, menguan el control territorial del Estado.

Las acciones emprendidas por este gobierno para combatir el narcotráfico, marcan un punto de inflexión en la presión del Estado sobre las organizaciones criminales, que han reaccionado escalando la violencia ejercida entre ellos, contra la población civil y contra la autoridad como una forma de desafiar al Estado” (Programa 2009: 4 y 7).

Recapitulando: desde el inicio de su administración, el Presidente Calderón toma la decisión de hacer frente al narcotráfico, bajo la idea-fuerza de derrotar a la principal amenaza a la seguridad nacional o enemigo de los mexicanos y lograr así la consolidación de una seguridad auténtica y duradera. La razón de Estado se convierte, por tanto, en el argumento sobre el que se sustenta todo el andamiaje de una respuesta *manu militari*, al recurrir a la máxima intensidad del uso de la fuerza del Estado Mexicano, su instrumento o componente militar.

De ahí, que a lo largo de esta contribución se intente dar cuenta del papel de las fuerzas armadas en la estrategia nacional de seguridad, cuyo objetivo estratégico fue la recuperación de espacios públicos cedidos a la delincuencia organizada, en general, y al narcotráfico, en particular; tal como se desprende del Primer Informe de Gobierno del Presidente Felipe Calderón: (2007; el subrayado es nuestro)

“El narcotráfico es una actividad ilícita, de alto valor económico que genera elevados niveles de violencia y fragmentación social. Los cárteles del narcotráfico constituyen sin duda el más poderoso brazo del crimen organizado que además de utilizar a México como un territorio de tránsito buscan transformarlo en un país consumidor. Por ello, este gobierno, como nunca antes aplica toda la fuerza del Estado *para recuperar los espacios que han sido secuestrados por bandas de narcotraficantes y otras organizaciones delictivas*, y para evitar que algún estado de la república sea su rehén”.

Fuerzas armadas

Dado que la estrategia nacional de seguridad (2006-2012) descansó en las espaldas de las fuerzas armadas, conviene detenerse –brevemente– en el análisis de su naturaleza.

Así, tradicionalmente, se concibe al factor militar como un componente del poder nacional (Knorr, 1981: 169ss.). Se trata, en otros términos, de lo que Nye Jr. (2009: 160) denomina, en el ámbito de las relaciones internacionales, *hard power* (poder duro); en contraste con el *soft power* (poder blando) que caracteriza el comportamiento de los Estados-nación en la arena internacional (Abreu 2013: 39). Precisamente, se reconoce al poder militar -encarnado en las fuerzas armadas- como el símbolo de la soberanía nacional y máxima intensidad de uso de la fuerza (*ultima ratio* del Estado).

Para Beaufre (1973: 129), cuando el conductor político opta por el componente militar del poder nacional, nos encontramos ante la *estrategia en el modo de acción directo*, la cual:

“<...> está fundada por espacio sobre la búsqueda de la decisión, por el empleo o la amenaza de las fuerzas militares consideradas como el medio principal. El hecho que se las emplee presupone, por lo tanto, que en el análisis del nivel de las decisiones políticas, se ha llegado a la conclusión general que las fuerzas militares representan el medio más eficaz. Esta conclusión reposa, en general, por una parte, sobre la existencia o la posibilidad de una superioridad muy neta en el campo militar; por otra parte, sobre la constatación que ningún otro medio sería bastante eficaz.”

Las fuerzas armadas son el instrumento coercitivo por excelencia del Estado-nación y responsables de velar por la soberanía nacional y la integridad territorial; y, de conformidad con el tratadista Jaime García Covarrubias (2005: 24):

“...las Fuerzas Armadas (como instrumentos de la defensa) tienen una naturaleza (fueron creadas para cumplir una misión) se les ha dotado de capacidades (para ser eficaces y eficientes en el cumplimiento de la misión) y tienen un marco constitucional que las ordena. Lo lógico es emplearlas dentro de esos cánones. A su vez, el propio Estado tendrá que desarrollar las capacidades específicas para resolver los diferentes tipos de problemas o amenazas...”

Además, el poder armado es simplemente una herramienta del gobierno, un instrumento de la política. (Clausewitz 1973: 349-359)

Rescapitulando, tres son los conceptos fundamentales en los que se afirma cualquier instrumento militar: (García Covarrubias 2005: 25 y 28):

- a) su naturaleza, es decir, para qué nacieron o cuál es la tarea que la sociedad le confirió;
- b) un marco normativo, dotado por el Estado de Derecho;
- c) ciertas capacidades, entregadas por el Estado, para el cumplimiento de las tareas naturales de conformidad con su marco jurídico. Se trata de tres ejes básicos que interactúan y, por ende, la modificación de uno, impacta sobre el resto.

Adicionalmente, cabe destacar que, tradicionalmente, en la mayoría de los países existe una clara diferenciación entre la defensa nacional y la seguridad pública e interior (Muray/Viotti 1994), puesto que “el primero y principal objeto de un ejército es, por supuesto, la defensa contra enemigos externos” (Stern 1961: 33).

De donde cabe preguntarse, cuáles son los factores que han llevado a una generalización de la actuación de las fuerzas armadas en la seguridad ciudadana de los países de América Latina.

“Esto se explica, principalmente y por un lado, debido al fracaso tanto de las políticas criminales como del sistema de justicia penal, incluyendo las policías, de aquellos Estados donde el poder político ha tomado la decisión de comprometer directamente a las fuerzas armadas en el ámbito de la seguridad ciudadana; por el otro, el dominio del denominado *populismo punitivo*, del discurso de mano dura y tolerancia cero y del innegable atractivo que ejercen los militares en tanto institución, por su profesionalismo, disciplina, espíritu de cuerpo, movilidad, polivalencia y sistema de armas” (Moloeznik 2013).

Sin embargo, hace una década, la Organización de Naciones Unidas (ONU) advertía ya sobre la relación entre justicia y funciones militares de la siguiente manera:

“La separación entre las funciones militares y la justicia es una exigencia de toda sociedad democrática <el> riesgo de injerencia indebida [de los militares] en el sistema de justicia se manifiesta [...] en la persecución de los delitos relacionados con el narcotráfico [...] Esta situa-

ción ha sido observada por la Relatora Especial de Naciones Unidas para las Ejecuciones Extrajudiciales, que ha recomendado al gobierno mexicano que evite delegar en las fuerzas armadas la lucha contra el delito” (Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos, 2003: 36).

Guerra contra el narcotráfico, 2006-2012

En este marco se inserta el caso mexicano, al optarse por la estrategia en el modo de acción directa, al comprometerse o empeñarse a militares y marinos sin declararse el estado de excepción consagrado en el artículo 29 constitucional (Moloeznik, 2010); antes bien, el comandante supremo de las fuerzas armadas recurre a la facultad de disponer de la fuerza armada permanente de la nación para la seguridad interior, plasmada en el artículo 89, fracción VI de la Carta Magna (2012). Cabe señalar que seguridad interior constituye un resabio decimonónico que ha perdurado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y como misión del ejército, fuerza aérea y armada; se trata de una dimensión de la seguridad que no se encuentra definida –al parecer de una ley reglamentaria– y que solo ha contribuido a generar confusión, al ser utilizada por el presidente como sinónimo de seguridad nacional. Lo paradójico es que esta última no está contemplada como misión en las leyes orgánicas de los institutos armados.

Si situaciones excepcionales –como, por ejemplo, la ausencia del ejercicio efectivo de soberanía en partes del territorio nacional– obligaron al entonces Presidente de la República a recurrir a medidas o respuestas excepcionales como la movilización de las fuerzas armadas, para enfrentar directamente al narcotráfico, como principal manifestación de la delincuencia organizada, lo cierto es que esta opción se decidió sin la necesaria suspensión de ciertos derechos humanos a tenor de lo establecido por el artículo 29 de la Ley Suprema de la Nación.

Esto significa que, *de jure*, en la República Mexicana –a lo largo de los seis años de gestión de Calderón– se encontró vigente el estado de derecho y los derechos humanos; aunque, *de facto*, donde intervinieron las fuerzas armadas, se impusieron medidas de excepción, acompañadas por la generación del miedo en la sociedad mexicana.

Lo que resulta paradójico es que haya sido un gobierno de alternancia en México el que logró la consolidación del proceso de militarización de la

seguridad pública (Moloeznik/Suárez de Garay 2012), lo que trajo aparejado un innegable desgaste institucional y humano, al no estar preparados los uniformados para desempeñar misiones y funciones que no son de su propia naturaleza; a lo que se suma la violación sistemática de los derechos humanos. A lo largo del actual sexenio, tanto los señalamientos (quejas) contra integrantes de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) y de la Secretaría de Marina (SEMAR), por presuntos quebrantamientos de los derechos fundamentales, como las recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (2012) por violaciones graves de los derechos humanos, superan –con creces– las estadísticas históricas.

Por su parte, en el *Sexto Informe del Gobierno Federal* da cuenta, entre otras, de las siguientes actividades que se corresponden con la creciente militarización de la seguridad ciudadana en el país:

“Se integraron 650 bases de operaciones mixtas, en las que participaron 14,109 elementos militares en los estados de Chiapas, Coahuila, Colima, Durango, México, Guerrero, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Sinaloa y Veracruz.

Estas actividades consisten en realizar patrullajes, establecer puestos militares de seguridad; participar en la ejecución de órdenes de presentación, aprehensión y cateo en apoyo de las autoridades ministeriales; auxiliar a la población civil en situación de flagrancia o en caso de denuncia; obtener información para el planeo conjunto; coadyuvar en la lucha contra el narcotráfico y aplicación de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos” (Presidencia 2012: 84s).

A lo que se suma el impacto del derecho internacional de los derechos humanos, particularmente a la luz de seis resoluciones emitidas por la Corte Interamericana de los Derechos Humanos en contra del Estado Mexicano entre 2008 y 2010, a saber: el caso Castañeda Gutman, del 6 de agosto de 2008; el caso González y otros (conocido como “campo algodónero”), del 16 de noviembre de 2009; el caso Radilla Pacheco, del 23 de noviembre de 2009; el caso Fernández Ortega y otros, del 30 de agosto de 2010; el caso Rosendo Cantú y otra, del 31 de agosto de 2010; y, el caso Cabrera García y Montiel Flores, del 26 de noviembre de 2010. (García Ramírez/Del Toro Huerta 2011)

Al margen, entonces, de la interpretación que el gobierno federal⁴³ —e incluso la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁴⁴— lleven a cabo sobre la legalidad de disponer de las fuerzas armadas para enfrentar al narcotráfico, el sistema regional de protección de los derechos humanos —del que el Estado mexicano forma parte— a través de sus sentencias, pone en entredicho la participación de militares y marinos en el ámbito de la seguridad pública y deja entrever que sus actuaciones carecen del necesario manto de protección legal y que, incluso, en el futuro podrían ser llamados a rendir cuentas. En el mismo sentido, se manifiesta el general de división (retirado) Luis Garfias Magaña (2012), quien en una reciente entrevista acepta que:

“Las Fuerzas Armadas están actuando sin el apoyo legal apropiado; los medios de comunicación hablan constantemente del estado de excepción, pero no lo hay. Se habla constantemente de la *militarización del país*, pero con tal ignorancia que uno se queda frío porque se usan ligeramente los términos <...> insisto, el Ejército está actuando sin el apoyo legal apropiado <...> La función del Ejército está en una suerte de limbo legal. Llevamos cinco años sin definición y el Congreso no ha dado una porque sigue sin hablar de esas cosas”.

Se trata de la demanda legítima de los uniformados por un marco normativo que respalde sus actuaciones en tanto pilar de la estrategia del presidente Calderón.

⁴³Tratándose de la armada, la actuación de esta institución más allá de su jurisdicción, responde a una orden de carácter verbal impartida por el propio presidente de la república y en virtud del artículo 3 de la Ley Orgánica de la Armada de México (2002), que establece que el poder naval “...ejecutará sus atribuciones por sí o conjuntamente con el Ejército y Fuerza Aérea o en coadyuvancia con las dependencias del Ejecutivo Federal, cuando lo ordene el Mando Supremo o cuando las circunstancias así lo requieran”.

⁴⁴En cinco Tesis del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Tesis XXV/96, XXVII/96, XXVIII/96, XXIX/96 y XXX/96) se establece que las tres fuerzas “pueden participar en acciones civiles a favor de la seguridad pública, en auxilio de las autoridades civiles”. Posteriormente, al interpretar el artículo 129 constitucional, el máximo órgano jurisdiccional sienta como jurisprudencia que “la participación de las Fuerzas Armadas en auxilio de las autoridades civiles es constitucional” (Suprema Corte de Justicia de la Nación 2000); lo que explica, en gran medida, porqué desde que dio inicio la estrategia nacional de seguridad con la participación directa de los militares, no se ha declarado el estado de excepción en México. Sin embargo, para el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR 2012: 25), la ventaja de su declaración, es permitir a la población conocer exactamente el ámbito de aplicación material, territorial y temporal de las medidas de excepción y prevenir las suspensiones de facto, así como las tentativas posteriores de justificación de violaciones de derechos humanos.

4. Ausencia de un diagnóstico y apuesta por masividad y cantidad

Pero, tal vez lo más pernicioso de la estrategia nacional de seguridad y la decisión de sacar a los militares de los cuarteles, haya sido el reconocimiento de que la respuesta estatal no respondió a un diagnóstico previo; esto es, la falta de un diagnóstico sobre la magnitud y alcances del narcotráfico como la gran amenaza a la seguridad nacional mexicana, tal como lo pone de manifiesto un reconocido integrante del *Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia* (CASEDE) (Medellín 2008) la aceptación, por parte de tres generales entrevistados por este periodista, Guillermo Galván, Juan Alfredo Oropeza Garniza y Mario Ayón Rodríguez, de la inexistencia de una estrategia antidrogas, al no haber nada planeado, al reconocer que las cosas se van haciendo como surgen, sobre la marcha y adecuando planes, así como de una distribución operativa y logística conforme se presenten los escenarios de conflicto.

Es decir, de la improvisación, a la sazón, antítesis de una planeación consciente y deliberada a partir de un diagnóstico; de donde:

“<...> es visible que nunca hubo realmente una «estrategia» que considerada las consecuencias de enfrentar a las organizaciones de narcotraficantes con las FAS. Es decir cuáles eran los riesgos o consecuencias que emanarían al enfrentar las amenazas que se padecen. Por ello afrontar un problema sin «estrategia» lleva al fracaso, la prueba fehaciente es el lamentable número de víctimas no vinculadas con las organizaciones de narcotraficantes” (Barrón Cruz, 2012: 23).

Adicionalmente, no se pueden soslayar los paradigmas que, en materia de seguridad, dominaron las actuaciones del Poder Ejecutivo de la Federación y sus instrumentos coercitivos: (Moloeznik 2011)

-*Masividad en lugar de selectividad*; precisamente ante la ausencia de un diagnóstico se decide enfrentar, de manera simultánea, a todos los grupos de la delincuencia organizada. En este marco, no se separa a los grupos más virulentos y responsables de la violencia de otros de bajo perfil; pero, además, no se toma en consideración un postulado básico de la planeación estratégica, cual es la correspondencia entre medios y fines (objetivo estratégico perseguido). Cabría preguntarse si, a lo largo del sexenio pasado, tenía el Estado mexicano las capacidades como para enfrentar, simultáneamente y de manera exitosa, a todos los cárteles de la droga.

-*Cantidad por calidad*; se puso el acento en los componentes relativamente fáciles de mensurar, en detrimento de los factores cualitativos materiales y

no materiales. De esta manera, se apostó por incrementar los efectivos bajo las armas, adquirir más armas y *stock* de municiones, al tiempo que helicópteros artillados, vehículos blindados y más patrullas que alejaron, aun más, al funcionario encargado de hacer cumplir la ley del ciudadano a quien se debe, en una lógica de seguridad nacional y de enfrentamiento al enemigo.

En este marco se insertan los casos de la SEDENA y la SEMAR, al pasar de 244,238 militares y marinos al final de la administración encabezada por Vicente Fox Quesada (2000-2006), a 263,930 elementos a junio de 2012.

Tabla 1 - Efectivos de las Fuerzas Armadas Mexicanas

AÑO	TOTAL	SEDENA	SEMAR
2000	237 552	182 329	55 228
2001	234 308	185 143	49 165
2002	238 169	188 143	50 026
2003	238 447	191 143	47 304
2004	238 459	191 143	47 316
2005	238 787	191 143	47 644
2006	244 238	196 767	47 471
2007	246 742	196 710	50 032
2008	254 035	202 355	51 680
2009	258 992	206 013	52 979
2010	259 237	206013	53 224
2011	259 630	206 013	53 617

Fuente: Presidencia de la República (2012), Sexto Informe de Gobierno, *Anexo Estadístico*: 81.

Lecciones del caso mexicano

De acuerdo con las estimaciones realizadas por Leticia Ramírez de Alba, quien elaboró el Índice de Víctimas Visibles e Invisibles (IVVI) de delitos graves divulgado por la organización México Evalúa, los datos duros ponen de relieve una realidad signada por 88 mil 361 homicidios dolosos en el país durante el gobierno de Felipe Calderón⁴⁵; por lo que vale preguntarse, ¿cuánto vale la vida humana?, o, ¿cuál es el valor de la vida humana?

⁴⁵Cfr. “Primer corte preelectoral: 88 mil 361 muertos en el sexenio”. En: *Revista Proceso* número 1874 29 de septiembre de 2012; disponible en: <<http://www.proceso.com.mx/?p=309572>> (consultada el 11 de septiembre de 2013).

En este marco, por un lado, de 2006 a la fecha, se verifica un aumento sin parangón del gasto en los rubros seguridad y defensa, al pasar de 82,917.6 a 190,061.0 (Presidencia, 2012, Anexo Estadístico: 69; cifras en millones de pesos); por otro, se deben contabilizar las muertes violentas a lo largo de los últimos seis años. A este incremento, en números absolutos y en tasa por cada 100,000 habitantes, de los homicidios intencionales, se debe sumar el cambio cualitativo, de la mano del fenómeno del paramilitarismo. Nos referimos a las mutilaciones, decapitaciones y, en general, a los signos evidentes de tortura o tratos crueles, inhumanos y degradantes que suelen presentar los cuerpos de las víctimas. Tal vez, a ello respondan las deserciones masivas de la SEDENA y de la SEMAR, en particular de ex miembros de fuerzas de operaciones especiales que han migrado a las filas de la delincuencia organizada; paradoja cuyo corolario sería que el Estado fue, en gran medida, responsable de la construcción de la violencia en México de 2006 a 2012.

El *Sexto Informe de Gobierno* presenta así el índice de deserción en el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos:

“1° de diciembre de 2006 al 30 de junio de 2012 se acumularon un total de 43,827 casos de deserción que representa una disminución de 59.1% en comparación con los 107,158 casos que se presentaron en la Administración 2000-2006.

En la SEMAR, de septiembre de 2011 a junio de 2012, causaron baja por faltar injustificadamente tres días 384 elementos navales, 16.2% menos con relación a 458 ocurridos en igual periodo de tiempo anterior. Asimismo, de enero de 2007 a junio de 2012 hubo 4,660 bajas por el mismo motivo, 53.5% menos con respecto a los 10,027 en igual periodo del sexenio pasado <...>” (Presidencia 2012: 89).

Por lo tanto, poco más de 44,000 militares y marinos cometieron deserción a lo largo de casi seis años de la administración encabezada por Felipe Calderón, cifra que resulta inaceptable y que pone de relieve la incapacidad de la SEDENA y la SEMAR por retener al personal encuadrado. Cabe preguntarse de qué sirvió el esfuerzo consistente en incrementar en 20,000 efectivos al personal de las fuerzas armadas, cuando en el mismo periodo el equivalente a poco más del doble de esa cifra decidieron abandonar las filas.

En la más reciente rendición de cuentas del Presidente Felipe Calderón, no deja de reconocerse el riesgo de que desertores castrenses migren a las

filas del narcotráfico, al incorporarse nuevos tipos penales en el marco normativo que le es propio, entre otros:

“Decreto por el que se adiciona el Capítulo IV Bis, al Título Octavo del Libro Segundo del Código de Justicia Militar, adicionando los artículos 275 Bis y 275 Ter, publicado el 16 de noviembre de 2011. Se crean nuevos tipos penales en el Código de Justicia Militar, con la finalidad de inhibir la participación de integrantes de las Fuerzas Armadas en la delincuencia organizada” (Presidencia 2012, Procuración e impartición de justicia: 16 y 17).

De esta forma, la apuesta del titular del Poder Ejecutivo de la Federación por la violencia institucionalizada, por la estrategia que privilegia el modo de acción directo –en términos del tratadista André Beaufre (1974: 127-129), por comprometer directamente a los integrantes de las fuerzas armadas en el combate al narcotráfico, trajo aparejados también efectos no deseados en las propias instituciones castrenses, al ser sobreexpuestas y generar un desgaste sobre el personal encuadrado y destinado a enfrentar al narcotráfico.

Pero es el tejido social el que más ha resentido el uso del poder militar como *primera ratio*; la imposición de medidas de excepción al margen de la legalidad, ha generado incertidumbre que lejos está de contribuir a la consolidación del Estado democrático de Derecho. Antes bien, durante el sexenio pasado, la indefensión ciudadana vino dada, tanto por el aumento de los índices delictivos, como por el uso discrecional de la fuerza por parte del Estado. Esto explica el rechazo de las grandes mayorías nacionales a la estrategia de combate al narcotráfico de Felipe Calderón; el veredicto inapelable de las urnas y el retorno del Partido Revolucionario Institucional (PRI) al Ejecutivo Nacional, constituye la mejor prueba de que, si en algo hay cohesión social en México, es en la necesidad de poner alto a las diversas manifestaciones de la violencia, incluyendo la gubernamental y encontrar otros mecanismos diferentes.

De donde, la voluntad popular optó por un cambio; mismo que –en materia de seguridad como política pública– demanda una transformación en el diseño y ejecución de políticas, estrategias y líneas de acción, a partir de un diagnóstico y de las propias capacidades del Estado mexicano; que apueste por un código genético basado en la selectividad, mediante modernos sistemas de inteligencia, y en la calidad en detrimento de la cantidad, especialmente en los componentes cualitativos no materiales.

BIBLIOGRAFÍA

- Abreu, Ricardo (2013): “Power and Politics in International Relations Theories: A Strategic Framework Approach”. European and International dimension of policy-making Professor Michael Bauer,, Instituto Universitário de Lisboa, January 2013. Disponible en; <<http://es.scribd.com/doc/122657199/Power-and-Politics-in-International-Relations-Theories-A-Strategic-Framework-Approach>> (consultada el 18 de agosto de 2013).
- Barrón Cruz, Martín Gabriel (2012): *Gobernar con el miedo*, México, manuscrito inédito en prensa.
- Beaufre, Andre (1974): *Estrategia en el modo de acción*, Buenos Aires: Pleamar,.
- Calderón Hinojosa, Felipe (2009): “La guerra contra el narcotráfico”. En: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE): *Atlas de la Seguridad y Defensa de México 2009*, México, D.F.: CASEDE, pp.17-21.
- Clausewitz, Karl von (1973): *De la Guerra* (III). Libro VIII, “La guerra como instrumento de la política, México, D.F.: Editorial Diógenes, pp. 349-359.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos (2012): *Recomendaciones 1990-2012*; disponible en, <http://www.cndh.org.mx/Recomendaciones_1990_2012> (consultada el 11 de septiembre de 2012).
- Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) (2012): *Violencia y uso de la fuerza*, Ginebra: CICR).
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2012): disponible en, <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>> (consultada el 11 de septiembre de 2012)

García Covarrubias, Jaime (2005): “Transformación de la Defensa: El caso de EE.UU. y su aplicación en Latinoamérica”. En: *Military Review, The Professional Journal of the U.S. Army, Edición Hispanoamericana*, U.S. Army Combined Arms Center, Fort Leavenworth, Kansas; Marzo-Abril, pp. 23-30.

García Ramírez, Sergio/Del Toro Huerta, Mauricio Iván (2011): *México ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Decisiones y transformaciones)*, México, D.F.: Porrúa-UNAM.

Garfías Magaña, Luis (2012): “El Ejército necesita apoyo legal apropiado”. En: *Presidencia2012.com*, Revista mensual n° 21, 1° de octubre de 2012. <<http://presidencia2012.com/sitio/secciones/el-tema/item/luis-garfias-el-ejercito-esta-actuando-sin-el-apoyo-legal-apropiado.html>> (consultada el 11 de septiembre de 2013).

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2012): *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2012* (ENVIPE); disponible en, <<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/envipe2012/default.aspx>> (consultada el 11 de septiembre de 2013).

Knorr, Klaus E. (1981): *El poder de las naciones*, Buenos Aires: Editorial de Belgrano.

Medellín, Jorge Alejandro (2008): “La honestidad del presidente o por qué no podemos con el narco”. En: Periódico *El Universal*, México, 20 octubre de 2008; disponible en, <http://blogs.eluniversal.com.mx/wweblogs_detalle.php?p_fecha=2008-1020&p_id_blog=83&p_id_tema=5889> (consultada el 11 de septiembre de 2013).

Moloeznik, Marcos Pablo (2011): “Apuntes críticos sobre las más recientes iniciativas de reformas legislativas del Presidente Felipe Calderón Hinojosa en materia de seguridad y modelo policial”. En: *Revista Letras Jurídicas* número 12, Primavera, Marzo-Septiembre 2011, Centro Universitario de la Ciénega, Universidad de Guadalajara, disponible en, <<http://www.letrasjuridicas.cuci.udg.mx/>> (consultada el 11 de septiembre de 2013).

- Moloeznik, Marcos Pablo (2010): “Principales efectos de la militarización del combate al narcotráfico en México”. En: *Reglones*, N° 61, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, México, septiembre 2009–marzo 2010,; disponible en: <http://www.reglones.iteso.mx/upload/archivos/Marcos_Moloeznik.pdf> (consultada el 15 de septiembre de 2013).
- Moloeznik, Marcos Pablo (2013): “La militarización de la seguridad ciudadana: una tendencia regional” (Entrevista de Jenny Pontón Ceballos a Marcos Pablo Moloeznik). En: *Urvio, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, <<http://www.flacsoandes.org/urvio/presentar.php?idcontenido=183&idtipocontenido=12>> (consultada el 16 de octubre de 2013)
- Moloeznik, Marcos Pablo/Suárez de Garay, María Eugenia (2012): “El proceso de militarización de la seguridad pública en México (2006-2010)”. En: *Frontera Norte*, Vol. 24, Núm. 48, pp. 121-143.
- Murray, Douglas J./Viotti, Paul R. (1994): *The Defense Policies of Nations. A Comparative Study*, Baltimore/London: The Johns Hopkins University Press.
- Naranjo, Oscar (2012): “Entrevista al General (Retirado) de la Policía Nacional de Colombia Óscar Naranjo, Asesor de seguridad de Peña Nieto”. En: *El País*, Madrid, 29 de septiembre de 2012.
- Nye Jr, Joseph S. (2009): “Get Smart - Combining Hard and Soft Power”. En: *Foreign Affairs*, Vol. 88, No.4, pp. 160-163.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, (2003): *Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México*; disponible en, <<http://www.hchr.org.mx/documentos/libros/2derechos civiles.pdf>> (consultada en septiembre de 2012)
- Presidencia de la República (2007): *Primer Informe de Gobierno*, 1.1.3 Crimen Organizado, México; disponible en, <http://www.informe.gob.mx/1.1_ESTADO_DE_DERECHO/?contenido=14>5 (consultada en septiembre de 2012)

Presidencia de la República (2012): *Sexto Informe de Gobierno*, México, D.F. <<http://www.informe.gob.mx/>>

Programa para la Seguridad Nacional (2009-2012): disponible en: *Diario Oficial de la Federación* (Primera Sección), México, 20 de agosto de 2009, disponible en, <<http://www.cisen.gob.mx/pdfs/progSignal.pdf>> (consultada el 14 de septiembre de 2013).

Stern, Frederick Martin (1961): *El Ejército Ciudadano*, Buenos Aires: Círculo Militar (Biblioteca del Oficial, Volumen 509).

Suprema Corte de Justicia de la Nación (2000): “Tesis P./J. 38/2000”. En: *Semanario Judicial de la Federación* (Gaceta XI, abril de 2000, número de registro 192,080) Jurisprudencia constitucional, Novena época, Instancia del Pleno, México, D.F.



3

LOS FORMATOS INTERESTATALES DE COMBATE AL NARCOTRÁFICO



LA INICIATIVA MÉRIDA, VISTA POR EL ESPEJO RETROVISOR

Adam Isacson

La ayuda que los EE.UU. prestan a México, en particular en lo relativo a lo militar y lo político, tiende a ser episódica. Por una parte, el gobierno en Washington, alarmado por una amenaza percibida, por lo general relacionada con el tráfico de drogas, proporciona equipo, capacitación e inteligencia a las agencias mexicanas de seguridad, militares y de inteligencia; el gobierno de México, por otra parte, acepta esta ayuda con una combinación de gratitud y de malestar.

De vez en cuando, sucede un incidente, un cambio, en el gobierno de cualquiera de los dos países o en ambos, que lleva a la suspensión casi completa del programa de ayuda de los EE.UU., pero, después de unos años, el ciclo comienza de nuevo con otra ronda de asistencia. Sin embargo, estos nuevos paquetes de ayuda son mayores que los otorgados antes y la cooperación militar y política alcanza un nuevo grado de cercanía, aunque sea aún más distante que la existente entre los EE.UU. y diversos países latinoamericanos. El último y más largo de estos episodios de asistencia estadounidense a México lo representa la Iniciativa Mérida. Esta comenzó en 2008 y ha servido como marco para la mayoría de los \$2.8 mil millones de dólares (\$1.8 mil millones de los cuales se han destinado a las fuerzas de seguridad mexicanas) que Washington ha otorgado entre 2008 y 2013.⁴⁶ Este programa de ayuda alcanzó su cima alrededor de 2010, pero parece estarse retrayendo de

⁴⁶Fuentes citadas en el proyecto *Just the Facts*, "U.S. Aid to Mexico, All Programs, 2008-2013," sitio visitado el 15 de octubre de, 2013 (Washington: CIP, LAWGEF y WOLA) <<http://justf.org/country?country=Mexico&year1=2008&year2=2013>>.

manera significativa en el 2013, a medida que el nuevo gobierno mexicano reconsidera elementos de la estrategia.

Ayuda antes de la Iniciativa Mérida

Desde cuando menos la década de los setenta, los Estados Unidos canalizaban la mayor parte de la ayuda a las fuerzas de seguridad mexicanas, en particular a las fuerzas policíacas, vía programas para la lucha contra las drogas. Incluso entonces, la desconfianza era la norma pues, como lo hace notar un reporte del Comité de Relaciones Exteriores del Senado de los Estados Unidos “la cooperación en materia de seguridad entre México y EE.UU. a lo largo del siglo XX se ha visto obstaculizada por la sospecha mutua” (U.S. Congress 2012: 1): “[C]uando existió cooperación, en general fue gracias a que los funcionarios estuvieron dispuestos a dejar a un lado la desconfianza prevaleciente para resolver casos específicos, de alta prioridad.”

Con frecuencia, la ayuda militar y policíaca de los EE.UU. a los países centroamericanos y andinos se ha dado en respuesta a solicitudes específicas y, en ocasiones, solo ha representado una parte de dichas solicitudes; por el contrario; en México las fuerzas de seguridad, incluso las fronterizas, no han buscado establecer lazos más estrechos con sus contrapartes estadounidenses, siendo las preocupaciones relacionadas con la soberanía las razones principales para esta renuencia. A pesar de que ha transcurrido un siglo y medio desde el último conflicto entre ambas naciones, la doctrina militar mexicana aún sitúa a la hostilidad estadounidense como la principal hipótesis de amenaza y la Constitución prohíbe operaciones militares extranjeras, lo que por lo regular se refiere también a la presencia de personal armado perteneciente a fuerzas de seguridad extranjeras en su territorio. Las actitudes nacionalistas de la población, sobre todo de los partidos políticos PRI y PRD, hacen que el trabajar en una colaboración demasiado estrecha con las fuerzas estadounidenses resulte un riesgo político. No obstante, la desconfianza es una avenida de dos sentidos: el personal de los EE.UU. se preocupa abiertamente por la corrupción de las fuerzas de seguridad mexicanas y toma muchas precauciones antes de compartir información clasificada, armas o habilidades con ellas.

Antes de la Iniciativa Mérida, los entonces modestos niveles de apoyo de los EE.UU. se enfocaban en la prohibición y erradicación de las drogas y en las operaciones contra el crimen organizado. Durante los años de la presidencia de Luis Echeverría en los años setenta, la Agencia Federal Antinarcoóticos de los EE.UU. (DEA, por su sigla en inglés) apoyó una serie de incursiones

contra los narcotraficantes en Sinaloa, lo que llevó a que el negocio se trasladara a Guadalajara. Aunque muchos políticos, militares y policías mexicanos toleraban o incluso secundaban el tráfico de drogas, los programas de inteligencia, capacitación, asesoría y equipamiento de la DEA continuaron hasta el asesinato de su agente Enrique Camarena en 1985.

En medio de las acusaciones por parte de la administración Reagan de que el gobierno mexicano no estaba interesado en castigar a los asesinos, los programas de ayuda llegaron a un punto muerto y las relaciones de finales de los ochenta y principios de los noventa atestiguaron mínima cooperación en materia de seguridad, enfocándose por el contrario en las negociaciones sobre un Tratado de Libre Comercio. No obstante, y tras el derrumbe de los carteles de Medellín y Cali en Colombia en los años noventa, fue que la riqueza y el poder de las organizaciones criminales en México comenzaron a crecer.

Como resultado, la ayuda antinarcóticos a las fuerzas de seguridad mexicanas experimentó un resurgimiento en la segunda mitad de la década de los noventa, durante el segundo término de la administración Clinton. La asistencia militar y policiaca llegó a niveles nunca antes vistos, alcanzando \$75 millones de dólares en 1997 y la firma por parte de ambos países de la Estrategia Binacional para el Control de las Drogas en 1998. Las principales iniciativas a la fecha incluyeron la entrega de 72 helicópteros de servicio de la era de Vietnam, la capacitación en territorio estadounidense de alrededor de 2,000 Grupos Aeromóviles de Fuerzas Especiales (GAFES) del ejército mexicano y un programa ampliado de equipo y capacitación para la policía de la oficina de la Procuraduría General de la República (PGR). Este período de cooperación en seguridad duró poco. El arresto por cargos de narco-corrupción del “zar de las drogas” de México, un general del ejército con quien las autoridades de los EE.UU. habían compartido información clasificada, dejó huellas dolorosas en la confianza mutua. El presidente Ernesto Zedillo fue sucedido en el cargo por Vicente Fox, quien tomó el cargo en el año 2000 tras haberse alzado victorioso como el primer presidente de la oposición en 71 años. Sin embargo, el gobierno de Vicente Fox mostró menos interés en la cooperación en términos de seguridad, sobre todo después de que los ataques del 11 de septiembre de 2001 anularon las esperanzas de una reforma migratoria. Los niveles de ayuda militar y policiaca cayeron a entre \$20 y \$45 millones de dólares anuales durante este período, muy por detrás de Colombia y Perú, e incluso en ocasiones, de Bolivia y Ecuador.⁴⁷

⁴⁷Fuentes citadas en el proyecto *Just the Facts*, “U.S. Aid to Mexico, All Programs, 1996-2014,” sitio visitado el 15 de octubre de 2013 (Washington: CIP, LAWGEF y WOLA) <<http://justf.org/country?country=Mexico&year1=1996&year2=2014>>.

El Comienzo de la Iniciativa Mérida

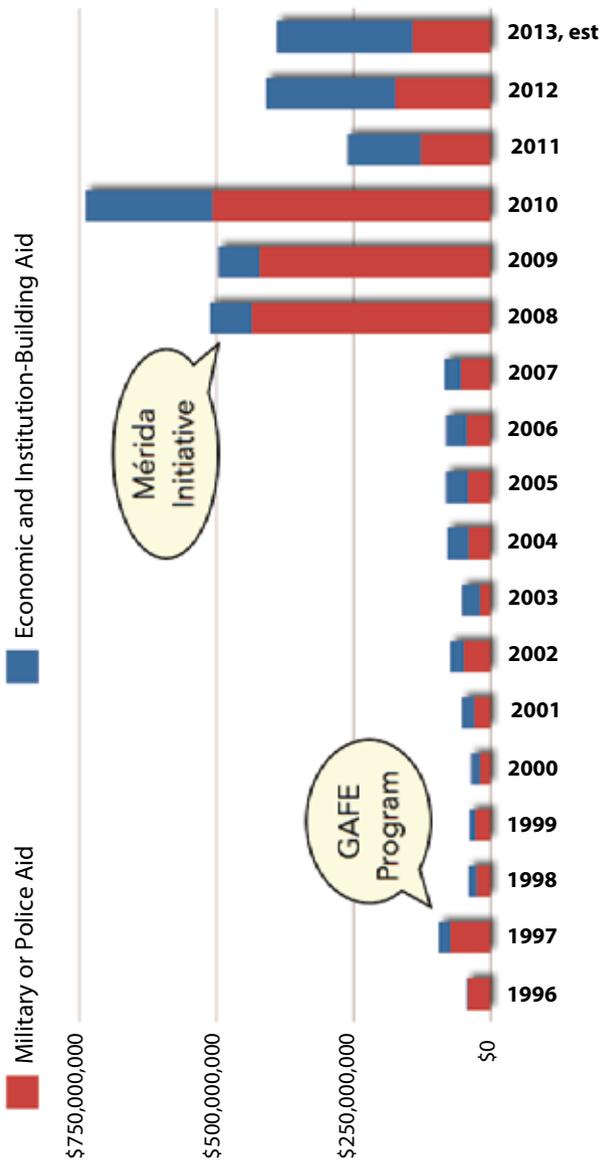
Los años del gobierno de Fox fueron testigos de una violencia creciente entre los grupos de narcotraficantes más ricos que nunca antes, lo que incrementó la percepción entre la población de que la inseguridad estaba empeorando. Tras haber ganado las elecciones de 2006 por un estrecho margen, el presidente panista Felipe Calderón abordó el problema de la seguridad y lanzó en diciembre la ofensiva del gobierno federal contra el crimen organizado. Dicha ofensiva involucró el despliegue de las fuerzas armadas de México, cuyo papel en términos de seguridad interna se había sido limitado y más bien de apoyo, a un nivel sin precedentes en las ciudades y las vías de comunicación asediadas por la violencia. Para el año 2009, 50,000 soldados y marinos estaban llevando a cabo misiones de seguridad interna en México y Calderón había creado la nueva Secretaría de Seguridad Pública (SSP) a la que se asignó la Policía Federal (PF) que creció hasta alcanzar entre 35,000 y 40,000 miembros para 2013.

La gravedad de la situación de inseguridad hacía que resultara menos riesgoso que un gobierno mexicano trabajara en colaboración con Washington y Calderón, a diferencia de Fox, pidió ayuda. El resultado fue la Iniciativa Mérida, el paquete de ayuda estadounidense así llamado a causa una junta entre los presidentes Calderón y George W. Bush en la capital del estado mexicano de Yucatán en marzo de 2007. Este marco de ayuda cambió de manera fundamental la cooperación en materia de seguridad entre los EE.UU. y México e incluso logró que México superara por un año (2010) a Colombia como el país latinoamericano que recibió más ayuda en materia de seguridad.⁴⁸

Justo después de la Cumbre en Mérida, el presidente Bush solicitó al Congreso de los EE.UU. que desembolsara \$500 millones de dólares para proporcionar ayuda a México. Esta ayuda, asignada para 2008, constituiría el primer componente de un plan de tres años por \$1.4 mil millones USD. Como se hizo notar antes, los recursos de todas las fuentes estadounidenses a México totalizaron \$2.8 mil millones entre 2008 y 2013, de los cuales \$1.8 mil millones fueron para las fuerzas de seguridad mexicanas. De este monto, una gran mayoría (\$1.75 mil millones, \$1.37 mil millones para las fuerzas de seguridad) se asignó entre 2008 y 2010.

⁴⁸Fuentes citadas en el proyecto *Just the Facts*, "U.S. Aid to Mexico, All Programs, 1996-2014."

U.S. Aid to Mexico



	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Military or Police Aid	42,568,447	75,244,000	27,557,000	27,636,136	20,110,891	30,256,064	48,911,196	19,673,473	41,530,303	43,085,121	44,846,915	56,046,844	437,011,270	422,864,999	507,704,694	1,295,543,892	1,733,837,932	1,483,145,932
Economic and Institution-Building Aid	2,741,000	20,698,000	12,632,000	10,467,000	17,312,000	22,680,000	25,700,000	33,198,000	39,651,000	39,593,000	37,523,000	38,663,000	75,807,000	73,911,000	231,558,000	133,455,000	236,110,000	247,429,095

Source: www.justf.org/Country?country=Mexico.

Esta gráfica muestra los recursos asignados, no los entregados en realidad.

Propósitos de la ayuda del periodo Mérida

Los funcionarios estadounidenses describen la ayuda de la Iniciativa Mérida como sostenida por “cuatro pilares”, que eran y son:

1. desorganizar y dismantelar la capacidad para operar de los grupos del crimen organizado;
2. institucionalizar la capacidad para sostener el régimen de derecho;
3. construir una frontera del siglo veintiuno, y
4. construir comunidades fuertes y resistentes (U.S. State Department 2013a).

Con estos pilares en mente, gran parte de la ayuda, sobre todo en los últimos años, no fue en materia de seguridad. Por el contrario, se destinó a apoyar instituciones gubernamentales civiles. Un programa ambicioso de reforma judicial capacita y equipa a jueces, ministerios públicos, abogados defensores, investigadores policíacos y tareas de reforma en instituciones a nivel de los estados para mejorar capacidades tales como generación de evidencias, comunicación a la población, capacidad de análisis, acceso a la justicia e implementación de la protección de los derechos humanos. Los programas de prevención del delito incluyen esfuerzos como planeación urbana, mejora de los servicios y programas para los niños y jóvenes en riesgo.

El presente artículo enfoca los elementos de estos pilares (todos los del primer pilar, de parte del segundo y de la mayoría del tercero) en que han involucrado las fuerzas militares, de seguridad y de inteligencia de México. Estos elementos apoyan las siguientes actividades.

- Una estrategia de “*objetivo de alto valor*” que ayudó a las fuerzas militares, de policía y de inteligencia mexicanas a capturar o eliminar a los líderes de los grupos del crimen organizado en el país.
- Apoyo para los *esfuerzos de interdicción* terrestre de México, incluyendo la detección de tráfico de drogas, armas y personas en carreteras y ferrocarriles y operaciones contra laboratorios que procesan drogas como metanfetaminas, éxtasis y heroína.
- Apoyo para los esfuerzos de *interdicción marítima*, sobre todo los de la Secretaría de Marina (SEMAR).

· Apoyo para las agencias a cargo de la *seguridad fronteriza*, a la largo tanto de la frontera de México con los EE.UU. como, de forma creciente, de la frontera con Guatemala y Belice.

· Apoyo para las *reformas institucionales* de las agencias policíacas y de inteligencia mexicanas, incluyendo equipamiento y capacitación exhaustivos.

· Apoyo modesto aunque importante para *las actividades militares para la seguridad interna y anticrimen de México* que se incrementaron durante la presidencia de Calderón. A pesar de que esta misión interna es controversial, la solicitud ante el Congreso para el presupuesto 2014 del Departamento de Estado aún menciona la necesidad de -mejorar y expandir la capacidad militar para la lucha transnacional contra el crimen- como una meta importante (U.S. Department of State 2013b: 181).

· Programas de capacitación y condiciones para la ayuda diseñadas para *mejorar el respeto de las fuerzas de seguridad mexicanas por los derechos humanos*.

· Numerosos esfuerzos cuya meta principal o secundaria es solo la de *mejorar las relaciones históricamente distantes de las agencias de seguridad estadounidenses* con sus contrapartes mexicanas.

Tras su toma de posesión en 2009, la administración de Barack Obama subrayó la necesidad de mejorar la justicia y otras capacidades civiles a través de sus paquetes de ayuda. Para el 2011, la ayuda militar y policíaca constituiría menos de la mitad de toda la ayuda de los EE.UU. a México, algo que nunca sucedió en el caso de la ayuda estadounidense a Colombia. En marzo de 2010, los funcionarios de ambos países estuvieron de acuerdo en modificar la estrategia. “Mientras que la asistencia inicial de los EE.UU. se enfocaba en la capacitación y el equipamiento de las fuerzas de seguridad mexicanas para propósitos de la lucha contra el tráfico de narcóticos,” declara un reporte del Servicio de Investigación del Congreso del 2013, “se ha modificado para abordar la debilidad de las instituciones gubernamentales y los problemas sociales subyacentes que han permitido que el tráfico de drogas prospere en México. La estrategia se enfoca más en la construcción de instituciones que en la transferencia de tecnología y amplía el enfoque de los esfuerzos bilaterales para incluir programas sociales comunitarios y de desa-

rrollo económico.” (U.S. State Department 2013b: 181). En el *Reporte sobre la Estrategia Internacional para el Control de Drogas* del Departamento de Estado en el 2013 se subrayó que “las reformas en el sector judicial, la reducción de la demanda de drogas, y la cultura de iniciativas de legitimidad desempeñarán un papel más importante” (U.S. State Department 2013a).

Con la disminución en la ayuda militar y policiaca, los montos de ayuda global se redujeron de manera drástica después de 2010, aunque la cooperación con las fuerzas militares, de ejecución de la ley y de inteligencia sigue siendo muy robusta.

Componentes de la ayuda militar y policial

La mayoría de estos bienes y servicios se destinaron a las fuerzas armadas y a la Policía Federal de México, mientras que una menor parte se otorgó a las agencias civiles de inteligencia, como el CISEN, la PGR, el Instituto Nacional de Migración (INAMI), y otro poco a la policía estatal y municipal (en especial en las zonas fronterizas). Gran parte de las asignaciones iniciales del paquete de ayuda se pagaron para lo que los funcionarios estadounidenses con frecuencia llaman artículos de “alto costo”, en particular las naves aéreas para transportar al personal y llevar a cabo la vigilancia. Estas naves incluyeron seis helicópteros Black Hawk UH-60 por un valor de más \$15 millones de dólares por unidad, tres para la Policía Federal de México y tres para la Marina. Además, Mérida proveyó ocho helicópteros Bell-212 a la Armada de México y cuatro naves CASA para la interdicción marítima para la Marina. Varias agencias recibieron equipo de escaneo no intrusivo, como unidades móviles de radiación gamma y escáneres de iones. Estos artículos de “alto costo” no se seleccionaron debido a su utilidad pues, en su conjunto los helicópteros donados solo pueden transportar un poco más de 200 soldados, marinos y policías, sino que se consideraron como una forma de demostrar el compromiso de los EE.UU. para ayudar a México y de respetar las preferencias expresadas por los encargados de planear la seguridad de México.

Después de este desembolso inicial, que ha tardado varios años en entregarse, la atención de los EE.UU. pasó de la entrega de grandes cantidades de equipo a la provisión de capacitación, asesoría e inteligencia. Para mayo de 2013, 19,000 funcionarios de seguridad mexicanos, incluyendo 4,400 investigadores dentro de la Policía Federal, han recibido cierta capacitación vía

los fondos de la Iniciativa Mérida.⁴⁹ La Agencia Federal Antinarcoóticos de los Estados Unidos capacitó a 3,737 de sus contrapartes mexicanas entre 2008 y 2012 y, utilizando sobre todo fondos de los EE.UU., la policía colombiana capacitó a 2,543 miembros del personal de seguridad mexicano entre 2010 y 2012.⁵⁰

Incluso más importante que los artículos de “gran costo” ha sido el intercambio de información operativa de los servicios de inteligencia estadounidenses, pues ha representado un ingrediente esencial para la mayoría de las capturas o muertes de los líderes principales del crimen organizado por parte del gobierno mexicano, en particular lo de Beltrán Leyva, la Familia Michoacana y las organizaciones de los Zetas. De acuerdo con una investigación de abril de 2013 del *Washington Post*, “las autoridades de los EE.UU. utilizaron inteligencia en tiempo real contra los narcos de una lista prioritaria de México y los Estados Unidos, incluyendo geolocalización vía teléfonos celulares, interceptación de líneas, interceptación y rastreo electrónico de registros digitales, para ayudar a la autoridades mexicanas a localizarlos.” (Priest 2013).

El apoyo estadounidense a México en términos de inteligencia ha incluido tecnologías que se usaron por primera vez en las guerras de Irak y Afganistán, en particular los sistemas aéreos no tripulados o drones. “Aunque ninguna de las partes lo aceptará públicamente,” reportó el periódico *Los Angeles Times* en noviembre de 2012,

“el Departamento de Seguridad Patria ha enviado drones Predator ubicados en el sur de Arizona para que sobrevuelen México y recaben información sobre lo que se conoce como patrones de vida que permita a las autoridades ubicar casas de seguridad y predecir los movimientos de los narcotraficantes, dijeron funcionarios del departamento presentes y anteriores ... Los Predators han sido repintados en color gris de combate y se les ha eliminado el logo de *Homeland Security* que por lo general llevan en su nariz bulbosa para poder negar cualquier participación en caso de desplome” (Wilkinson/Fausset/Bennett 2012).

También el Departamento de Defensa comenzó a volar su drón de gran altitud Global Hawk sobre territorio mexicano en febrero de 2011 (Thompson/Mazzetti 2011). Según diversos informes, el presidente mexicano Felipe

⁴⁹El subsecretario de estado adjunto para los Asuntos del Hemisferio Occidental el Sr. John Feeley, citado por el Congreso de los EE.UU., Subcomité de Asuntos Internacionales del Hemisferio Occidental (2013a).

⁵⁰Ministro de Defensa de Colombia, citado en Isacson/Haugaard/Poe/Kinosian/Withers (2013: 23).

Calderón se enamoró de los drones estadounidenses después de observar su uso en el esfuerzo del 2010 para capturar a los asesinos de Jaime Zapata, un agente del Servicio de Inmigración y Control de Aduanas de los EE.UU. (ICE por su sigla en inglés) asesinado en una carretera en el norte de México. Los funcionarios estadounidenses cedieron a las autoridades mexicanas el control operativo de los vuelos, lo que tuvo un papel decisivo en la última operación del 2010 en la que se supone se eliminó a Nazario Moreno, el líder de la Familia Michoacana. “Calderón ha implorado a Bush drones armados,” reportó el *Washington Post*. “Está impresionado por los resultados en Irak y Afganistán, dijeron dos ex-funcionarios estadounidenses. La Casa Blanca consideró la petición, pero no tardó en rechazarla pues era demasiado probable que diese como resultado daños colaterales, dijeron” (Priest 2013).

El apoyo en inteligencia estadounidense también significó una mayor presencia de espías y analistas de este país en territorio mexicano. Las diversas agencias de los EE.UU. relacionadas con la inteligencia, como CIA, NSA, DIA, DEA y DHS, se vieron en la necesidad de una instalación para coordinar la labor unas con otras y con sus contrapartes de México. El resultado fue la Oficina Bilateral de Implementación cerca de la Embajada de los Estados Unidos en la Ciudad de México operada por la CIA, pero con personal formado por funcionarios de inteligencia de ambos países. En 2011, en respuesta a la solicitud ayuda de Calderón para hacer frente al aumento en la violencia en los alrededores de la ciudad de Monterrey, la DEA estableció un segundo “centro de fusión” junto con la CIA, el Comando Norte del Departamento de Defensa y las agencias mexicanas en una base militar fuera de esta ciudad (Thompson 2011).

Aunque los “artículos de alto costo”, la capacitación letal y la inteligencia quizá recibieron la mayor parte de la atención, el paquete Mérida también incluyó otras varias variedad de otras iniciativas, entre las que se contaban: apoyo para las reformas institucionales de la Policía Federal de México y de algunas fuerzas policiales estatales; esfuerzos para mejorar la coordinación de la seguridad fronteriza, a lo largo de las fronteras mexicanas con los EE.UU. y con Guatemala y Belice; un mayor enfoque en la interdicción marítima y la seguridad portuaria; intercambios de bases de datos criminales; erradicación de cultivos de droga; mejoras a las prisiones; un programas de vigilancia policial canina, y apoyo en seguridad cibernética, balística y para contrarrestar el tráfico de personas y de armas de destrucción masiva.

Las agencias y sus relaciones

Los años del gobierno de Calderón atestiguaron una cooperación en seguridad entre EE.UU. y México y la confianza entre las agencias de seguridad gubernamentales creció a niveles sin precedente. Sin embargo, esta cercanía era desigual a través de las diferentes instituciones. Debido a la historia de desconfianza y a causa de las limitaciones impuestas por la constitución, la relación de militares a militares de los dos países es relativamente distante, generando a su vez más cabida para la cooperación entre las agencias civiles de seguridad y de inteligencia. Por muchos aspectos, la CIA encabeza la lista. Desde el apogeo de la Guerra Fría, la CIA ha mantenido una estación de considerable tamaño en la Ciudad de México, sus agentes han cultivado relaciones con mexicanos poderosos, del gobierno, del sector privado e incluso en ocasiones, del inframundo criminal. Esto explica la facilidad con la cual la agencia fue capaz de incrementar sus actividades y su establecer “centros de fusión” en el territorio mexicano.

Las relaciones de la DEA con los funcionarios mexicanos han sido mucho más tensas desde el asesinato del agente Enrique Camarena en 1985. Sin embargo, se cree que la DEA cuenta con una mejor red de fuentes humanas de inteligencia y sostiene una mejor relación de trabajo con las fuerzas armadas de México, en particular con la Marina (Priest 2013). Así mismo, el *Homeland Security Department*, en particular la Oficina de Protección Aduanal y Fronteriza (Bureau of Customs and Border Protection, CBP) y la Agencia de Inmigración y Seguridad Aduanal (Immigration and Customs Enforcement, ICE), ha desarrollado en fechas recientes relaciones más cercanas con sus contrapartes mexicanas. Esta cooperación se logró gracias al establecimiento de acuerdos de enlace y capacitación. Mientras tanto, la Policía Federal delega funcionarios para la oficina de la Fuerza de Trabajo para el Control de la Seguridad Fronteriza (BEST, por sus siglas en inglés) en la Ciudad de México que forma parte de una serie de agencias de la ICE para el intercambio y la planeación de inteligencia que de otro modo tendrían su sede en los Estados Unidos.

Los militares de los EE.UU. se han rezagado un tanto. “El Departamento de Defensa (DOD, por sus siglas en inglés) no jugó un papel principal en el diseño de la Iniciativa Mérida y no está proporcionando apoyo a través de las cuentas para la ayuda de Mérida,” reporta el Servicio de Investigación del Congreso, aunque hace notar que el Pentágono destinó más de \$80 millones de dólares de su propio presupuesto antinarcóticos de los años 2010 a 2012 para ayudar a las fuerzas de seguridad mexicanas (Ribando Seelke/Finklea 2013: 28).

Aunque la relación con las fuerzas armadas mexicanas sigue siendo distante, la Secretaría Marina (SEMAR) se ha mostrado más dispuesta al trabajo conjunto que el Ejército (SEDENA). La SEMAR se capacita con frecuencia con sus contrapartes estadounidenses, tiene un intercambio de inteligencia más sólido y ha colaborado de manera más estrecha en los esfuerzos para capturar y eliminar a los narcotraficantes u “objetivos de alto valor.” Las relaciones con la SEDENA parecen limitarse a unidades especializadas pequeñas o a funcionarios de enlace como los dos recién asignados al cuartel del Comando Norte en Colorado. “Se trata de tan solo sentirse cómodos unos con otros y, con suerte, de mejorar la relación,” declaró un funcionario del Comando Norte en un sitio Internet del Departamento de Defensa. “Creo que nuestra visión de trabajar con México es que ellos se conviertan en un socio estratégico regional y un grupo militar de supervisión externa y me parece que se están moviendo en esa dirección” (Miles 2013). Una futura avenida de cooperación militar estrecha puede estar representada por las Fuerzas de Operación Especiales (SOF, por sus siglas en inglés), las unidades de élite (como los SEALs de la Marina, los Boinas Verdes del Ejército y otras) cuyos números se han duplicado dentro de las fuerzas militares de EE.UU. desde 2001. Los equipos de capacitación de las SOF visitan México para capacitar y ayudar a las unidades de sus contrapartes, en especial las de la SEMAR. No hay duda de que el plan es aumentar esta cooperación, como lo pone en evidencia la creación en diciembre de 2012 del Comando Norte de Operaciones Especiales, un nuevo componente dentro del Comando Norte de los EE.UU., y que es un comando combatiente regional responsable de las actividades militares estadounidenses en “territorio patrio”, en Canadá, en las Bahamas y en México. Un reporte de la *Associated Press* de enero 2013 explica:

“El Comando de Operaciones Especiales del Norte construirá un programa de comandos que ha traído a nuestro territorio a efectivos militares, de inteligencia y de seguridad de México a estudiar las operaciones de sus contrapartes estadounidenses, con el fin de demostrarles cómo las tropas de operaciones especiales construyeron un red interna entre diversas agencias para cercar a Osama bin Laden, el líder intelectual de al-Qaida y a sus seguidores...El programa de operaciones especiales ya ha ayudado a los funcionarios mexicanos a establecer su propio centro de inteligencia en la Ciudad de México para ubicar redes criminales que tiene un diseño similar al utilizado en los centros en zonas de guerra que se crearon para localizar a al-Qaida en Afganistán e Irak, dijeron dos funcionarios estadounidenses” (Dozier 2013).

En el interin, continúan los esfuerzos para generar confianza en la SEDE-NA, incluyendo la delegación de doctores de 2012 a Afganistán, la asistencia al Procurador General de Justicia de México y la participación de este país en un ejercicio de preparación para los desastres y “ejercicios teóricos” en la Universidad de la Defensa Nacional. No obstante, los planeadores militares de los EE.UU. no han visto el cumplimiento de su esperanza por tener un ejercicio bilateral real con el Ejército Mexicano, ejercicios que llevan a cabo de manera rutinarias con las fuerzas militares de otros países de Centro y Sudamérica.

Preocupaciones y resultados

La entrega de la ayuda de la Iniciativa Mérida no ha sido fluida. Los funcionarios mexicanos y estadounidenses (incluyendo a los miembros del Congreso) han lamentado la lentitud con la ayuda se ha entregado, en particular la destinada a los artículos de “alto costo.” Para finales de abril de 2013, de los \$1.8 miles millones de dólares de ayuda estrictamente proveniente de la Iniciativa Mérida, solo \$1.2 mil millones, incluyendo \$900 millones en equipo y \$148 millones en capacitación, han llegado en realidad a México (Ribando Seelke/Finklea 2013: 8). La corrupción e infiltración de las fuerzas de seguridad mexicanas ha sido una preocupación expresada con frecuencia. Dos incidentes en 2012 — un tiroteo entre agentes policíacos por un cargamento de drogas en el Aeropuerto Internacional de Ciudad de México y una emboscada al automóvil en el que viajaban dos contratistas de inteligencia estadounidenses — hicieron surgir fuertes dudas sobre el grado al cual se ha reformado la Policía Federal.

“Los Estados Unidos otorgarán recursos para permitir que los militares mexicanos jueguen un papel transitorio en apoyo de la seguridad pública,” subrayó un documento sobre el presupuesto 2010 del Departamento de Estado (U.S. State Department 2010: 727). Pero el papel de los militares en la seguridad pública, o al menos de su incentivación por parte de Washington, sigue siendo un tema controversial y una queja constante de los grupos de derechos humanos de EE.UU. y de México. “La confianza absoluta en la capacidad de los militares para mitigar la ilegalidad y confrontar de manera directa a los grupos narcotraficantes parece haber resultado casi del todo inefectiva y, en algunos casos, incluso ha exacerbado la violencia que enfrentan los civiles,” concluyó un reporte del 2012 del Comité de Relaciones Exteriores del Senado de Estados Unidos (U.S. Senate, Committee on Foreign Relations 2012: 2).

El record de las fuerzas mexicanas en términos de derechos humanos también ha sido criticado con frecuencia. La Iniciativa Mérida incluía capacitación considerable en derechos humanos para el personal de las fuerzas de seguridad, aunque ponía poco énfasis en la impunidad, sobre la manera en que las instituciones deben reaccionar y trabajar con los investigadores judiciales después de que se ha presentado un abuso (excepto cuando las condiciones de los derechos humanos estipulados por el Congreso han motivado el asunto). Los derechos humanos solo llegan al primer plano cuando estallan los escándalos: controversias sobre los tiroteos en barricadas, un aumento de cinco veces en el número de quejas presentadas ante el Ombudsman mexicano, o la continuación de la práctica de obtención de confesiones vía la tortura en lugar de utilizar investigaciones basadas en evidencia. En dos ocasiones, el Departamento de Estado ha retenido una parte de la ayuda a los militares y la policía porque México no cumplió con las condiciones en materia de derechos humanos que el Congreso añadió a la ley de ayuda extranjera (Ribando Seelke/Finklea 2013: 28).

No obstante, la asistencia sí ayudó a debilitar e incluso a disolver algunos grupos criminales mexicanos. “En abril de 2012,” según un reporte de la Casa Blanca, “la oficina del Procurador General de Justicia de México indicó que 23 de los 37 criminales más buscados habían sido eliminados o arrestados” (United States, White House Office of National Drug Control Policy 2013: 49). Este enfoque de “objetivo de alto valor” le debe mucho a la capacitación y, en especial, a la inteligencia proporcionada por las contrapartes estadounidenses. Sin embargo, los golpes contra los carteles no han tenido un efecto inmediato sobre los suministros de drogas que ingresan a los Estados Unidos a través de la frontera. De hecho, las incautaciones de cada tipo de droga excepto cocaína (que no se produce en México) en la zona fronteriza aumentaron durante los años de la Iniciativa Mérida. Y, por si fuera poco, el tumulto resultante dentro del inframundo criminal mexicano, tuvo en efecto perverso en la seguridad pública pues, conforme los carteles y sus pandillas callejeras afiliadas luchaban entre sí y contra el estado, algunas ciudades y estados mexicanos registraron las tasas de homicidio más altas del mundo.

Cambios con el gobierno de Peña Nieto

A mediados de 2013, con un nuevo presidente en México, parecía estar a punto de comenzar una nueva fase en materia de la relación de seguridad

bilateral. El gobierno más nacionalista de Enrique Peña Nieto aflojó el estrecho abrazo de los EE.UU. de su predecesor y postergó los programas de cooperación en seguridad mientras “revisa” cuál debe ser el papel de esta nación, informando a los diplomáticos estadounidenses que todos los contactos futuros con las fuerzas de seguridad se deberán procesar a través de la Secretaría de Gobernación.

Los funcionarios estadounidenses admitieron que este requisito de “ventanilla única” estaba retrasando el ritmo de la ayuda de la Iniciativa Mérida. “Estamos analizando esos aspectos,” declaró el Sr. William Brownfield, Secretario de Estado Adjunto para Asuntos Internacionales sobre Narcóticos ante un comité del Congreso en mayo de 2013. “No tengo objeciones ante el concepto, en principio, ni nadie más las tiene. Es muy lógico que solo haya un único punto de contacto, una persona a quien acudir para la toma de decisiones, pero aún estamos estudiando cómo se puede implementar esto en el caso de un programa de cientos de millones de dólares que involucra docenas de agencias y miles de personas distintas.”⁵¹

El gobierno de Peña Nieto también ha suspendido la cooperación relacionada con la inteligencia entre EE.UU. y México, eliminado parte del personal estadounidense de los “centros de fusión” que se iniciaron en la segunda mitad de la administración de Calderón y obligando a que la información de inteligencia sensible se transmita a través de un canal central en lugar de vía una agencia a otra. De acuerdo con el *New York Times*, en la actualidad no hay personal estadounidense en la instalación de inteligencia de Monterrey (Archibold/Cave/Thompson 2013). El estado actual de los vuelos de drones sobre el territorio mexicano es desconocido.

Aunque los “cuatro pilares” que se mencionaron al principio siguen determinando la ayuda estadounidense a México, los montos han caído de manera significativa. Se espera que la ayuda total, tanto militar como económica, sume menos de \$280 millones en 2014, en comparación con los \$740 millones de 2010, y la dirección que se seguirá en el futuro no es clara. Dado que el gobierno de Peña Nieto no ha ofrecido muchos detalles o especificidades sobre sus estrategias en seguridad pública, las autoridades de los EE.UU. se han mostrado renuentes a liberar los casi \$600 millones en fondos de asistencia no entregados. “Se ha pedido al Congreso que realice una nueva inversión significativa, pero los planes del gobierno de México

⁵¹Secretario de Estado Adjunto para Asuntos Internacionales sobre Narcóticos y Cumplimiento de la Ley William Brownfield, citado en el Congreso de los EE.UU., Subcomité de Asuntos Internacionales del Hemisferio Occidental (2013).

no están claros,” dijo el senador Patrick Leahy (de Vermont), quien encabeza el subcomité que asigna los recursos para ayuda extranjera. “Es prematuro aprobar más recursos para tan solo ver más de lo mismo” (Thompson/Archibold/Schmitt 2013).

CONCLUSIÓN

El resultado es que, después de un año del gobierno de Enrique Peña Nieto, la avalancha de ayuda estadounidense para seguridad está menguando una vez más. Conforme la Iniciativa Mérida se suma a la lista de programas de ayuda pasados, deja tras sí un récord mezclado. Los grupos del crimen organizado se han fraccionado, pero siguen muy activos. El narcotráfico no ha disminuido. Las mejoras institucionales, en especial aquellas en material de policía y justicia, siguen su curso, pero se requerirán varios años para evaluarlas apropiadamente. La rendición de cuentas en relación con las violaciones de los derechos humanos está mejorando, pero es incipiente. Las relaciones de las agencias militares, de seguridad pública y de inteligencia estadounidenses con sus contrapartes mexicanas son más cordiales que en el pasado, pero solo unas pocas pueden ser descritas como “estrechas” y algunas incluso se ha observado cierto retraimiento reciente.

Diversos aspectos de la experiencia Mérida debiesen continuar, sobre todo después del giro estratégico de la administración de Obama hacia el apoyo de instituciones civiles. Pero una solución más duradera para los retos de narcotráfico, crimen y violencia en México, no requiere un nuevo paquete grande de ayuda. Más que nada, requeriría sacrificios importantes de parte de dos países cuyas políticas internas se traslapan de manera considerable con sus relaciones bilaterales.

En México, las élites políticas y económicas deben aportar inyectando más recursos en el esfuerzo. Este sacrificio entrañaría sobre todo recabar más impuestos, dedicar gran parte de estos nuevos recursos al sistema de justicia aplastado y someterse a las lógicas de ese sistema. En los EE.UU., el sacrificio significaría cambios en la política interna que, aunque no serían populares políticamente, mejorarían la situación de la seguridad en México al reducir la contribución estadounidense a la violencia. Estos incluirían reducir la demanda de drogas a través de un enfoque de salud pública menos punitivo, tomar medidas enérgicas contra el lavado de dinero, dificultar y

regular la compra de armas de asalto y de otro tipo en tiendas y exhibiciones y desarrollar una reforma migratoria integral.

Estas prioridades internas casi no se han movido porque, en comparación con aprobar un paquete de ayuda de miles de millones de ayuda, la aprobación de cualquiera de ellas requeriría invertir mucho más capital político en casa. Pero, conforme los EE.UU. y México entran en un nuevo período de estancamiento en la ayuda estadounidense, estos movimientos en las políticas internas son las únicas opciones que quedan. El modificar cualquiera de ellas requerirá una valentía inusual en Washington, pero la incapacidad para modificarlas implicaría que, al persistir las crisis de violencia y de criminalidad en México, es probable que ambos países repitan este ciclo episódico de ayuda de emergencia.

BIBLIOGRAFÍA

Archibold, Randal C./Cave, Damien /Thompson, Ginger (2013): “Mexico’s Curbs on U.S. Role in Drug Fight Spark Friction”. In: *The New York Times*, April 30, 2013) <http://www.nytimes.com/2013/05/01/world/americas/friction-between-us-and-mexico-threatens-efforts-on-drugs.html?smid=tw-share&_r=1&pagewanted=all&>.

Dozier, Kimberly (2013): “U.S. Commandos Boost Numbers to Train Mexican Forces”. En: *Associated Press*, January 17, 2013 <<http://bigstory.ap.org/article/us-commandos-boost-numbers-train-mexican-forces>>.

Isacson, Adam/Haugaard, Lisa /Poe, Abigail/Kinosian, Sarah/Withers, George (2013): *Time To Listen*, Washington, DC: CIP, LAWGEF, WOLA <http://www.wola.org/publications/time_to_listen

Miles, Donna(2013): “Northcom Pursues Closer Engagement With Mexico” (Washington: U.S. Department of Defense- American Forces Press Service, January 22, 2013) <<http://www.defense.gov/News/NewsArticle.aspx?ID=119074>>.

Priest, Dana (2013): “U.S. role at a crossroads in Mexico’s intelligence war on the cartels”. In: *The Washington Post*, April 27, 2013) <http://articles.washingtonpost.com/2013-04-27/news/38861969_1_u-s-embassy-cartels-national-intelligence>.

Ribando Seelke, Clare/Finklea, Kristin M. (2013): *U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond*, Washington, DC: Congressional Research Service <<http://www.fas.org/sgp/crs/row/R41349.pdf>>.

Thompson, Ginger/Archibold, Randal C./Schmitt, Eric (2013): “Hand of U.S. Is Seen in Halting General’s Rise in Mexico”. In: *The New York Times*, February 4, 2013 <http://www.nytimes.com/2013/02/05/world/americas/us-stepped-in-to-halt-mexican-generals-rise.html?_r=1&pagewanted=all&>.

Thompson, Ginger/Mazzetti, Mark (2011): “U.S. Drones Fight Mexican Drug Trade”. In: *The New York Times*, March 15, 2011 <http://www.nytimes.com/2011/03/16/world/americas/16drug.html?pagewanted=all&_r=1&>.

U.S. Congress, Foreign Affairs Subcommittee on the Western Hemisphere (2013): *U.S.-Mexico Security Cooperation: An Overview of the Mérida Initiative 2008-Present*, Washington, DC: Government Printing Office, <<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CHRG-113hhr81170/html/CHRG-113hhr81170.htm>>.

United States, Department of State (2010): *Congressional Budget Justification for Foreign Operations for FY2011*, Washington: State Department <<http://www.state.gov/f/releases/iab/fy2011cbj/pdf/index.htm>>.

United States, Department of State (2013a): *International Narcotics Control Strategy Report*, Washington, DC: State Department. <<http://www.state.gov/j/inl/rls/nrcrpt/2013/index.htm>>.

United States, Department of State (2013b): *Congressional Budget Justification for Foreign Operations for FY2014*, Washington, D.: State Department, <<http://www.state.gov/f/releases/iab/fy2014cbj/pdf/index.htm>>.

United States, White House Office of National Drug Control Policy (2013): *2013 National Drug Control Strategy*, Washington, DC: The White House, <<http://www.whitehouse.gov/ondcp/2013-national-drug-control-strategy>>.

U.S. Senate, Committee on Foreign Relations (2012): *Judicial and Police Reforms in Mexico: Essential Building Blocks for a Lawful Society*, Washington, DC: Government Printing Office <<http://www.foreign.senate.gov/publications/download/judicial-and-police-reforms-in-mexico-essential-building-blocks-for-a-lawful-society>>.

Wilkinson, Tracy/Fausset, Richard/Bennett, Brian (2012): “U.S.-Mexico drug war partnership under Calderon broke new ground”. In: *The Los Angeles Times*, November 28, 2012) <<http://articles.latimes.com/2012/nov/28/world/la-fg-us-mexico-drug-war-20121129>>.

CARSI Y EL MARCO REGIONAL DE COOPERACIÓN EN CENTROAMÉRICA

Roberto Cajina

INTRODUCCIÓN

Este breve estudio, que es una primera aproximación al tema, parte de un postulado básico: la Iniciativa de Seguridad Regional para América Central (CARSI) es la respuesta tardía, unilateral e insuficientemente financiada del gobierno de Estados Unidos a la situación de inseguridad que viven los siete países de Centroamérica, atrapados entre “algunos de los más grandes productores de drogas en América del Sur y el mayor consumidor de drogas en el mundo, Estados Unidos” (Shifter 2012: vii).

Iniciativa tardía

La violencia delictiva en general y la homicida en particular no son, como en ocasiones suele asumirse, fenómenos de reciente data en Centroamérica y su paternidad no es exclusiva del narcotráfico. Son dos fenómenos a los que no se prestó atención en su momento quizás porque la agenda centroamericana estaba cargada de temas más apremiantes en los años inmediatos al fin de las guerras civiles.

Centroamérica acusó en 2011 una tasa promedio de 40 homicidios por 100.000 habitantes, que se redujo a 34.05 en 2012. Pero el diferencial de 5.95 no es producto de adecuadas políticas de seguridad ciudadana y policías eficientes, sino de la drástica disminución de los homicidios en El Salvador (de 69.2 a 41.0), como resultado de la tregua entre pandillas. En el resto de países se experimentaron leves decrementos en sus tasas de violencia homicida; sin embargo, continúa siendo una epidemia fuera de control.

Resulta difícil prever un decremento sostenido en el tiempo, particularmente si por sobre la prevención se continúan aplicando modelos represivos

en los que los militares han desplazado a las policías en el cumplimiento de las misiones de seguridad ciudadana, orden interior e incluso de seguridad penitenciaria, como sucede en Guatemala, El Salvador y Honduras, y en menor medida en Nicaragua, y militarizando a las policía en los países que formalmente no cuentan con fuerzas armadas.

La violencia homicida en Centroamérica muestra dos claras tendencias:

1. Su continuidad de 1995 a la fecha, aunque variable de país en país; y
2. Su carácter diferenciado: el Triángulo Norte (Guatemala, El Salvador y Honduras más Belice) con las mayores tasas de homicidios por 100.000 habitantes, y el Triángulo Sur (Nicaragua, Costa Rica y Panamá) con tasas sensiblemente menores (UNODC 2011).

Las cifras de la violencia delictiva en Centroamérica tienen gravosos costos anuales: “más de US\$ 6.500 millones, cerca del 8% de su PIB, según informe del Banco Mundial. Más del 50% (US\$ 3.341 millones) son costos en pérdidas en salud, US\$1.281 millones en gastos privados de seguridad, US\$1.137 millones en costos institucionales y el resto en pérdidas materiales”(Banco Interamericano de Desarrollo 2011).

Decisión unilateral

Finalizadas las guerras civiles en la primera mitad de la década de 1990, Estados Unidos perdió interés en Centroamérica y durante los 15 años siguientes fijó su atención en Colombia y otros países productores de narcóticos en Suramérica. Comenzada la segunda mitad del decenio siguiente, Washington notó, casi marginalmente, que el crimen transnacional organizado, en particular el narcotráfico, habían irrumpido en Centroamérica, empujados al Sur por la política de “guerra contra las drogas” del presidente Felipe Calderón y la Iniciativa Mérida.

En marzo de 2008, WOLA advirtió que “los problemas de narcotráfico pueden agravarse si el gobierno mexicano reduce las operaciones de narcotráfico en México, ya que los narcotraficantes podrían virar más operaciones hacia Centroamérica” (WOLA 2008). “La irrupción de la violencia relacionada con las drogas en [Guatemala y Honduras] está íntimamente relacionada con esos cambios de bases operacionales” (Bagley 2012: 11). El narcotráfico se ha montado sobre dos Estados débiles, próximos a México, con autoridades maleables, cuya presencia en extensas zonas de territorio nacional

y porosas fronteras es prácticamente inexistente. El resultado fue inevitable y letal: la colusión entre la tradicional violencia común y la narcoviencia.

CARSI: Tercero de los cuatro pilares de la estrategia de “guerra contra las drogas” de Washington

En su primera etapa, 2008-2009, la asistencia estadounidense en seguridad a Centroamérica fue apéndice de la Iniciativa Mérida, pero en 2010, Washington decide desprender la porción Centroamérica de Mérida en una iniciativa separada: CARSI. Fue la primera respuesta directa del Departamento de Estado al deterioro acelerado de la situación de seguridad “como consecuencia de la expansión [hacia el Sur] de las actividades de las organizaciones de narcotraficantes mexicanos, pandillas transnacionales y otros grupos criminales, contribuyendo así a escalar los niveles de delitos y violencia” (GAO 2013: 2).

La unilateralidad de CARSI es evidente hasta para funcionarios de las embajadas de Estados Unidos en Centroamérica que aseguraron que “funcionarios de casi todas las naciones centroamericanas sostienen que la región no estuvo suficientemente involucrada en la formulación de Mérida/CARSI y que la Iniciativa podría ser más receptiva de las prioridades de los países anfitriones” (Meyer/Ribando Seelke 2013: 21). En realidad nunca lo ha estado, ni antes ni ahora.

CARSI es un “programa multianual que provee equipo y entrenamiento para apoyar las operaciones de aplicación de la ley y brinda asistencia técnica para las reformas de largo plazo y supervisión de las agencias de seguridad” (INL 2011). Se asegura que “coordina países con instituciones financieras internacionales, el sector privado, la sociedad civil y el Sistema de Integración Centroamericana (SICA). Es un enfoque coordinado que aprovecha la experiencia y esfuerzos de donantes con similares puntos de vista que apoyan los objetivos de seguridad ciudadana de los países de América Central” (Departamento de Estado 2012). Llama la atención el interés de los departamentos de Estado y de Defensa de afirmar su estrecha relación con el organismo de integración regional si hasta mayo de 2012 Estados Unidos se incorporó como observador regional del SICA, cuando éste existe desde 1991.

Los cinco objetivos o “pilares” de CARSI definidos por Washington:

1. Crear calles seguras para los ciudadanos de la región;
2. Desbaratar el movimiento de los criminales y el contrabando en y entre los países centroamericanos;

3. Apoyar el desarrollo de gobiernos fuertes, capaces y responsables en América Central;
4. Restablecer la presencia efectiva del Estado, los servicios y la seguridad en las comunidades en peligro; y
5. Fomentar mayores niveles de coordinación y cooperación entre los países de la región, otros asociados internacionales y donantes para combatir las amenazas a la seguridad regional.

En la lógica discursiva del Departamento de Estado, estos cinco “pilares” no expresan de forma explícita la estrategia de “guerra contra las drogas” impuesta por Washington (Plan Colombia, Iniciativa Mérida y CBSI) e intrínseca a CARSI; sin embargo, la entonces Secretaria de Estado Hillary Clinton fue enfática al asegurar que Estados Unidos estaba comprometido con la seguridad ciudadana en América Central y que están “haciendo todo lo posible para luchar contra la corrupción y la impunidad, *para proporcionar los equipos y el apoyo que la policía y los militares necesitan*⁵², y para ayudar a consolidar la sociedad civil para que resista el flagelo del narcotráfico” (Departamento de Estado, 2011). En sectores de la comunidad académica centroamericana esto ha levantado temores y sospechas. “El gran actor a cargo de esta implementación [de CARSI] ha sido el Comando Sur Norteamericano, organismo militar que se ocupa de cuestiones de seguridad pública en Centroamérica” (Urcuyo 2012: 286); y no es para menos. “En apoyo a la Iniciativa de Seguridad Regional para Centroamérica del Departamento de Estado, el Comando Sur de Estados Unidos lanzó una operación conjunta, interagencial y combinada (Martillo) para contrarrestar el tráfico ilícito a lo largo de las costas centroamericanas, coordinándose con naciones socias del Hemisferio Occidental y europeas para maximizar todos los medios posibles de apoyo [...] Este nivel de cooperación sin precedentes podría servir como modelo para futuras operaciones en Centroamérica” (U.S. Southern Command 2013: 16)

CARSI es una suerte de ente lequía con vida que se desenvuelve entre claroscuros: se conocen las agencias de las que proceden sus fondos y cómo se distribuyen por cuentas, países y años, pero se desconocen los criterios de asignación de éstos por países y programas, y la programación anual por proyectos y país, y más preocupante aún, sus resultados. Tampoco se conoce cómo se coordina CARSI con instituciones financieras internacionales, sector privado, sociedad civil y el SICA, a pesar de que en este último caso se afirma que la Estrategia de Seguridad de Centroamérica (ESCA) “goza del

⁵²Las negrillas son del autor.

apoyo de la Iniciativa de Seguridad Regional para América Central” (Departamento de Defensa 2012: 3).

Cinco años después de iniciado el programa se desconoce el impacto real de los proyectos de CARSI—anticorrupción, de reforma judicial, antipandillas, policía comunitaria, prevención del delito, aplicación de la ley y anti-narcóticos, entre otros—, tanto a nivel regional como por país. Y la pregunta obligada es: ¿cuál ha sido la contribución real de CARSI a la seguridad de Centroamérica?

Financiamiento insuficiente

Entre 1996 y 2007 la asistencia económica y militar de Estados Unidos a Centroamérica promedió US\$ 420 millones anuales, es decir, casi una tercera parte de los US\$ 1.200 anuales en los 14 años anteriores (Meyer/Ribando Seelke 2013: 20). Pero en el discurso del Departamento de Estado —que se empeña en no reconocer que además de compartida CARSI es una responsabilidad “diferenciada”, tal como lo planteó la presidenta Laura Chinchilla en la Conferencia Internacional (Guatemala, junio de 2011)—se encumbran los US\$ 496.5 millones asignados a Centroamérica a través de Mérida/CARSI entre 2008 y 2012 (Jacobson 2012; Departamento de Estado 2013; Meyer/Ribando Seelke 2013: 22), es decir, US\$ 99.3 millones promedio anual, una cuarta parte de la asistencia económica y militar anual promedio entre 1996 y 2007.

El financiamiento de las actividades de CARSI procede de cuatro cuentas: Control Internacional de Narcóticos y Aplicación de la Ley (INCLE)⁵³; Fondo de Apoyo Económico (ESF); No Proliferación, Desminado y Programas Relacionados (NADR); y Financiamiento a Fuerzas Militares Extranjeras (FMF) (GAO 2013).

⁵³“La mayoría de la asistencia proporcionada por el paquete CARSI proviene del programa de ayuda de la Dirección para el Control y Fiscalización Internacional de Estupefacientes (INCLE) del Departamento de Estado”. En: <http://justf.org/files/pubs/0913_HoradeEscuchar.pdf>

Fondos de CARSI por Programa y Año Fiscal 2008-2014 (en millones de dólares)

Cuenta	FY 2008 (Real)	FY 2009 (Real)	FY 2010 (Real)	FY 2011 (Real)	FY 2012 (Real)	FY 2013 ^b Solicitado (Real)	FY (Solicitado)	Total 2008- (Real) 2012	%
ESF	25.0	18.0	23.0	30.0	50.0	47.5	61.5	146.0	29.42
INCLE	24.8	70.0	65.0	71.5	85.0	60.0	100.0	316.3	63.71
NADR	6.2	--	--	--	--	--	--	6.2	1.24
FMF	4.0	17.0	7.0	--	--	--	--	28.0	5.63
TOTAL	60.0	105.0	95.0	101.5	135.0	107.5	161.5	496.5	100

Notes: ESF = Economic Support Fund; INCLE = International Narcotics Control and Law Enforcement; NADR

=Nonproliferation, Anti-Terrorism, De-mining and Related Programs; and FMF = Foreign Military Financing.

^aEn el Acta de Adjudicaciones Consolidadas del 2010 (P.L. 111-117), el Congreso adjudicó “hasta” US\$ 83 millones para los países de Centroamérica “sólo para combatir el tráfico de drogas, la violencia relacionada y el crimen organizado, y para reforma judicial, construcción de instituciones, anticorrupción, actividades de imperio de la ley y seguridad marítima”.

Luego de consultas con el Congreso, el Departamento de Estado asignó US\$ 12 millones adicionales en ESF de fondos adjudicados a su cuenta Regional Hemisferio Occidental para programas de prevención de delitos y violencia administrados por USAID, incrementando el financiamiento total de CARSI para Año Fiscal 2010 a US\$ 95 millones.

^bDado que el Congreso no adoptó una ley de adjudicaciones por un año completo para el Año Fiscal 2013 hasta marzo 2013, y el financiamiento de las operaciones en el exterior está sujeto a reducciones (*sequestration*) presupuestarias, no queda claro en la actualidad cuántos fondos serán asignados a CARSI para el AF 2013.

Fuente: Meyer/Ribando Seelke (2013).

Desglosar la distribución anual de esos fondos por programas, país y proyectos es prácticamente imposible. Ni los mismos gobiernos anfitriones tienen esa información detallada que sí se maneja en Washington y los “grupos de trabajo CARSI” en las embajadas de Estados Unidos en Centroamérica, que “sirven como mecanismo formal de coordinación interagencial en el terreno” (Meyer/Ribando Seelke 2013: 28). Estos datos tampoco son presentados en el portal de CARSI⁵⁴.

La insuficiencia es notoria si se considera que los costos de la violencia en

⁵⁴<<http://www.state.gov/p/wha/rt/carsi/>> (consultado el 22 de septiembre de 2013)

Centroamérica en Centroamérica “alcanzaron un monto aproximado de unos US\$ 6,506 millones, equivalente a 7.7% del PIB de la región”⁵⁵ (Acevedo 2008: 13), de tal forma que los US\$ 99.3 millones promedio anual de CARSI representan una fracción casi imperceptible (1.52%) de los costos reales de la violencia delictiva en Centroamérica.

Si bien los fondos CARSI han tenido un tendencia incremental entre 2008 y 2012, y se espera un modesto incremento en 2014, lo que debe discutirse es si este nivel de aumento es el adecuado y si se corresponde con la gravedad de los problemas de la región. Además de insuficiente, la gestión de CARSI enfrenta empantanamientos logístico-financieros. Los recursos de Estados Unidos dirigidos a Centroamérica no son entregados de forma eficiente y en tiempo. “Se necesita hacer más para aligerar la entrega de fondos ya asignados. De acuerdo a la GAO, por ejemplo, hasta enero de 2013 sólo 28% del total de los fondos CARSI de 2008 a 2012 habían sido comprometidos o desembolsados, mientras un 58% adicional ha sido empeñado” (Shifter 2013: 3).

El complejo entramado de cooperación regional

La espiral de inseguridad en Centroamérica ha atraído la atención, no sólo de Estados Unidos, sino de un nutrido grupo de países donantes, organismos multilaterales, organizaciones privadas e instituciones financieras internacionales que financian programas/proyectos de intervención en distinta áreas. En tal sentido, el tema de la cooperación regional en materia de seguridad tiene dos dimensiones: la intrarregional —entre los siete Estados centroamericanos— y la extra-regional—entre éstos y la comunidad donante. La primera enfrenta obstáculos que deben ser salvados para articularse adecuada y eficientemente con la segunda.

Teóricamente los gobiernos de la región coinciden en que es necesario trabajar unidos los temas de seguridad; sin embargo, difieren en la priorización de las amenazas y las formas de combatirlas (despenalización vs prohibicionismo), y las disputas fronterizas (Costa Rica-Nicaragua, El Salvador-Honduras) y la inestabilidad política (Honduras 2009) enturbian el ambiente de cooperación. Por otra parte, entre los gobiernos existen distintos “niveles de voluntad política para enfrentar los delitos y atacar la corrupción, y grados variables de voluntad para colaborar con Estados Unidos” (Meyer/Ribando Seelke 2013: 17), así como sensibles diferencias en el gasto en seguridad

⁵⁵Panamá no fue incluida en el estudio de Acevedo.

y justicia entre los países de la región. Hasta mediados de 2011, cuando la región presentó en Guatemala la Estrategia de Seguridad de Centroamérica⁵⁶, la cooperación intrarregional en seguridad había sido más retórica que operativa.

En ese contexto, CARSI es uno más de los actores, y aunque Estados Unidos sea el mayor donante en la región (Meyer/Ribando Seelke 2013: 17; BID/WOLA 2012) ya se ha mostrado cuán insuficiente es la cooperación de la Iniciativa para enfrentar los desafíos de la inseguridad en Centroamérica. Pero además de ser un programa de cooperación impuesto por Estados Unidos, por su origen, su transformación y la forma en que se ejecuta y administra, no es precisamente un paradigma de la cooperación regional en un ámbito tan sensible como estratégico para Centroamérica.

Mapeo BID/WOLA: La dinámica real de la cooperación regional

El “Mapeo de las intervenciones de Seguridad Ciudadana en Centroamérica financiadas por la cooperación internacional” (BID/WOLA 2012) ofrece una visión dinámica y panorámica de los tres grandes actores de la cooperación internacional en el área de seguridad ciudadana en Centroamérica, tanto a nivel regional como nacional: gobiernos de países donantes; organismos internacionales; y fundaciones privadas (BID/WOLA 2012).

El Mapeo identificó una treintena de cooperantes, entre países (América, Europa y Asia), organismos multilaterales (BID, BM, BCIE y Sistema NN.UU.) y fundaciones privadas (Estados Unidos y Europa) que financian, vía donación (72%) o vía crédito (28%), 527 programas/proyectos por valor de US\$ 1.728 millones. Más del 70% de los programas/proyectos son nacionales y el resto de carácter regional. Las donaciones son mayoritariamente bilaterales (57%), y los principales donantes son: Estados Unidos, España, la Unión Europea y Alemania. Del total de donaciones, US\$ 443 millones, 59% son nacionales (un solo país) y el 41% restante regionales (más de un país, no necesariamente la región entera). Las nacionales se distribuyen de forma desigual: Guatemala es el que más cooperación recibe; seguido por Nicaragua, Honduras y El Salvador; éstos por Costa Rica y Panamá; y finalmente Belice, el país que menos cooperación receipta.

El Mapeo identifica el destino de las donaciones en cuatro áreas de intervención de las donaciones, que prácticamente coinciden con los cuatro

⁵⁶Primera Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica, Ciudad de Guatemala, 22 y 23 de junio de 2011.

componentes de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica (ESCA); en las regionales: crimen organizado (47%), prevención (25%), fortalecimiento institucional (24%), y rehabilitación (4%). En las nacionales el orden varía: fortalecimiento institucional (59%), prevención (25%), crimen organizado (15%) y rehabilitación (1%). Los tres principales cooperantes por área de intervención son: crimen organizado (Estados Unidos, Unión Europea, Sistema de Naciones Unidas); fortalecimiento institucional (Estados Unidos, Unión Europea, España); prevención (Estados Unidos, Alemania, España); y rehabilitación (Estados Unidos, España, Sistema de Naciones Unidas).

La distribución de las donaciones por área de intervención es asimétrica, especialmente en dos áreas de intervención: crimen organizado y fortalecimiento institucional, ambas con prioridad para Estados Unidos que individualmente aporta 66% y 27%, respectivamente. Este último porcentaje, sin embargo, se ve considerablemente disminuido frente al 61.2% aportado por Europa⁵⁷, que obviamente apuesta a soluciones de mediano y largo plazo aunque sus resultados no sean mediáticamente espectaculares. También revela el limitado apoyo de la cooperación internacional a los programas/proyectos de rehabilitación, que ocupan el último sitio en las donaciones regionales (3%) y en las nacionales (1%).

Con todo y sus limitaciones y más allá de las dudas que hay sobre la capacidad institucional del SICA para administrar eficientemente los temas de su competencia (Meyer/Ribando Seelke 2013: 18; Cajina 2012: 16-17), fue la Estrategia de Seguridad de Centroamérica (ESCA)⁵⁸, no CARSI, la que convocó a países donantes, organismos multilaterales, organizaciones privadas (ONGs) e instituciones financieras internacionales, e impuso una nueva dinámica de la cooperación regional en seguridad, cuyo eje rector, hasta ahora, parece ser la efectiva articulación de la voluntad política y capacidad de los gobiernos anfitriones, la coordinación de y con los donantes, y el control y supervisión de éstos sobre la ejecución de los proyectos de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica (ESCA)⁵⁹.

⁵⁷Unión Europea, España, Alemania, Suecia y Holanda.

⁵⁸La propuesta original del SICA —Estrategia de Seguridad Centroamérica-México, de 2007— fue depurada y mejorada con el apoyo del Grupo de Amigos de América Central para convertirla en la Estrategia de Seguridad de Centroamérica (Meyer/Ribando Seelke 2013: 18).

⁵⁹Más que de una estrategia en realidad se trata de un portafolio de 22 proyectos cuya ejecución estimada por el SICA era de US\$ 6.000 millones; en la Conferencia Internacional de Guatemala 2011 sólo se logró ofrecimientos por US\$ 2.000 millones, 90% en recursos reembolsables. De los 22 proyectos se priorizaron 8, luego el Grupo de Amigos agregó dos y para diciembre de 2012, aparentemente 10 estaban en ejecución.

CONCLUSIÓN

A la fecha, no se dispone de una evaluación a profundidad de CARSI, sólo testimonios o declaraciones de funcionarios del Departamento de Estado y valoraciones o impresiones de académicos de reputadas organizaciones civiles estadounidenses, que contrastadas revelan dos realidades diferentes de CARSI: la oficial —optimista y laudatoria— y la independiente —pragmática, constructiva y proactiva—. Una evaluación objetiva de CARSI, sus logros y limitaciones, debe ser *vis a vis* sus cinco objetivos y no como hasta ahora por la cantidad de droga incautada y narcotraficantes muertos y/o capturados, ni por logros parciales de proyectos micro-localizados de escaso o nulo impacto nacional y regional.

La reciente declaración del Subsecretario de Estado para Asuntos Internacionales de Narcóticos y Aplicación de la Ley de EE.UU. ilustra ese tipo de valoraciones fragmentadas y parciales: “Ante la tormenta perfecta de severas tasas de homicidios, débiles instituciones, recursos limitados y poderosos delincuentes transnacionales, los gobiernos de América Central están demostrando una extraordinaria voluntad de retomar el control que ejercen los narcotraficantes y las pandillas, construyendo a la vez comunidades e instituciones más fuertes y resistentes” (Brownfield 2013: 2).

Prueba de ello, asegura Brownfield, es el incremento del presupuesto de seguridad ciudadana en Panamá; el mejoramiento del sistema de recolección de impuestos en Costa Rica, lo que generará fondos adicionales para iniciativas de seguridad ciudadana; la “tasa de seguridad” impuesta en Honduras para financiar entrenamiento policial y apoyo a la Fiscalía; y el régimen de penalización de activos de la delincuencia y su utilización para financiar acciones de la fiscalía y el sector justicia contra los delincuentes. Más allá de aspectos de política fiscal, ninguno de los casos citados revela “extraordinaria voluntad” de los gobiernos centroamericanos para “retomar el control que ejercen los narcotraficantes y las pandillas”.

El testimonio de Mark Lopes, de USAID, evidencia completo desconocimiento del problema de la (in)seguridad en la región. “Estamos animados —asegura— porque en su mayoría los gobiernos de Centroamérica están abandonando las fracasadas tácticas de décadas anteriores de ‘mano dura’ (*iron fist*) para combatir el delito, en favor de métodos basado en la prevención”. Para ejemplificar, indica que el gobierno de Honduras declaró 2013 “Año de la Prevención”, y que el de El Salvador recientemente lanzó una Política Municipal de Prevención del Delito (Lopes 2013: 2). Lopes desconoce que

en ambos países persiste, al igual que en Guatemala, una forma nada sutil de “mano dura”: el empleo de los militares en misiones de seguridad pública. En el “Año de la Prevención” Honduras militarizó aún más la seguridad al crear la Unidad TIGRES y la Policía Militar de Orden Público (PMOP); y en El Salvador, la policía es “vagón de cola” del Ejército en patrullajes “conjuntos” de los denominados Grupos de Apoyo Conjunto a la Comunidad (GCAC), y en ambos casos los militares brindan seguridad perimetral e interna a los centros penitenciarios. A mediados de septiembre 2013, el Ministerio de la Defensa Nacional de Guatemala y el gobierno de Chile, suscribieron un acuerdo por el que los militares chilenos adiestrarán a pilotos aviadores, marinos y personal castrense del alto mando del Ejército de Guatemala en operaciones en aire, mar y tierra “para fortalecer la seguridad ciudadana”.

Con años de experiencia en el tema y después de una reciente gira de trabajo de 10 días por los países del Triángulo Norte, Eric L. Olson, Director Asociado de WOLA, evalúa descarnadamente el desempeño de CARSI, aunque aclara que no se trata de “conclusiones específicas” sino de “algunas importantes impresiones”: la situación de inseguridad en Centroamérica continúa siendo terrible, los esfuerzos para fortalecer las instituciones han dado pocos resultados y beneficios concretos; a pesar de su importancia, los programas de prevención en ocasiones no son priorizados; y si bien es necesario fortalecer las capacidades de los países de la región para hacer frente al delito y la violencia, esto no puede reducirse “simplemente a dar a la región más recursos o equipo para combatir al tráfico de drogas” (Olson 2013: 1-6).

Conocedor del drama centroamericano, Michael Shifter, Presidente de Diálogo Interamericano, asegura que hay notables fragilidades que deben ser reparadas y concepciones políticas re-direccionadas. “El apoyo al Control Internacional de Narcóticos y Aplicación de la Ley” (INCLE) y “El Financiamiento a Fuerzas Militares Extranjeras” (FMF) continúan acaparando una parte desproporcionada del presupuesto. De acuerdo con la GAO, la asistencia INCLE y FMF representa más de los dos tercios comprometidos o desembolsados a través de CARSI entre 2008 y 2012.⁶⁰ La evidencia muestra que después de décadas de gastar en interdicción y cooperación en defensa, los niveles de incautación de cocaína —la métrica principal utilizada para medir el éxito de la ayuda de Estados Unidos en seguridad— no tienen correlación directa con las tasas de homicidios” (Shifter 2013: 2).

⁶⁰En ese período INCLE y FMF absorbieron US\$ 344.3 millones de los US\$ 496.5 millones, es decir, 69.34% del total de los fondos CARSI (Véase tabla *supra*).

La asistencia antinarcoóticos es importante, pero reducir los niveles de violencia y proteger a los centroamericanos debe ser el objetivo esencial de la cooperación de Estados Unidos en seguridad, y para alcanzarlo es esencial el fortalecimiento institucional, en particular de los sistemas de justicia penal en la región. Complementariamente, es preciso que los recursos de Estados Unidos “sean entregados de forma más eficiente y en tiempo, y que sean proporcionales al reto, y para lo que está en juego para la región y para Estados Unidos. Se necesita hacer más para aligerar la entrega de fondos ya asignados. De acuerdo a la GAO, por ejemplo, hasta enero de 2013 sólo 28% del total de los fondos CARSI de 2008 a 2012 habían sido comprometidos o desembolsados, mientras un 58% adicional ha sido garantizado [sin ser aún desembolsado]” (Shifter 2013: 3).

Frente a los francos testimonios de Olson y Shifter, la declaración de Brownfield y el testimonio de Lopes resultan inauditos, y pareciera ser la única información que ha llegado al presidente Barak Obama. “Bajo CARSI—aseguró recientemente—, el financiamiento de Estados Unidos en entrenamiento, equipos y asistencia técnica a Centroamérica ha contribuido a logros concretos” (Obama 2013). Logros que el presidente Obama no especificó.

Con relación a la ejecutoria de CARSI y los resultados esperados, el Departamento de Estado está en una encrucijada en la que tiene que escoger, más allá de lo metafórico, entre el reflejo de dos espejos: el de México, con la Iniciativa Mérida, o el de Jamaica, con la CBSI. “Paradójicamente, como ha sucedido en México, la militarización de la seguridad es lo que ha provocado la respuesta militar de los cárteles, y los resultados son ominosos. El aumento del gasto militar (41.69%) y el de seguridad interna (239%) en el sexenio del presidente Felipe Calderón (SIPRI 2012) dejó 70.000 muertos y más de 25.000 desaparecidos. ‘El secuestro se incrementó en 83 por ciento; el robo con violencia, 65 por ciento; la extorsión, 40 por ciento; los delitos sexuales, 16 por ciento; el robo en carretera, más de 100 por ciento; el robo de vehículos asegurados se ha duplicado’” (Consejo Nacional de Seguridad Pública 2013).

En Jamaica, en cambio, la realidad es otra. La isla “está emergiendo como un inusual punto luminoso en el conglomerado de países que luchan contra las drogas en Suramérica y el Caribe. Después de más de una década de combatir la ilegalidad, con limitado suceso, esta pequeña isla, con una reputación de vida desordenada y baños de sangre, ha comenzado a ver resultados”: la tasa de homicidios, aunque aún alta, se ha reducido sensiblemente (de 61.0

por 100.000 habitantes en 2009, a 41.2 en 2011, similar a El Salvador, pero sin tregua entre pandillas), y de ser uno de los países más corruptos de las Américas ha pasado a uno de los menos (Cave 2013).

¿La clave? Un modelo diferente de cooperación regional. Si bien Jamaica ha recibido la mayor parte de los US\$ 203 millones de la CBSI, “muy poco es lo que se ha destinado a esfuerzos de poderío militarizado que Estados Unidos financia en todos lados como parte de la guerra contra las drogas” (Cave 2013). El énfasis se ha puesto en la policía comunitaria, reducción de la violencia y combate a la corrupción, y se trabaja en el establecimiento de “un centro de certificación para el Buró Anticorrupción de la policía jamaicana, con polígrafos y entrenamiento a sus operadores, y [Estados Unidos] entrega a los oficiales jamaicanos un tahalí de servicio con una clava y gas pimienta en un esfuerzo por evitar mortales enfrentamientos armados. Probablemente también reciban pistolas eléctricas, más agresivas, pero lejos de los helicópteros, lanchas y tropas de las Fuerzas Especiales que Estados Unidos está empujando en América Central” (Cave 2013).

Obviamente que es “más rentable utilizar los escasos fondos disponibles para la reducción de la violencia, si se les destina a esfuerzos de prevención de la misma, a mitigar el daño generado por las drogas, a fortalecer los sistemas judiciales, a limitar la disponibilidad de armas de fuego y proporcionar alternativas significativas de educación y trabajo para la juventud en riesgo” (Jaramillo 2011).

Es cierto que por años la cooperación intrarregional en seguridad ha sido más declarativa que operativa, pero también lo es que el Departamento de Estado está haciendo ahora lo mismo con CARSI. Quizás sea muy temprano para determinar el éxito o el fracaso de CARSI, iniciativa con recursos limitados que comparten los siete países de la región, pero después de cinco años “la situación de inseguridad en Centroamérica continúa siendo terrible”, y aparentemente es relativamente poco lo que los US\$ 496.5 millones de CARSI han podido hacer en ese tiempo.

Aún es tiempo de cambiar el rumbo de una política militarizada que después de cinco años no ha logrado que, como se propuso en sus objetivos, las calles de Centroamérica sean seguras ni frenar el narcotráfico, tampoco ha contribuido a que los gobiernos de la región sean “fuertes, capaces y responsables” ni a restablecer “la presencia efectiva del Estado, los servicios y la seguridad en las comunidades en peligro”. Es tiempo entonces de abrir un diálogo franco y serio respecto a las políticas sobre drogas de Estados Unidos en Centroamérica. Es “hora de escuchar” (CIP et al, 2013: 2), y de cambiar.

BIBLIOGRAFÍA

- Acevedo, Carlos (2008): “Los costos económicos de la violencia en Centroamérica”. (Consejo Nacional de la Seguridad Pública (Presidencia de la República de El Salvador) En: <<http://www.votb.org/elsalvador/Reports/costofviolence.pdf>> (13 de marzo de 2013).
- Banco Interamericano de Desarrollo (2011): “Situación de Crimen y Violencia en Centroamérica. Hoja informativa del BID-Seguridad ciudadana”. En: <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36241971>> (11 de junio de 2013).
- Banco Mundial (2011). “Crimen y violencia en Centroamérica. Un desafío para el desarrollo”. En: <http://siteresources.worldbank.org/INTLAC/Resources/FINAL_VOLUME_I_SPANISH_CrimeAndViolence.pdf> (11 de mayo de 2013).
- Bagley, Bruce (2012): *Drug Trafficking and Organized Crime in the Americas: Major Trends in the Twenty-First Century*, Washington, DC: Woodrow Wilson Center. En: <<http://www.wilsoncenter.org/publication/drug-trafficking-and-organized-crime-the-americas-major-trends-the-twenty-first-century>> (4 de abril de 2013).
- BID/WOLA (2012): “Mapeo de las intervenciones de seguridad ciudadana en Centroamérica”. (Actualizado abril 2012). En: <<http://seguridadciudadana-centroamerica.org/mapeo.asp>> (12 de septiembre de 2013).
- BID/WOLA. “Presentación Mapeo – Abril 2012”. En: <<http://www.seguridadciudadana-centroamerica.org/Documentos.asp>> (15 de septiembre de 2013).
- Brownfield, William R. (2013): (Statement in the Hearing before the House Foreign Affairs Committee, Subcommittee on the Western Hemisphere) *Regional Security Cooperation: An Examination of the Central America Regional Security Initiative and the Caribbean Basin Security Initiative*”, Wednesday, June 19, 2013. En: <<https://www.hsdl.org/?view&did=739412>> (13 de septiembre de 2013)

- Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL) (2011): *The Central American Citizen Safety Partnership (CACSP) and the Central American Regional Security Initiative (CARSI)*, November 4, 2011. En: <<http://www.state.gov/j/inl/rls/fs/181294.htm>> (13 de septiembre de 2013)
- Cajina, Roberto (2012a): “Centroamérica: una región dividida”,. En: *Atenea Digital*, martes 14 de agosto de 2012. Disponible en: <http://www.revistatenea.es/revistatenea/revista/articulos/GestionNoticias_7511_ESP.asp> (14 de septiembre de 2013).
- Cajina, Roberto (2012b): “Centroamérica bajo asedio: Narcotráfico y debilidades institucionales”. Instituto Español de Estudios Estratégicos 82/2012, 30 de octubre de 2012. En: <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2012/DIEEEE082-2012_CentroamericaBajoAsedio_RCajina.pdf> (16 de septiembre de 2013)
- Cajina, Roberto (2013a): “Seguridad en Nicaragua: ¿La excepción en Centroamérica?”, enero 2013. En: <http://www.thedialogue.org/PublicationFiles/IAD8990_Security_Nicaragua_Span_web.pdf> (28 de junio 2013)
- Cajina, Roberto (2013b): “Seguridad en Centroamérica: Urgencias, retos y respuesta institucional”, ponencia presentada en el Seminario Internacional “Desafíos contemporáneos estratégicos de la CELAC”, La Habana, Cuba, 6 y 7 de junio de 2013.
- Cave, Damien (2013): “Jamaica Fights to Break Grip of Violent Past”. En: *The New York Times*, August 17, 2013. En: <<http://www.nytimes.com/2013/08/18/world/americas/jamaica-fights-to-break-grip-of-violent-past.html>> (18 de septiembre de 2013)
- Consejo Nacional de Seguridad Pública (México) (2013): “Palabras del Secretario de Gobernación, Miguel Ángel Osorio Chong, del Procurador Jesús Murillo Karam y del Gobernador César Duarte Jáquez, en la II Sesión Extraordinaria del Consejo Nacional de Seguridad Pública”. En: <<http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/palabras-del-secretario->

de-gobernacion-miguel-angel-osorio-chong-del-procurador-jesus-murillo-karam-y-del-gobernador-cesar-duarte-jaquez-en-la-ii-sesion-extraordinaria-del-consejo-nacional-de-seguri/> (18 de septiembre de 2013)> (16 de agosto de 2013)

Jacobson, Roberta (2012): “Remarks by Assistant Secretary at the Meeting of the SICA Heads of State: A Partnership for Progress”. En: <<http://honduras.usembassy.gov/sp-062912-eng.html>> (17 de septiembre de 2013)

Jaramillo, Felipe (2011): “Centroamérica: Un enfoque de cooperación y prevención contra la violencia”. Artículo de opinión del Presidente del Banco Mundial para Centroamérica. En: <<http://www.elperiodico.com.gt/es/20110407/opinion/193798/>> (22 de septiembre de 2013)

Just the Facts (2013): *Military and Police Aid, All Programs, Central America, 1996-2014*. En: <http://justf.org/All_Grants_Program?year1=1996&year2=2014&funding=All+Programs&subregion=Central+America&x=57&y=14> (1 de agosto de 2013)

Lopes, Mark (2013): (Testimony). House Committee on Foreign Affairs, June 19, 2013, *Regional Security Cooperation: An Examination of the Central America Regional Security Initiative (CARSI) and the Caribbean Basin Security Initiative (CBSI)*. En: <<https://www.hsdl.org/?view&did=739412>> (13 de septiembre de 2013).

Meyer, Peter J./Ribando Seelke, Clare (2011): *Central America Regional Security Initiative: Background and Policy Issues for Congress* (CRS Report R41731), Washington, DC: Office of Congressional Information and Publishing, August 31, 2011.). En: <<http://www.fas.org/sgp/crs/row/R41731.pdf>> (25 de Julio de 2013).

Obama, Barack (2013): “Presidential Determination –Major Drug Transit and Drug Producing Countries for Fiscal Year 2014”. En: <<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/09/13/presidential-determination-major-drug-transit-and-drug-producing-countri>> (17 de septiembre de 2013).

Olson, Eric L. (2013): (Statement). Subcommittee on the Western Hemisphere, House Committee on Foreign Affairs, June 19, 2013. *Regional Security Cooperation: An Examination of the Central America Regional Security Initiative (CARSI) and the Caribbean Basin Security Initiative (CBSI)*. En: <<https://www.hsdl.org/?view&did=739412>> (13 de septiembre de 2013).

Shifter, Michael (2012): *Countering Criminal Violence in Central America*, Washington, DC: Council on Foreign Relations, Center for Preventive Action, Council Special Report No. 64,. En: <<http://www.cfr.org/world/countering-criminal-violence-central-america/p27740>> (11 de julio de 2013).

Shifter, Michael (2013): (Statement). Committee on Foreign Affairs, Subcommittee on the Western Hemisphere. *Regional Security Cooperation: An Examination of the Central America Regional Security Initiative (CARSI) and the Caribbean Basin Security Initiative (CBSI)*, Wednesday, June 19, 2013. En: <<https://www.hsdl.org/?view&did=739412>> (13 de septiembre de 2013).

SIPRI (2013): *Trends in Military Expenditure 2012*, Oslo: SIPRI

CIP et al. (2013): *Tiempo de escuchar*. (Un informe conjunto del Centro para Políticas Internacionales (CIP), Grupo de Trabajo para Asuntos Latinoamericanos (LAWGEF), y la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA)) En: <http://justf.org/files/pubs/0913_HoradeEscuchar.pdf> (20 de septiembre de 2013).

UNODC (2011): *Global Study on Homicide*, Viena: UNODC. En: <http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/Homicide/Globa_study_on_homicide_2011_web.pdf> (6 de mayo de 2013).

U.S. Department of Defense (2012): *La Política de Defensa para el Hemisferio Occidental*, octubre 2012. En: <<http://www.defense.gov/news/WHDPS-Spanish.pdf>> (15. De septiembre de 2013)

U.S. Government Accountability Office (GAO) (2013): *Status of Funding for the Central America Regional Security Initiative*, Washington, DC:

GAO-13-295R. En: <<http://www.gao.gov/assets/660/651675.pdf>> (12 de agosto de 2013).

U.S. Southern Command (2013): *Posture Statement to Congress*, Miami: Southern Command. En: <http://www.southcom.mil/newsroom/_layouts/mobile/view.aspx?List=3e309f12%2Da314%2D49a6%2Daa40%2D3a363647ca50&View=8dbe3574%2Db9f1%2D4ba9%2D90eb%2D87c24c4e9954> (16 de septiembre de 2013).

U.S. State Department (s.f.): *Iniciativa Regional de Seguridad para América Central: Una alianza compartida* (s/f). En: <<http://www.state.gov/documents/organization/209574.pdf>>

U.S. State Department (2011): *Iniciativa de Seguridad Regional para América Central (CARSI): Una alianza solidaria*, 14 de marzo de 2011. En: <<http://www.state.gov/documents/organization/179055.pdf>> (9 de septiembre de 2013)

U.S. State Department (2012): Hoja informativa. “Iniciativa Regional de Seguridad para América Central: Una alianza compartida”, 6 de febrero de 2012. En: <<http://iipdigital.usembassy.gov/st/spanish/texttrans/2012/02/20120209124646x0.9320729.html#axzz2driP6HE9>>

WOLA (2008): *La Iniciativa Mérida y la seguridad ciudadana en México y Centroamérica*, Washington, DC: WOLA. En: <http://www.wola.org/es/informes/la_iniciativa_merida_y_la_seguridad_ciudadana_en_mexico_y_centroamerica> (13 de septiembre de 2013).

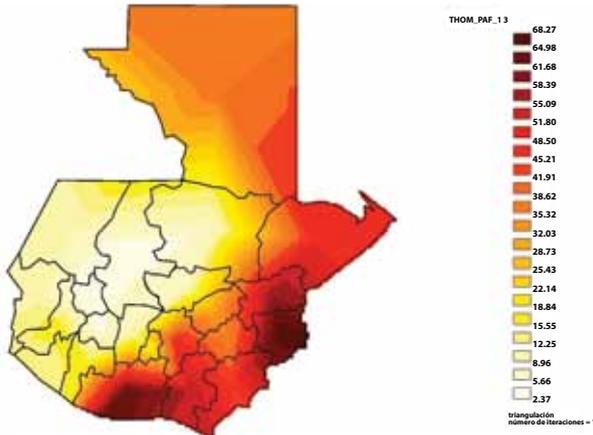
CARSI Y SU IMPACTO EN LA POLÍTICA PÚBLICA REGIONAL

Carmen Rosa de León-Escribano

El efecto de la política antidrogas en Centroamérica

De la complejidad que rodea la dinámica regional del problema de las drogas, el tráfico que más afecta a Centroamérica es sin duda el de la cocaína. A partir del año 2006, con el incremento del cierre del espacio en México sobre todo por la estrategia asumida de la lucha frontal contra el narcotráfico, el istmo centroamericano se convierte en una ruta más frecuentada por los grupos de crimen organizado (UNODC 2012). La debilidad de las instituciones públicas y del Estado de Derecho, la ausencia de cobertura territorial de las fuerzas de seguridad, los laxos mecanismos normativos y la precaria investigación criminal, hacen de varios territorios centroamericanos el lugar ideal para la instalación de diversas estructuras criminales.

Mapa 1 Tasa de Homicidios por Arma de Fuego x 100,000 hab.



Fuente: IEPADES

Investigaciones recientes apuntan a la diversificación de rutas e incremento del uso de las vías marítimas. En ese sentido en el caso de América Central se ha acrecentado el tráfico en la costa Atlántica y de igual forma se reporta un aumento significativo de la violencia asociada al control de las rutas terrestres (UNODC 2013). Esto hace vulnerable fundamentalmente la costa atlántica de Honduras y Nicaragua y la violencia se concentra en la frontera de Guatemala y Honduras y norte de Guatemala en la frontera con México. Guatemala, El Salvador y Honduras figuran en la lista de los países con mayor número de homicidios del mundo, la mayoría por arma de fuego. Por otra parte, las acciones regionales emprendidas en las costas centroamericanas y el éxito en el decomiso que se ha tenido por parte de las autoridades panameñas, han influido en la modificación de la ruta histórica por parte de los cárteles. Este hecho ha diversificado las rutas de los tránsitos ilegales de todo tipo y en el caso específico de la cocaína el nuevo “hub” lo constituye la costa atlántica de Honduras, donde transita hoy día, el 85% de la droga destinada a EEUU. (Iriberí 2012).

Más allá del debate sobre la interceptación del camino de la droga hacia Estados Unidos, la causa para Centroamérica hoy día es sin duda la violencia que ha conllevado la expansión y diversificación de las rutas de los tráfico: personas, droga y armas se entrelazan en ese corredor, donde la ganancia se obtiene no por la cantidad de droga traficada sino por el control del territorio que se pone a disposición de diferentes grupos. Este control exagera la violencia entre las bandas locales y los grupos desplazados, centrando la lucha en mantener la exclusividad de las rutas. A diferencia de la forma de operar de los grupos tradicionales en los que el control se asumía por la sustitución de la institucionalidad inexistente en las comunidades, la donación de servicios como salud y educación y el pago generoso por servicios prestados al negocio, la lógica de los nuevos territorios y rutas es dominar a través de la violencia, el miedo y la fuerza. No hay tiempo para controlar y establecer poderes paralelos: se trata de controlar la nueva ruta por el miedo, la corrupción o la violencia. Esto se evidencia en el mapa de Guatemala que se presenta a continuación, donde salta a la vista la violencia homicida concentrada en la frontera con Honduras y en el Golfo de Honduras (donde se colinda con Belice, país que también ha venido incrementando en cuanto a homicidios por arma de fuego en los últimos años), mientras que la ruta histórica del noroeste aparece como de las menos violentas. En estas últimas no hay discusión, cada quién juega su papel. Aparece también Escuintla sobre la costa Pacífica, punto de trasiego por mar.

Otro tipo de efecto en Centroamérica a raíz del Plan Mérida tiene que ver con la agudización de problemas históricos que a su vez, constituyen la razón para el asentamiento de los grupos criminales desplazados desde México: la corrupción de las estructuras estatales asociadas a la seguridad y justicia, incrementando la impunidad; la penetración de los partidos políticos y sobre todo la apropiación de espacios electorales locales, fundamentalmente en las zonas de frontera y a lo largo de las rutas utilizadas; el crecimiento del “negocio de la inseguridad” ejemplificado en la expansión de las empresas de seguridad privada y la venta lícita e ilícita de armas y municiones.

La Iniciativa Regional de Seguridad para América Central (CARSI)

CARSI surge como programa propio en febrero de 2012. Previamente fue parte del Plan Mérida concebido expresamente para México, dentro del cual existía un pequeño fondo (US\$ 65 millones) para los países centroamericanos, incluyendo Belice, Haití y República Dominicana. Sin embargo, al medir el impacto que dicho Plan tuvo en el desplazamiento de los grupos de crimen organizado hacia Centroamérica, se consideró la posibilidad de crear un programa específico para la región. Al igual que el Plan Mérida, el objetivo del CARSI es responder a las amenazas del Crimen Transnacional y la Delincuencia Organizada (TCO) hacia la seguridad y estabilidad del Hemisferio Occidental, focalizándose sobre todo en el tráfico de drogas que es la actividad a través de la cual estos grupos obtienen la mayor parte de recursos. Es importante hacer notar, que por parte de Estados Unidos en todo momento se presenta como un plan integral de seguridad ciudadana y en colaboración con otros países, instituciones financieras y sociedad civil.

El Departamento de Estado al anunciar el lanzamiento de la Iniciativa plantea que *“aprovecha estrategias y programas existentes que los países de América Central aplican por su cuenta y cooperando con otros. CARSI coordina países con instituciones financieras internacionales, el sector privado, la sociedad civil y el Sistema de Integración Centroamericano (SICA). Es un enfoque coordinado que aprovecha la experiencia y esfuerzos de donantes con similares puntos de vista que apoyan los objetivos de seguridad ciudadana de los países de América Central”* (Oficina de Programas 2012).

Los objetivos de CARSI para Centroamérica pueden resumirse de la siguiente manera (Oficina de Programas 2012):

1. Crear calles seguras para la ciudadanos de la región
2. Interceptar el movimiento de delincuentes y del contrabando en y entre los países de la región
3. Apoyar el desarrollo de gobiernos fuertes, capaces y responsables en América Central
4. Restablecer la presencia efectiva del Estado, los servicios y la seguridad en las comunidades en peligro, y
5. Fomentar mayores niveles de coordinación y cooperación entre los países de la región, otros asociados internacionales y donantes para combatir las amenazas a la seguridad regional.

En término de recursos financieros, hasta hoy se ha desembolsado por parte de Estados Unidos US\$496.5 millones aproximadamente, monto para nada comparable con el US\$1.9 billones que dicho país ha invertido en el Plan Mérida. Lo hasta ahora gastado en la región centroamericana por parte de Estados Unidos es equivalente al 0.1% de lo que éste país ha puesto en las guerras de Afganistán e Irak.

Si se analiza los resultados del CARSI, vemos que en la práctica los propósitos se han reducido a dos rangos de acciones: combatir el narcotráfico y el terrorismo y perseguir a las pandillas en los países de Centroamérica. De una visión que se proyecta integral en seguridad ciudadana, las actividades concretas se concentran en aspectos militares y policiales a cargo de diferentes agencias norteamericanas. Se trata de ¿qué se dice? ¿Cómo se implementa y quién lo hace? Por otra parte, la duda que se mantiene es hasta dónde es importante para Estados Unidos la interceptación de la droga que sube por el corredor centroamericano, cuando la inversión que hace no es proporcional a la demanda de apoyo hacia los países de la región y a la importancia expresada en el discurso por parte de las autoridades de dicho país.

¿Quién implementa CARSI?

Realizando un análisis de lo ejecutado en torno a la Iniciativa regional, se evidencian dos actores principales: el Comando Sur y el FBI. Para entender el papel que está jugando el Comando Sur en la región centroamericana es indispensable remitirse al documento *Estrategia del Comando Sur de los Estados Unidos 2018: amistad y cooperación para las Américas* (U.S. Southern Command Strategy 2008). En dicho documento además de plantear una

situación general del continente e identificar entre otros temas los yacimientos energéticos que aún permanecen sin explotar en la región, el Comando Sur se concibe como el coordinador de una fuerza interagencial en busca de defender el hemisferio de las organizaciones terroristas; de la producción y tráfico de narcóticos así como garantizar la seguridad y el desarrollo.

De hecho afirma que de acuerdo con la *Coalition for Affordable and Reliable Energy* (Coalición en Pro de Energía Accesible y Confiable), los Estados Unidos necesitará 31% de petróleo y 62% más gas natural en las próximas dos décadas; considera que América Latina se está convirtiendo en un líder energético a nivel global por sus grandes reservas de aceite y producción de aceite y gas y suplementos, razón por la cual hay que asegurar el futuro estable de la región.

Sus objetivos principales son garantizar la seguridad de EEUU desde el enfoque de “homeland security”. Esta concepción surge a partir de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 y se refiere al esfuerzo nacional conjunto del gobierno federal, estatal y local, el sector privado y los ciudadanos de para prevenir los ataques terroristas dentro de los Estados Unidos; disminuir la vulnerabilidad frente al terrorismo y minimizar los daños y el período de recuperación en caso de que nuevos ataques tuvieran lugar. Desde esta particular concepción de considerar el resto del continente como parte vital de la seguridad interna, el documento del Comando Sur extiende el objetivo principal a la seguridad hemisférica. Igualmente se propone garantizar la estabilidad a todos los niveles territoriales; fortalecer a los socios y establecer condiciones de seguridad favorables.

La misión del Comando Sur se guía a partir de las Estrategias de Seguridad Nacional, de Defensa Nacional y la Militar Nacional. También reconoce la misión de los aliados interagenciales. La seguridad y la estabilidad en 2018 dependen de la creación de un ambiente hemisférico que sea inclusivo y beneficie a todos.

En sus premisas, los únicos aliados estratégicos que mencionan es la *Conferencia de las Fuerzas Armadas en Centroamérica* (CEFAC), entidad creada al margen del *Tratado Marco de Seguridad Democrática de Centroamérica*⁶¹. El Tratado da vida a la institucionalidad regional de la seguridad cooperativa a través de la preeminencia del poder civil y la creación de una Comisión de Seguridad conformada por los Ministerios de Relaciones Exteriores, Seguridad interior y Defensa, bajo la coordinación de las cancillerías.

⁶¹<http://www.sica.int/busqueda/busqueda_archivo.aspx?Archivo=trat_974_4_04102005.htm> (15 de septiembre de 2013)

Al margen de esta aspiración, los ejércitos de la región se constituyeron paralelamente en una Conferencia de Ejércitos, que finalmente ha sido asumida dentro de la institucionalidad regional. El reconocimiento de la CEFAC como instancia contraparte, demerita el papel del *Sistema de Integración Centroamericano* (SICA) y a la propia Comisión de Seguridad, estableciendo vínculos por encima del sistema regional.

En esa misma línea, el Comando Sur visualiza como parte de su tarea asistir a los militares de la región para desarrollar capacidades que aseguren la gobernabilidad en sus territorios. También esta fuerza interagencial se siente responsable de mejorar las actividades en áreas como agricultura, comercio y justicia. Esto implica que agencias de cooperación al desarrollo responden a la conducción de los objetivos y misión del comando Sur en Centroamérica y el Caribe.

Las principales acciones que está realizando el Comando Sur en la región son:

- Entrenar a las fuerzas de las naciones socias que lideran la lucha contra el narco-terrorismo

- La prestación de asistencia de planificación y asesoramiento a los cuerpos de seguridad

- Proporcionar equipo no letal, incluido el apoyo de helicópteros, plataformas de inteligencia y los sistemas de mando y control

- Ayudar a los países a desarrollar la política de derechos humanos y programas en la materia.

- Coordinaciones multinacionales contra las drogas y la formación en la lucha contra el terrorismo, así como, el desarrollo de ejercicios conjuntos.

- Dentro de las operaciones conjuntas destaca la llamada Operación Martillo iniciada en 2012. Esta es definida por el Comando Sur como una operación multinacional (en la que intervinieron 14 estados), interagencial y militar con el objetivo de combatir el tráfico aéreo y marítimo de droga en las costas de Centroamérica, dirigido por la Fuerza de Tarea Interagencial Conjunta Sur (JIATF-S por sus siglas en inglés *Joint Interagency Task Force South*).

Dicha operación fue encabezada por la Guardia costera, los departamentos del Tesoro, Estado Justicia y Defensa y la 4ª Flota proveyó las naves aéreas y marítimas que se utilizaron. Los países que participan además de los Centroamericanos incluyendo Belice, son: Inglaterra, Canadá, Colombia, Francia, Holanda y España. El financiamiento provino en su mayor parte del Departamento de Defensa de Estados Unidos y la contribución de los países de Centroamérica procede de los fondos del CARSI. Según declaraciones de Greg Julian, director de asuntos públicos del Comando Sur, la Operación Martillo estará instalada de forma indefinida en la región⁶².

Dentro de las acciones desarrolladas por el CARSI, también el FBI (Oficina Federal de Investigaciones) tiene un papel protagónico. Bajo su responsabilidad operan seis programas (operativos y de entrenamiento) orientados principalmente a combatir las actividades internacionales de pandillas violentas tanto en Estados Unidos como en el resto de la región (FBI 2013):

Programas Operativos:

- Unidad Transnacional Antipandillas (TAG): fiscales de Estados Unidos con oficiales y fiscales centroamericanos realizan investigaciones en torno a las actividades criminales de las pandillas tanto en el territorio centroamericano, como en Estados Unidos
- Intercambio Centroamericano de Huellas Dactilares (CAFÉ): reúne y almacena datos biométricos que incluyen huellas dactilares de toda Centroamérica.
- Programa de Información de Historial Criminal (CHIP): se desarrolla con las policías salvadoreñas y hondureñas a la cuales el FBI provee información criminal y biográfica de pandilleros y cómplices que fueron deportados de Estados Unidos a sus países de origen.

⁶²“Comando Sur Honduras clave en la lucha contra el narcotráfico.” <<http://www.laprensa.hn/sucesos/policiales/382707-293/comando-sur-honduras-clave-en-la-lucha-contra-el-narcotr%C3%A1fico>> (12 de noviembre de 2013).

Programas de entrenamiento:

- Intercambio de Fuerzas del Orden Centroamericano (CALEE): para oficiales centroamericanos y estadounidenses en los que se enfatizan técnicas operativas y las tendencias actuales de las pandillas en los países de la región.
- Programa de inteligencia Centroamericana (CAIP): agentes policiales norteamericanos y de Centroamérica se entrenan para recolectar, analizar y distribuir información sobre las pandillas.
- Intercambio de Impacto Comunitario Centroamericano (CACIE): dirigido a fortalecer las relaciones ente organizaciones comunitarias y agencias policiales en la región.

En este punto es importante destacar que el tema de pandillas sigue figurando dentro de las amenazas planteadas por Estados Unidos y secundadas por los países de la región. Sin embargo en el tema de su vinculación con el narcotráfico los datos no reflejan que se tenga una relación muy estrecha y su papel es muy limitado (UNODC 2012). Por ello llama la atención la importancia que se le da dentro del CARSÍ a este tema. Desde la perspectiva de seguridad ciudadana el problema principal en Centroamérica, sobre todo en Guatemala, El Salvador y Honduras, es la muerte por armas de fuego que es causante entre el 70% y el 80% de los homicidios. La mayor parte de las muertes se cometen con armas provenientes del tráfico ilícito, actividad asociada a los grupos criminales que operan en territorio centroamericano. De ahí que focalizarse en una perspectiva reactiva del combate a las pandillas, habiéndose planteado reiteradamente que la problemática de violencia juvenil tiene que ver más con políticas de inversión para los jóvenes, sobre todo en acceso a la educación, educación para el empleo y en generación de ocupación y empleo, no resuelve las causas originarias del problema sino que se enfoca en combatir las consecuencias.

En el caso de las armas de fuego, está demostrado a través de diferentes investigaciones que gran parte del mercado negro (34%) lo constituyen las armas procedentes de Estados Unidos (Goodman 2013). El tráfico de armas está relacionado principalmente con la expansión y control de territorios, sean estos urbanos o fronterizos. Los grupos de crimen organizado son demandantes de armas y el flujo del tráfico es ahora multidimensional, es decir proviene de diferentes rutas y proveedores y a su vez entra y sale

de la región para alimentar la expansión y control de rutas (UNODC 2012; de León-Escribano 2011). Lo que está cada vez más demostrado es que la violencia armada está íntimamente relacionada con el control de espacios y rutas que ofrecen diferentes servicios a los diferentes tipos de criminalidad, sea urbana o fronteriza (ONUDC 2013) (de León-Escribano 2013). Abordar este fenómeno debería ser uno de los objetivos primarios de cualquier acción de control sobre la violencia ciudadana.

En resumen, las acciones principales que se desarrollan por parte de Estados Unidos a través de la Iniciativa del CARSI tienen como expresión acciones dirigidas por el estamento militar o policial de Estados Unidos, siendo los principales actores en la región los militares y las policías centroamericanas como sujetos de la ayuda enmarcada en CARSI. Por otra parte, aunque estas actividades quieran presentarse como integrales, la realidad es que tienen fundamentalmente una concepción, desarrollo y ejecución netamente militares desde la visión del Comando Sur.

Impacto del CARSI

Después de lo planteado en las páginas anteriores, para analizar el verdadero impacto del CARSI en la región Centroamericana en particular, y de la política antidroga de Estados Unidos en general, habría que empezar por preguntarse: ¿Quién define la agenda de riesgos y amenazas en la región? Revisar las agendas de los países nos refiere a una repetición de las amenazas delineadas por el Comando Sur para Estados Unidos. El que figure el terrorismo y no el tráfico de armas de forma notoria y visible es una evidencia de la ausencia de una postura centroamericana en los problemas que afectan a la región. De hecho el parteaguas de una agenda regional después de la suscripción del Tratado Marco de Seguridad en Centroamérica, donde el fortalecimiento del poder civil, el respeto a los derechos humanos y el concepto de seguridad democrática variaron el enfoque de la seguridad en la región, lo constituye el lanzamiento de la Estrategia de Seguridad para Centroamérica (ESCA), donde al menos se plantea la corresponsabilidad de los Estados fuera de la región para variar las condiciones de seguridad en la misma.

Se insiste por parte de los expertos (UNODC 2012; 2013) que las condiciones de violencia y subdesarrollo en los países de Centro América tienen que ver también con las condiciones estructurales de inequidad y exclusión. Estas circunstancias generan situaciones de pobreza y pobreza extrema y sobre todo de falta de oportunidades que favorecen la tolerancia al crimen

organizado y una debilidad institucional que permite la impunidad y cierra los espacios para la acción de la justicia y para la denuncia ciudadana. Una propuesta integral para lograr disminuir las condiciones de impunidad y violencia tienen que ver más con el fortalecimiento de las instituciones de justicia e investigación criminal; la consolidación de las fuerzas policiales; el fortalecimiento de programas de prevención local y auditoria social, que con las operaciones militares orientadas fundamentalmente al decomiso de cargamentos de droga e interceptación de naves en las costas centroamericanas. Medir el éxito de una política antidroga por la cantidad de producto decomisado es reducir la complejidad de la situación a un hecho de escasas dimensiones. Sin la generación de mejores condiciones de Estado de Derecho en los países del istmo será imposible contener la expansión y la violencia generada por los grupos de crimen organizado de diferente naturaleza. La frontera entre Honduras y Guatemala y la costa atlántica constituyen una zona de desafío para implementar verdaderos planes integrales que logren disminuir la violencia y retomar el control por parte del Estado de las diferentes zonas. Mas sin embargo se siguen repitiendo los errores cometidos en Colombia y México centrando el éxito del combate a la droga en el fortalecimiento de las acciones militares y policiales (WOLA 2013).

No puede decirse que el CARSI haya provocado los fenómenos de migración, inestabilidad e inseguridad en la región, pero si lo han hecho en un primer momento las condiciones de exclusión e inequidad, los han agudizado la acción de las bandas criminales y la respuesta que se les está dando desde la institucionalidad de los Estados, sean centroamericanos o el de Estados Unidos, tiende a agravar la violencia y la impunidad.

Otra constatación es que el concepto de seguridad nacional que está detrás de la política pública de seguridad de la región es el resguardo de la seguridad interna de Estados Unidos, no la de los países centroamericanos. ¿Es el terrorismo una amenaza para Centroamérica?, vale preguntarse. Se asume que las pandillas y el narcotráfico son amenazas regionales que deben combatirse, pero no se enfrentan los problemas que están en la base de las inseguridades como la violencia contra la mujer, la violencia intrafamiliar, la falta de oportunidades para los jóvenes y la ausencia de políticas de salud y educación en general, así como combatir la principal causa de muerte: la proliferación de armas, sobre todo ilícitas. Cuando se plantea en la ESCA una corresponsabilidad hacia los estados consumidores, uno de los temas que está señalando es la ausencia de un compromiso de Estados Unidos de combatir con el mismo esfuerzo el tráfico ilícito de armas para la región. Hasta

hoy día no se ha establecido ninguna medida tendiente a disminuir el flujo de armas de Estados Unidos hacia México y Centroamérica.

Cuando en la práctica se evidencia que si bien la formulación de la Iniciativa CARSI quiere dar una imagen de integralidad para el abordaje de la problemática del narcotráfico con los recursos provenientes de Estados Unidos, en la práctica estos recursos están coordinados por el Comando Sur y por lo tanto implementados por las diferentes agencias de seguridad norteamericanas bajo los objetivos y directrices de dicho Comando, no puede ponerse en duda que el CARSI es una acción militar de retoma del control principalmente de las costas centroamericanas y del Caribe por parte de Estados Unidos, y en el caso de la Operación Martillo, con el acompañamiento de otros países de la región y europeos. Si bien se implementan algunas medidas para reinserción de jóvenes, por otra parte se planea la apertura de cuatro bases militares en Honduras (La Prensa de Honduras 10/09/2013).

Impacto de la política antidrogas en Centroamérica

Más allá del CARSI, al análisis del impacto de las acciones antidrogas realizadas por Estados Unidos en la región, el primer hecho que se destaca es el empoderamiento de las fuerzas militares de la región. Dado que varios de los programas de CARSI tienen funciones de carácter policial cuando se establece desafíos de seguridad interna y ciudades seguras, al ser ejecutados principalmente por las fuerzas militares termina superponiendo funciones entre los cuerpos de policía y los militares. En varios países de la región se venía luchando por la delimitación de funciones entre ejército y policía, por una parte y por otra, el fortalecimiento de institucionalidad policial principalmente en Guatemala, El Salvador y Honduras. La tendencia asumida por el incremento de la presencia de Estados Unidos en la región, y sobre todo por la instalación directa del Comando Sur y la 4ª Flota, fortalece la visión reactiva y de mano dura en materia de seguridad ciudadana. Los tres países tienen hoy, Ministros del Interior provenientes de las Fuerzas Armadas, y la estrategia anunciada es la del combate y “mano dura” a la delincuencia. La prevención y la intervención en temas que relacionados con las violencias familiares y contra la mujer, los jóvenes en conflicto con la ley, la proliferación de armas, pasan a segundo plano para centrarse en la respuesta al crimen organizado. En el caso de Guatemala, como política de gobierno se han establecido escuadrones compuestos únicamente por militares para hacer vigilancia ciudadana, como en el caso del Departamento de Escuintla,

uno de los más violentos del país y precisamente situado en una zona costera del Pacífico. Vale la pena apuntar el trágico suceso del 4 de octubre 2012, cuando un contingente militar masacró a 6 indígenas durante una manifestación pacífica⁶³. Este hecho demuestra la falta de preparación de las fuerzas militares para lidiar con los temas diarios de seguridad ciudadana.

Un problema que se ha venido dando en los últimos años es la focalización del Sistema de Seguridad y Justicia en el delito de narcoactividad en la región. Los diferentes programas de ayuda y asesoramiento recibidos, privilegian de alguna forma la visibilización de los delitos asociados a la producción, consumo trasiego y tráfico de drogas. Volviendo al tema de los intereses reales atrás de la agenda de seguridad de la región, cuando se privilegia por sobre otros delitos la narcoactividad o las pandillas como amenaza, la respuesta institucional será perseguir prioritariamente los hechos criminales relacionados. Lo anterior lleva a tener una institucionalidad que no responde con eficacia frente a los hechos diarios de las inseguridades de los centroamericanos. A ese respecto, la inexistencia de políticas públicas formuladas en materia de seguridad y prevención es uno de los impedimentos para trazar acciones de largo plazo en materia de estrategia de seguridad.

Los apoyos que se están generando a partir del CARSÍ en la región, están llevando a un desbalance entre las capacidades de los diferentes cuerpos de seguridad. Es incuestionable el fortalecimiento en los últimos años de las fuerzas armadas, sobre todo en función de su intervención en operaciones de control del narcotráfico. La ayuda militar brindada (a pesar de la prohibición que aún persiste en el Congreso de Estados Unidos) se traduce en helicópteros y equipo naval, así como entrenamientos para las fuerzas armadas. En materia de presupuesto, el incremento del apoyo a las actividades militares de los países está en franco ascenso, por encima de las fuerzas policiales.

Al final, aunque el marco propositivo del CARSÍ quiere ser integral, en la práctica los programas mayores se reducen a acciones focalizadas y parcializadas, privilegiándose los entrenamientos y operaciones militares conjuntas, la capacitación en torno a la persecución de las pandillas en la región y muy poco en los otros programas que se anuncian. Aunque el presidente Obama en la reunión con los presidentes centroamericanos en mayo de 2013 sostuvo que no está interesado en “militarizar la lucha contra el narcotráfico” sino en desarrollar una estrategia integral enfatizada en el desarrollo económico de

⁶³<<http://www.plazapublica.com.gt/content/toto-41012-primera-masacre-del-ejercito-tras-la-firma-de-la-paz>> (15 de noviembre de 2013).

los jóvenes⁶⁴, los resultados del CARSI siguen estando en la esfera militar y policial fundamentalmente.

La política antidrogas tampoco enfrenta el flagelo de la violencia armada, principal causa de muerte en Centroamérica, más bien se recrudece con la expansión de los carteles a la región, como consecuencia del Plan Mérida. Al final frente a la dimensión del problema creciente no queda más que preguntarse quién gana con esta situación de inseguridad regional. En primera fila las empresas de seguridad privada y los importadores y comerciantes de armas que vale recordar son en su mayoría, ex militares y ex policías.

CONCLUSIONES

1. Podemos afirmar que la política de seguridad interna y externa en Centroamérica se define desde la perspectiva de la seguridad de Estados Unidos. Un ejemplo de ello es la *Estrategia de Seguridad Regional para Centroamérica* que al final priva en ella la visión reactiva y de combate al delito en proporción de recursos orientados a la prevención y reintegración.

2. Un problema complejo y multidimensional como el narcotráfico en una región con debilidad institucional, carencias ingentes en materia de desarrollo, inclusión y equidad, se enfrenta desde una concepción y operativa militar tal y como se hizo en el pasado, durante la guerra fría. El fortalecimiento de los ejércitos y pensamiento militar está permitiendo el reingreso de actores militares del pasado, vinculados a través de las empresas de seguridad o como funcionarios.

3. La visión de seguridad desde esta perspectiva afecta la posibilidad de establecer estrategias nacionales y regionales integrales que partan desde las causas y no solo combata los efectos de la problemática de seguridad regional.

4. Dado que la política de los Estados centroamericanos surgen de una agenda de riesgos y amenazas permeada por los intereses de seguridad

⁶⁴“Barack Obama promete más apoyo y reforma migratoria”. <http://www.prensalibre.com/noticias/politica/Obama-promete-apoyo-reforma_0_913108702.html> (23 de noviembre de 2013).

de Estados Unidos, se tiende a alinear al resto de programas e iniciativas de seguridad con CARSI.

5. Los recursos que los Estados invierten en seguridad se hace con la misma lógica represiva y reactiva, reproduciendo el efecto de combatir los efectos olvidando las causas, lo cual recrudece los niveles de violencia.

6. Pareciera que esta situación de inseguridades está beneficiando a quienes se dedican a la seguridad privada y comercio de armas. En el caso del CARSI favorece a los gastos en Defensa de Estados Unidos, ya que al final las operaciones representan armamento y vehículos de diferentes especificaciones. Para algunos avanzar en terminar con la situación actual, seria acabar con el negocio.

7. La alternativa estratégica a la forma en que se ha actuado con respecto al narcotráfico en la región, repite el discurso de enfrentar en primera instancia el consumo. Si bien es cierto que hay que enfrentar el problema del consumo desde una visión de salud no represiva, esta propuesta vuelve a carecer de una visión holística del problema. Si a los centroamericanos lo que más nos afecta es la violencia territorial, no es necesariamente a través de regularizar o despenalizar el consumo como vamos a resolver nuestro problema. El gran desafío es recuperar el Estado de Derecho en los territorios en manos del crimen organizado.

8. Es indispensable replantear los indicadores de eficacia y eficiencia de las acciones para enfrentar el problema del narcotráfico. Seguir midiendo quiénes lo hacen bien por el número de kilos de droga incautada reproduce la visión estrecha y monotemática. Si es un problema multidimensional, los indicadores de avance tienen que ver con medir otros resultados, por ejemplo: jóvenes con beca escolar, número de empleos para jóvenes concretados por el sector público y privado, cobertura educativa, bandas de traficantes de personas y armas desarticuladas, etc.

9. No se visibilizan ni enfrentan problemas medulares para la seguridad de los Centroamericanos: violencia y armas de fuego; tráfico ilícitos de personas, mercancías y armas.

10. Es cierto que la salida lógica es el fortalecimiento del Estado de Derecho en los territorios donde operan los grupos criminales. Pero de hecho no puede fortalecerse la institucionalidad en medio de la urgencia, la inestabilidad, la inseguridad y la crisis. Es necesario repensar una estrategia que permita apuntalar procesos democráticos y recuperación de la sociedad organizada, así como el fortalecimiento del poder local. Eso implica un programa intensivo de mejoramiento de las capacidades policiales, que incluya una ruta de salida de las fuerzas militares de los temas de seguridad ciudadana.

BIBLIOGRAFÍA

- De León-Escribano, Carmen Rosa (2011): “Tráfico ilícito de armas y municiones: Guatemala y la región centroamericana”. En: *Revista Urvio*, No 10, <<http://www.flacso.org.ec/portal/publicaciones/detalle/urvio-revista-latinoamericana-de-seguridad-ciudadana-no-10-armas.3927#sthash.m9RNLX0T.dpuf>> (23 de octubre de 2013).
- De León-Escribano, Carmen Rosa (2013): “Seguridad, gobernabilidad y convivencia: una mirada hacia el territorio”. En: Juany Guzmán León/ Stella Saénz Breckenridge (coord.): *Gobernabilidad, convivencia política y seguridad*, San José, C.R.: FLACSO, pp. 59-68.
- FBI (2013): *FBI se asocia con centroamericanos para combatir la ‘Mara’* <<http://www.fbi.gov/espanol/blog-entries/fbi-se-asocia-con-centroamericanos-para-combatir-la-mara>> (consultado 20 de octubre de 2013). Goodman, Cary (2013): *U.S. Firearms Trafficking to Guatemala and Mexico*, Washington, DC:
- Woodrow Wilson Center. Working Paper.* <http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/US%20Firearms%20to%20Guatemala%2and%20Mexico_0.pdf> (20 de octubre de 2013).
- Iriberry Aitor (2012): *Operación Martillo nueva propuesta del Comando Sur*. En: *La Estrella* Panamá, 09-03-2012. <<http://laestrella.com.pa/online/impreso/2012/09/03/operacion-martillo-nueva-propuesta-del-comando-sur.asp>> (consultado 10/11/13).

Oficina de Programas de Información Internacional del Departamento de Estado de Estados Unidos (2012):. Sitio en la Web: <<http://iipdigital.usembassy.gov/iipdigital-es/index.html>. 8 febrero 2012>. (consultado 10 de noviembre de 2013).

United States Southern Command Strategy 2018 (2008): *Partnership for the Americas*, Miami: US-SOUTHCOM. <http://www.resdal.org/ultimos-documentos/usa-command-strategy.pdf> (consultado 10 de noviembre de 2013).

UNODC (2012) *Delincuencia Organizada Transnacional en Centroamérica y el Caribe: Una Evaluación de las Amenazas*, Viena: UNODC. Disponible en: <<http://www.unodc.org/toc/es/reports/TOCTACentralAmerica-Caribbean.html>> (consultado el 11 de noviembre de 2013).

UNODC (2013): *World Drug Report 2013, Viena: UNODC*. <http://www.unodc.org/unodc/secured/wdr/wdr2013/World_Drug_Report_2013.pdf> (consultado 10 de noviembre de 2013).

WOLA (2013): *Hora de Escuchar: Tendencias en Asistencia de Seguridad de los EE.UU. hacia América Latina y el Caribe*. Washington, D: WOLA.

UNASUR Y LA COORDINACIÓN DE POLÍTICAS ANTIDROGA

José Manuel Ugarte

Introducción: el marco en que actúa UNASUR

En Suramérica, la formulación y aplicación de políticas tendientes a evitar el abuso y tráfico ilícito de sustancias estupefacientes y otras controladas, y a encarar el conjunto de fenómenos asociados a dicha cuestión, constituye un asunto de singular complejidad. Ello, en razón de la multiplicidad de actores involucrados, que excede a los gobiernos de la subregión suramericana, y a la *Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)* materia del presente trabajo, para incluir a Estados Unidos de América, a la *Organización de los Estados Americanos (OEA)*, fundamentalmente a través de la *Comisión Interamericana Contra el Abuso de Drogas –CICAD-* y a la *Unión Europea*, participante activa a través de diversos programas e instancias. Actúan también los órganos de coordinación creados en el marco de la *Comunidad Andina de Naciones (CAN)* y el *Mercado Común del Sur (MERCOSUR)*. A ello cabe agregar además la existencia de un mecanismo de cooperación en inteligencia policial la *Comunidad Latinoamericana y del Caribe de Inteligencia Policial (CLACIP)*, y de un órgano de cooperación policial, la *Comunidad de Policías de América (AMERIPOL)*, ambos sin conducción política ni coordinación de sus respectivos gobiernos ni suramericana, pero sí dotados de financiación estadounidense y europea.

Por tal razón, destacamos inicialmente que a nuestro criterio, la gravitación de *UNASUR* en la formulación y ejecución de las políticas en la materia que nos ocupa no es hoy mucha, más allá de que pensemos que sería necesario, por consideraciones de soberanía y de eficacia, que aquélla ejerciera realmente la conducción en la materia. Haremos, un breve examen de los mecanismos existentes en la materia en *CAN* y en *MERCOSUR*, para luego referirnos a los creados e implementados en *UNASUR*.

Breve síntesis sobre las políticas antidroga en la CAN y en el MERCOSUR

Con respecto a la CAN en la materia que nos ocupa, ha predominado una visión amplia de la problemática que ha procurado abarcar los aspectos determinantes de la cuestión, incluyendo aquellos de naturaleza política, económica y social.

Un antecedente fundamental en la materia es la *Decisión 458 (1999) Lineamientos de la Política Exterior Común*⁶⁵, en la cual se dispuso articular una posición única de la subregión bajo el principio de la responsabilidad compartida. El núcleo de la cooperación andina en esta materia es el *Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos* aprobado por Decisión N° 505 (2001) del *Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores*.⁶⁶ Dicho Plan tiene un enfoque *integral* y comprensivo de todos los aspectos relacionados con tal materia, es decir, la prevención, interdicción, reducción de cultivos ilícitos y desarrollo alternativo, así como el control del desvío de precursores químicos, del lavado de activos y del tráfico de armas, municiones y explosivos.

En las cuestiones relacionadas con la *seguridad pública* puede advertirse una peculiaridad de la CAN en relación a otras regiones: el involucramiento de las fuerzas armadas en un virtual pie de igualdad con las instituciones del sistema penal, es decir, la policía, el Ministerio Público, y el Poder Judicial. Existe también un fuerte énfasis en la cooperación en inteligencia. En lo relativo a reducción de la demanda, se buscó prevenir el consumo de drogas, especialmente por los jóvenes. También se promovió el desarrollo alternativo integral y sostenible, y la armonización de las legislaciones en la materia.

Dicho Plan Andino fue complementado por otras normas.⁶⁷ Cabe apuntar aquí una de las diferencias fundamentales existentes entre la cooperación en materia de seguridad pública entre la CAN y, como veremos, el MERCOSUR. Mientras en este último tal cooperación tiene lugar en un ámbito

⁶⁵Disponible en <<http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=59&tipo=TE&title=antidrogas>> (acc. 10.9.2013)

⁶⁶Disponible en <<http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=59&tipo=TE&title=antidrogas>> (acc. 10.9.2013).

⁶⁷Así, la Decisión 602 (2004) *Norma Andina para el Control de Sustancias Químicas que se utilizan en la fabricación ilícita de estupefacientes y sustancias psicotrópicas*, la Decisión 549 (2003) de creación del *Comité Andino para el Desarrollo Alternativo*, la Decisión 614 (2005) del *Consejo Andino de Relaciones Exteriores*, relativa a la *Estrategia Andina de Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible*, y, con vinculación evidente con la cuestión, el *Plan Andino para la Prevención, Combate y Erradicación del Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus aspectos*, aprobado por Decisión 552.

homogéneo relativo a seguridad pública caracterizado por la presencia exclusiva de actores pertenecientes a dicho ámbito, en la CAN tal cooperación se efectiviza con relación a aspectos puntuales, generalmente vinculados a la problemática que nos ocupa, y con participación del ámbito de Defensa y de las Fuerzas Armadas. Cabe destacar también el surgimiento en la CAN de mecanismos de cooperación en materia de inteligencia policial, inicialmente en materia de inteligencia antidrogas como la creación de la *Comunidad Andina de Inteligencia Antidrogas* (1997) ampliada en miembros y ámbito para transformarse en la *Comunidad Andina de Inteligencia Policial*.

Posteriormente, surgió la ya referida CLACIP (2005), órgano constituido para la cooperación en inteligencia relativa al delito organizado, formada por órganos de inteligencia policial de países suramericanos, centroamericanos y caribeños, con una Secretaría Permanente asignada a Colombia - donde también funciona una Oficina Central para el intercambio de información -. Tiene carácter informal –por no surgir de acuerdos internacionales- careciendo de conducción política. A CLACIP ha seguido AMERIPOL (2007) integrada por instituciones policiales y fuerzas de seguridad de países latinoamericanos y caribeños y de Estados Unidos, regida por un estatuto suscripto por las instituciones participantes, con el propósito de promover la *cooperación policial* en materia técnico científica, capacitación, intercambio de inteligencia y coordinación de acciones de investigación criminal y asistencia judicial. La Secretaría Ejecutiva fue establecida en Bogotá, Colombia. Como en el caso anterior, carece de control político.

MERCOSUR

La cooperación en los aspectos relativos al abuso y tráfico ilícito de drogas tuvo y tiene lugar en el MERCOSUR de modo sustancialmente diverso al de la CAN. Caracterizan al MERCOSUR la consideración en ámbitos institucionales integrados por los órganos competentes de los respectivos países – las Reuniones Especializadas - de aquellos aspectos ajenos a las cuestiones económicas. Así, el MERCOSUR constituyó, por una parte, un mecanismo institucional de formulación y ejecución de políticas, coordinación y cooperación en seguridad pública, la *Reunión de Ministros del Interior o funcionarios de jerarquía equivalente (RMI)* creado por Decisión N° 7/96 del Consejo del Mercado Común; y, por otra, en relación a la cooperación en materia en Materia de Drogas, Prevención de su Uso Indebido y Rehabilitación de Drogadependientes, la *Reunión Especializada de Autoridades de Aplicación*

en *Materia de Drogas, Prevención de su Uso Indevido y Rehabilitación de Drogadependientes (RED)* creada por Resolución N° 76 del 8.12.1998 del Grupo del Mercado Común.

En consecuencia, la lucha contra el narcotráfico en el MERCOSUR constituyó uno de los aspectos de la coordinación subregional en seguridad pública, comprendiendo tanto a los Estados Parte, y a los asociados al MERCOSUR a través de acuerdos, es decir, Bolivia, Chile, Perú, Ecuador y Colombia, habiendo peticionado Guyana y Surinam⁶⁸ su incorporación al *MERCOSUR*, aunque la participación de los asociados en la RMI es desigual.⁶⁹

En dicho ámbito fueron suscritos múltiples acuerdos. Entre las medidas fundamentales adoptadas cabe señalar la conformación del *Sistema de Intercambio de Información de Seguridad del MERCOSUR (SISME)*⁷⁰, consistente en un vínculo telemático para intercambio de información específica de seguridad pública sobre personas, vehículos, y armas, previéndose incluir otros aspectos.

Otro acuerdo de fundamental importancia fue el *Plan General de Cooperación y Coordinación Recíproca para la Seguridad Regional*, hallándose en vías de ratificación, su sucesor *Acuerdo Marco sobre Cooperación en Materia de Seguridad Regional*. El Plan comprendió la previsión de acciones combinadas entre las instituciones policiales, y fuerzas de seguridad, grupadas por ámbitos y en el ámbito delictual, por tipo de delito. En lo relativo al narcotráfico, el Plan previó la realización de acciones para control y fiscalización del tráfico ilícito de drogas y precursores y sustancias químicas controladas.

El Plan será sustituido por el *Acuerdo Marco de Seguridad Regional*.⁷¹ Este último previó una cooperación basada en "...el intercambio de informa-

⁶⁸A partir de la suscripción de los Acuerdos Marco de Asociación y de asignación del carácter de miembro de Estados asociados al *MERCOSUR*, aprobados por Decisiones 9/2013, 10/2013, 12/2013, y 13/2013.

⁶⁹Así, vgr., en la XXXII RMI en Fortaleza, Brasil, la *Declaración sobre Cooperación Policial en Lavado de Activos entre los Estados parte y asociados del MERCOSUR*, (noviembre de 2012) registró la participación de Argentina, Brasil, Uruguay, Venezuela, Bolivia, Chile y Ecuador., el Acta de la XXXI RMI (Buenos Aires, junio de 2012) la de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Chile, Bolivia, Colombia y Ecuador.

⁷⁰Actualmente se rige por la Decisión del Consejo del Mercado Común (MERCOSUR) N° 36/2004, complementada por el Reglamento aprobado en la Reunión de Ministros del Interior (MERCOSUR) N° 03/2007.

⁷¹Aprobado por Decisión N° 16/2006 del Consejo del Mercado Común, que sustituyó a la predecesora Decisión N° 35/2004 que lo instrumentara originariamente. Fue suscrito por Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay, Bolivia, Chile, Ecuador, Perú, Venezuela y Colombia. Aguarda la conclusión de su incorporación al ordenamiento jurídico de los Estados parte.

ción, de análisis y de apreciaciones; la realización de actividades operativas coordinadas, simultáneas y/o complementarias; la capacitación ... entre otras formas que las Partes acordaren”.⁷²

En lo relativo a la RED, cabe señalar que sus Pautas Negociadoras⁷³ previeron áreas programáticas para intercambio de información, fiscalización y programación de operaciones contra el tráfico ilícito, sobre lavado de activos (posteriormente dejada sin efecto), sobre reducción de la demanda –prevención primaria del consumo y asistencia- y sobre armonización legislativa en la materia, posteriormente reducidas a reducción de la demanda y reducción de la oferta. A diferencia de la RMI, donde invariablemente se adoptan acuerdos, las reuniones de la RED tienen un carácter de foro de intercambio de ideas y experiencias, elevándose en algunos casos recomendaciones.

UNASUR - Generalidades.

La constitución de UNASUR a través de la firma, el 23 de mayo de 2008, del *Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas*, implicó la construcción de un espacio integrado en lo político, social, económico, ambiental y de infraestructura que se realiza impulsando la convergencia entre MERCOSUR, la Comunidad Andina y Chile, asociando a este proceso a Surinam y Guyana.

De la comparación entre CAN, MERCOSUR y UNASUR puede extraerse que mientras la primera y el segundo tienen como objetivo fundamental la integración y desarrollo económico de los espacios que abarcan, los objetivos del tercero son, por cierto, más ambiciosos: la construcción de un “espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos” (artículo 2° del Tratado Constitutivo). UNASUR, a diferencia de sus predecesores, no prevé instrumentos concretos de integración económica.

En otro orden de ideas, UNASUR está conducido por un Consejo de Jefes y Jefas de Estado, órgano que concentra en sí las decisiones fundamentales, la Presidencia Pro Témpace, designada rotativamente por orden alfabético, con facultades relativas a la preparación, convocatoria y presidencia de las reuniones de los órganos de UNASUR, y de la representación del ente cuando ésta le fuera delegada por los Estados miembros, y otros órganos –el

⁷²Acuerdo Marco para la Seguridad Regional, Artículo 2°.

⁷³Aprobadas el 28 de junio de 2000, por el Consejo del Mercado Común por Resolución N° 39/2000.

Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, y el Consejo de Delegadas y Delegados, caracterizados en todos los casos por la regla del consenso. Aún la Secretaría General, órgano de trabajo y de apoyo a los órganos de UNASUR en el cumplimiento de sus funciones, posee muy reducidas facultades, a lo que se suma su evidente endeblez administrativa⁷⁴. Por ello, parece evidente que la capacidad actual de UNASUR no es sustituir a CAN y a MERCOSUR, sino actuar en nombre de Suramérica, en aquellos aspectos en los cuales *CAN* y *MERCOSUR* se revelaron débiles: los políticos.

En dichos aspectos obtuvo sus más señalados logros, como la exitosa intervención en la crisis producida en Bolivia (septiembre-octubre 2008); y la intervención ante la ruptura diplomática entre Colombia y Venezuela, (julio-agosto 2010), entre otros casos. Otros foros de actuación y de elaboración de políticas públicas en UNASUR, han estado constituido por los Consejos Suramericanos sobre diversos temas.

Excepción hecha de los casos de los *Consejos Suramericanos de Defensa (CDS)* y de Salud, que han desarrollado institutos bajo su dependencia, y del *Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento*, de quien depende *IIRSA*, dedicada a infraestructura, los Consejos carecen de estructura administrativa propia, estando su organización a cargo del país que ejerce la *Presidencia Pro Tempore (PPT)*.

El Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas.

En UNASUR pasaron a coexistir las diversas concepciones en materia de seguridad imperantes en la CAN y el MERCOSUR: la característica de la CAN de considerar delito organizado como ámbito de actuación de las Fuerzas Armadas, y consiguientemente dentro de la defensa; y el del MERCOSUR, caracterizado por distinguir entre defensa nacional y seguridad pública, organizando la cooperación en seguridad pública bajo conducción política, y protagonizada por las instituciones policiales y fuerzas de seguridad.

La posición de Colombia en el sentido de procurar la inclusión del

⁷⁴Cabe destacar del formalmente elegante sitio web de UNASUR, la carencia de información e incluso de documentos, caracterizándose por la profusión de *links* vacíos. La Secretaría General no contesta las solicitudes de información que se le formulan por correo electrónico. El 1° de junio de 2013 se ha anunciado la inauguración del *Centro de Comunicación e Información*, destinado a apoyar con telemática y tecnología a los *Consejos Sectoriales*; pero ello, por cierto, no se ha reflejado en los dos *Consejos* aquí analizados, que continúan sin poseer *websites*, brindándose a su respecto harto escasa información en el *Website* de UNASUR.

narcotráfico dentro de las competencias del CDS y la oposición de Argentina y Chile (Ugarte 2010: 9; Ruz 2011: 3), junto con las aspiraciones de Ecuador y de Bolivia a la creación de un ámbito específico sobre la materia, constituyeron los motivos determinantes de la creación del *Consejo Suramericano de Lucha contra el Narcotráfico*, en 2009⁷⁵. El Consejo, tras cuatro reuniones en Quito, aprobó su estatuto, cambiándose su nombre por el de *Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas (CSPMD)* procurando reflejar la visión integral y multidisciplinaria del tema, generada especialmente en la experiencia y órganos de la CAN. Tales decisiones merecieron aprobación por el órgano máximo de UNASUR por Decisión del 4 de Mayo de 2010, aprobándose su Plan de Acción el 2 de noviembre de 2010.

En lo relativo al *estatuto*, definió la *naturaleza* del *CSPMD* como "... una instancia permanente de la UNASUR, de consulta, cooperación y coordinación para enfrentar el problema mundial de las drogas..." (artículo I) estableciendo entre sus Principios aquellos que presiden el accionar en esta materia en la CICAD-OEA⁷⁶ y en la CAN: responsabilidad compartida, multidisciplinaria e integralidad de las políticas a aplicarse sobre la base de la reducción de la demanda, la reducción de la oferta y la cooperación internacional.

Otros aspectos relevantes, en materia de Objetivos Generales (artículo III), están representados por aquellos consistentes en la proposición de "estrategias, planes y mecanismos de coordinación y cooperación entre los Estados Miembros para incidir en forma integral en todos los ámbitos de la problemática, construir una identidad suramericana para enfrentar el problema mundial de las drogas, y promover la articulación de posiciones de consenso en foros multilaterales en materia de drogas..."

Con relación al funcionamiento del CSPMD, hay que advertir el predominio de los organismos encargados de la formulación y aplicación de políticas en materia de drogas. Con relación al Plan de Acción, cabe referir que contempló diversas medidas agrupadas por ámbitos de competencia, consistentes en reducción de la demanda, desarrollo alternativo, integral y sostenible, reducción de la oferta, medidas de control, lavado de activos, y coordinación y fortalecimiento institucional, coincidiendo éstos ámbitos con los establecidos en la Estrategia y Plan de Acción de la CICAD.⁷⁷

En la primera reunión del CSPMD, celebrada en La Paz, Bolivia, el 17

⁷⁵Decisión adoptada en la *III Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR* celebrada en Quito el 10 de agosto de 2009.

⁷⁶V. en tal sentido, *Estrategia Hemisférica-Plan de Acción 2011-2015* de la CICAD-OEA, en <<http://www.cicad.oas.org>> (acc. 25-9-2013).

⁷⁷Disponibles en el website de CICAD-OEA, <<http://www.cicad.oas.org>> (cons. 25-9-2013)

y 18 de noviembre de 2011, el debate se enfocó sobre los ámbitos de competencia vistos precedentemente, así como sobre los aspectos del Plan de Acción correspondientes a cada uno de ellos, procurándose avanzar en su implementación. Cabe destacar la decisión adoptada relativa a la creación en el seno del CSPMD, de seis Grupos de Trabajo: Reducción de la Demanda, Desarrollo Alternativo, Integral y Sostenible, incluido el preventivo, Reducción de la Oferta, Medidas de Control, Lavado de Activos, y Fortalecimiento Institucional y Armonización Legislativa, disponiéndose que deberían presentar un cronograma y un programa de actividades en el primer trimestre del 2012, aspecto aprobado por el Consejo de Jefes/as de Estado y de Gobierno⁷⁸.

Otro aspecto acordado fue el relativo al establecimiento del Mecanismo de Consultas Regulares de Autoridades Judiciales, Policiales, Financieras, Aduaneras y de Organos de Combate a las Drogas de los Países Suramericanos, cuya coordinación estaría a cargo de la Presidencia Pro-Témpore, con el objetivo fundamental de facilitar el intercambio de información y alentar una cooperación regional efectiva en la materia. También fue dispuesta la creación de observatorios antidroga en todos los países de la UNASUR, así como de un observatorio regional, encomendada a Paraguay.

En la segunda reunión del CSPMD, celebrada en Asunción, Paraguay, los días 22 y 23 de marzo de 2012, se refirió el resultado de la reunión del Mecanismo de Consultas. Se alcanzó consenso sobre los objetivos y metodologías de trabajo del Mecanismo, destacándose que tendría carácter permanente y de apoyo al CSPMD y a sus Grupos de Trabajo, para lo cual convocaría a reuniones, debiendo los temas ser definidos por la Instancia Ejecutiva del CSPMD y aprobados por éste en el marco del Plan de Acción.

Como puede advertirse, tanto a través de los **Grupos** como del Mecanismo, el CSPMD buscó superar las limitaciones propias del funcionamiento de los Consejos de UNASUR. Ello, sin dejar de advertir, como surgió de la exhortación que se dirigió a los Coordinadores de los Grupos, el incumplimiento en diversos casos de las metas en materia de organización, cronograma y Planes fijados en la reunión anterior del CSPMD.

Con relación a la Propuesta de creación del Observatorio Suramericano de Drogas, encomendada a la PPT paraguaya, ésta se limitó a encomendar al Grupo respectivo el estudio de viabilidad de la creación de dicho Observatorio. En dicha reunión ya se pudo advertir que los propósitos planteados en el Plan de Acción y en la primera reunión del CSPMD tropezaban con

⁷⁸Decisión adoptada el 17 de marzo de 2012.

dificultades para su concreción. Tales dificultades se acentuaron con la destitución del Presidente paraguayo Fernando Lugo el 22 de junio de 2012, que determinó suspensión de la membresía en UNASUR de Paraguay, a quien correspondía la PPT, circunstancia que determinó la transferencia a Perú de la organización de la reunión del CSPMD.

Los días 3 y 4 de diciembre de 2012 tuvo lugar una reunión de la Instancia Ejecutiva del CSPMD, a la que siguió el día 5 la reunión del CSPMD, bajo la PPT del Perú. La reunión del CSPMD incluyó una disertación por la Presidenta de *DEVIDA* (Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas), órgano fundamental peruano en materia de drogas, relativa al “Estado Situacional del Problema Mundial de las Drogas en la Región”, oportunidad en la que se señaló la existencia de un incremento en la producción, fabricación, tráfico ilícito, distribución y consumo de drogas ilícitas en la región, como también la extensión de la fabricación de drogas a países de la región en los que anteriormente ello no sucedía, la fabricación de nuevas drogas con precursores no sometidos a control, y el incremento del consumo de drogas. Se recomendó, además, intercambiar y aplicar experiencias y lecciones aprendidas en los países de la región, y actuar concertadamente en los foros internacionales. Adicionalmente se dispuso la renovación de los mandatos para los Grupos de Trabajo aprobados en la primera reunión del CSPMD, y la aprobación de nuevos mandatos. Se acordó la creación de un *Grupo Ad-hoc* para la revisión de medio término del Plan de Acción, bajo conducción de la PPT, y “no encomendar tareas al Mecanismo de Consultas Regulares hasta que los Grupos de Trabajo avancen con sus labores” - disposición elocuente en cuanto a la percepción de escasa actividad por parte de tales órganos. En definitiva, el *Mecanismo* no ha desarrollado actividades concretas. Fue dispuesto también estudiar la conveniencia y viabilidad de un sistema suramericano de intercambio de información en materia de drogas, así como de un centro de estudios suramericano en materia de drogas. Ambas medidas aguardan hoy concreción.

Cabe señalar que tuvo lugar la asunción de la PPT por parte de Surinam, el 30 de agosto de 2013: La reducida capacidad administrativa del país determinó que se descentralizaran *Consejos*, asignándose a Venezuela la PPT por un año del CSPMD, el 3 de octubre de 2013.⁷⁹Se aguarda para el primer semestre de 2014 la convocatoria a una nueva reunión del órgano, cuyas iniciativas permanecen en su mayoría pendientes de concreción.

⁷⁹<<http://www.unasursg.org/inicio/centro-de-noticias/archivo-de-noticias/venezuela-asume-la-ppt-del-consejo-suramericano-sobre-el-problema-mundial-de-las-drogas>> acc. 22.9..2013

El Consejo Suramericano en Materia de Justicia, Seguridad Ciudadana y Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

En la III Reunión Ordinaria del CDS –Lima, 12 y 13 de mayo de 2011- se dispuso acoger la propuesta colombiana en cuanto a una Reunión de Ministros de Defensa, Justicia e Interior para analizar “las amenazas del crimen organizado transnacional y otras nuevas amenazas a la seguridad regional” encomendándose al “Centro de Estudios Estratégicos de Defensa iniciar estudios sobre estos riesgos y amenazas”. El Informe emitido por el Centro⁸⁰ concluyó en la necesidad del establecimiento en UNASUR de una instancia de cooperación y coordinación en seguridad pública. Dicho documento fue determinante para la adopción en la Decisión N° 14/2012 del Consejo de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno (30 de diciembre de 2012) de la medida relativa a la creación del *Consejo Suramericano en materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional (DOT)* aprobando su Estatuto y encomendándole la elaboración de su Plan de Acción respectivo.

Conforme surge del artículo 1° del Estatuto, el nuevo Consejo fue caracterizado como una instancia permanente de UNASUR de “consulta, coordinación y cooperación en las materias indicadas”. Por otra parte, entre sus objetivos generales (artículo 3°) cabe destacar los de “proponer estrategias, planes de acción y mecanismos de cooperación y asistencia técnica entre los Estados miembros para incidir en forma integral en todos los ámbitos de la seguridad ciudadana, la justicia y la coordinación de acciones en la materia”. Entre los objetivos específicos previstos en el artículo 4°, consideramos necesario citar el de “promover una cooperación judicial, policial y de agencias de inteligencia, para aumentar y agilizar la capacidad de respuesta frente a las diferentes formas y manifestaciones de la Delincuencia Organizada Transnacional”... (inciso c).

Así caracterizado el nuevo *Consejo*, cabe señalar que su creación implicó la adopción de conceptos y estructuras similares a las del MERCOSUR, distinguiendo entre la defensa nacional y de la seguridad pública, creándose ámbitos para cada uno de ellos.

· El Consejo aprobó el 19 de agosto de 2013 en Lima su Plan de Acción 2013-2017.

⁸⁰*Informe del Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa del Consejo de Defensa Suramericano Acerca del Crimen Organizado Transnacional y Otras Nuevas Amenazas a la Seguridad Regional*, 16 de febrero de 2012, disponible en: < www.ceedcds.org.ar/Espanol/09.../CRIMEN_ORGANIZADO.pdf > (acc. 20.9.2013)

· También fue dispuesta la conformación de Grupos de Trabajo en Seguridad Ciudadana, Justicia, y Acciones contra la Delincuencia Organizada Trasnacional.

Examinando el Plan de Acción, puede advertirse un ambicioso y bien coordinado documento dividido en tres grandes ámbitos: Seguridad Ciudadana, Justicia, y Acciones contra la Delincuencia Organizada Trasnacional. Cabe señalar que constituye un esfuerzo propositivo con los objetivos fundamentales de coordinar el accionar de los Estados miembros en cada uno de los ámbitos señalados, intercambiar información e incrementar la cooperación. Entre los aspectos más señalados del *Plan* habremos de destacar, en relación al ámbito de la seguridad ciudadana, las propuestas relativas a elaborar diagnósticos regionales sobre modelos educativos en los institutos de formación policial y civil, así como sobre tecnologías aplicadas a favor de la seguridad ciudadana y la prevención del delito, la violencia y el accionar contra el crimen. Con relación a acciones contra la Delincuencia Organizada Trasnacional (DOT) las propuestas incluyeron “promover la conformación de una instancia suramericana de cooperación policial que coordine a nivel estratégico y operacional el accionar conjunto contra la DOT, y generar un sistema suramericano de intercambio de información e inteligencia criminal para mapear rutas, modus operandi, estructuras financieras y tendencias de la DOT”.

CONCLUSIONES

No cabe duda de que el nuevo *Consejo Suramericano* y su ambicioso Plan han despertado nuevas expectativas respecto de la capacidad de UNASUR para actuar, cuando menos, sobre los aspectos de seguridad pública vinculados con el narcotráfico y el delito organizado en general, a lo que se añade la puesta en marcha de los Grupos de Trabajo. Parece evidente, no obstante, que la realización del Plan requiere de más que las reuniones anuales del Consejo y de su Instancia Ejecutiva, así como de la comunicación por Internet de los Grupos de Trabajo. Preciso sería constituir un órgano permanente con capacidad de formulación y ejecución de políticas, de conducción de las acciones que se dispongan e incluso un organismo de inteligencia criminal regional a la manera de EUROPOL. La aversión a la burocracia internacional que parece predominar en algunos ámbitos de UNASUR⁸¹ impide reconocer que no resul-

⁸¹ Así, el canciller venezolano Elías Jaua expresó recientemente que “UNASUR no puede terminar dominada por la burocracia institucional” destacando que debía ser “un instrumento

ta posible formular políticas y controlar su aplicación con reuniones anuales o bianuales organizadas por países con muy disímiles capacidades administrativas, con Grupos de Trabajo integrados por funcionarios de diversos países comunicados por Internet que muy frecuentemente rotan y cesan, etc.

Con relación al CSPMD, preciso es señalar que desde su interesante y vigoroso comienzo en La Paz, Bolivia, su desarrollo acumuló metas incumplidas y poca capacidad de generación de nuevos conceptos e ideas. No se advierten, en definitiva, significativas diferencias entre lo que se genera en CICAD-OEA, RED y el CSPMD. Tal vez la generación de un centro permanente suramericano de estudio, análisis y pensamiento en la materia –propuesta venezolana- podría aportar nuevas ideas.

En suma, creemos que en materia de políticas contra el abuso y tráfico de drogas, también UNASUR es y debe ser el futuro; pero para que esto se materialice, es necesario –como lo demuestra la experiencia de la Unión Europea - que a la inspiración política se agreguen una adecuada organización y el incesante trabajo cotidiano.

BIBLIOGRAFÍA

Borda, Sandra (2012): *Desafíos y Oportunidades de la Unión de Naciones Suramericanas-UNASUR*, Buenos Aires: Documentos de CRIES, N° 18, disponible en <www.cries.org/wp-content/uploads/2013/07/DOC18-web.pdf> (acc. 10.8.2013).

CAN (1999): *Decisión No. 458 Lineamientos de la Política Exterior Común Andina del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores*, Disponible en <<http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=59&tipo=TE&title=antidrogas>> (acc. 10.09.2013)

CAN (2001): *Decisión No. 505 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores*, disponible en <<http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=59&tipo=TE&title=antidrogas>> (acc. 10.09.2013).

político de los pueblos, cuyas decisiones estén guiadas por la voluntad democrática de los jefes de Estado y de Gobierno de la región"...(29 de agosto de 2013, *La Patilla*, V. <<http://www.lapatilla.com/site/2013/08/29>>

Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa de UNASUR (2012): *UNASUR y la cooperación en la lucha contra el crimen organizado transnacional y los delitos transfronterizos, Informe del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa del Consejo de Defensa Suramericano, Acerca del Crimen Organizado Transnacional y Otras Nuevas Amenazas a la Seguridad Regional*, Buenos Aires: Centro de Estudios Estratégicos para la Defensa del Consejo de Defensa Suramericano, disponible en <www.ceedcds.org.ar/Espanol/09.../CRIMEN_ORGANIZADO.pdf>† (acc. 8.08.2013)

Comisión Interamericana contra el Abuso de Drogas (CICAD) (2011): *Plan Hemisférico de Acción sobre Drogas, 2011-2015*, Washington, DC: OEA/Ser.L/XIV.2.49CICAD/doc.1860/11 rev.1 – corr. 1 17 mayo 2011 disponible en: <www.cicad.oas.org> (acc. 25.09.2013)

Flemes, David/Nolte, Detlef/Wehner, Leslie (2011): “Una comunidad de seguridad regional en formación: la UNASUR y su Consejo de Defensa ”. En: *Estudios Internacionales*, Universidad de Chile, No. 170, pp. 105-127.

Heegard, William (2010): *El Camino Largo de Integración Regional de Defensa y Seguridad: Desafíos y Potencialidades del Consejo de Defensa Suramericano*, Buenos Aires: Independent Study Project (ISP) Collection.Paper 1238, disponible en <http://digitalcollections.sit.edu/isp_collection/1238> (acc. 15.8.2013).

MERCOSUR (1999): *Plan General de Cooperación y Coordinación Recíproca para la Seguridad Regional* en el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile, Decisión 23/99 del Consejo del Mercado Común, Montevideo, disponible en: <http://www.mercosur.int/msweb/Normas/normas_web/Decisiones/ES/Dec_023_099_Plan%20Gral-Coop-Coord-Seg-Regional_MCS_BOLICHE_Acta%202_99.PDF> (acc. 8.8.2013)

MERCOSUR (2004): *MERCOSUR/CMC/DEC. N° 36/04: SISTEMA DE INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN DE SEGURIDAD DEL MERCOSUR (SISME)*, Belo Horizonte, disponible en: <<http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec3604s.asp>> (acc. 7.8.2013).

MERCOSUR (2006): *Acuerdo Marco de Cooperación en Materia de Seguridad Regional entre los Estados Parte del MERCOSUR, y la República de Bolivia, la República de Chile, la República del Ecuador, la República de Perú y la República Bolivariana de Venezuela*, Córdoba, disponible en: <www1.hcdn.gov.ar/dependencias/dsecretaria/Leyes/26.610.pdf> (acc. 20.9.2013).

Pereyra, Ruy Carlos (2012): “El MERCOSUR y la UNASUR en la actual coyuntura”. En: *Voces en el Fénix*, N° 19, Buenos Aires, disponible en: <http://www.vocesenelfenix.com/sites/default/files/numero_pdf/Voces.N.19.baja_.pdf> (acc. 18.9.2013).

Ruz, María Inés (2011): “El Consejo de Defensa Suramericano a Dos Años de su Instalación”. En: *Anuario de Seguridad Regional 2011*, Bogotá: Fundación Ebert, Programa de Cooperación en Seguridad Regional, Bogotá.

Ugarte, José Manuel (2008): “Integración regional en seguridad pública y defensa, del MERCOSUR a UNASUR”. En: *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, n° 7, 2008-2009. CRIES, Buenos Aires, disponible en: <http://www.fes-seguridadregional.org/index.php?option=com_booklibrary&task=view&id=3079&catid=248&Itemid=319> (acc. 15.9.2013).

Ugarte, José Manuel (2012): *La cooperación en seguridad pública y defensa en América Latina*, Mercosur abc, Buenos Aires, disponible en <<http://www.mercosurabc.com.ar/nota.asp?IdNota=3471&IdSeccion=3>> (acc. 12.9.2013).

Ugarte, José Manuel (2004): *La coordinación en seguridad pública en el MERCOSUR: Orígenes, perspectivas, dificultades y lecciones*, Revista de Derecho Público 2004 n° 2, Rubinzal-Culzoni, Buenos Aires.

Ugarte, José Manuel (2005): *Los conceptos jurídicos y políticos de la seguridad y la defensa*, Buenos Aires: Plus Ultra/Saarbrücken: Editorial Académica Española 2011.

Ugarte, José Manuel (2011): *Actividad de Inteligencia y democracia en América Latina*, Editorial Académica Española, Saarbrücken.

Ugarte, José Manuel (2010): *El Consejo de Defensa Suramericano, balance y perspectivas*, Buenos Aires: Fundación Ebert, disponible en <http://www.fes.org.ar/Publicaciones/2010/PAPER_Ugarte_Mayo_2010.pdf> (acc. 3.9.2013).

UNASUR (2010a): *Estatuto del Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas*, Quito, disponible en <<http://www.unasursg.org/inicio/documentos/consejos/consejo-suramericano-sobre-el-problema-mundial-de-las-drogas/estatuto>> (acc. 15.7.2013).

UNASUR (2010b): *Plan de Acción del Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas*, Quito, disponible en <<http://www.unasursg.org/uploads/7c/81/7c8187875fc493d0ecacf587dd4e7031/Plan-de-accion-Consejo-Problema-M-Drogas.pdf>> (acc. 15.7.2013).

UNASUR (2011): *Acta de la Reunión del Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas*, La Paz.

UNASUR (2012a): *Estatuto del Consejo Suramericano sobre Seguridad Ciudadana, Justicia y Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional*, Lima.

UNASUR (2012b): *Acta de la Reunión del Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas*, Asunción.

UNASUR (2012c): *Acta de la Reunión del Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas*, Lima.

UNASUR (2013): *Plan de Acción del Consejo Suramericano sobre Seguridad Ciudadana, Justicia y Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional*, Lima.

LA COOPERACIÓN SURAMERICANA EN SEGURIDAD REGIONAL Y EL PROBLEMA DE LA DROGA Y LOS DELITOS TRANSFRONTERIZOS

Pablo Celi de la Torre

Condiciones para una respuesta regional al narcotráfico y los delitos transfronterizos

Más allá de la amplia y muchas veces ambigua coincidencia en torno a la necesidad de combatir al narcotráfico como un delito de dimensión transnacional, a nivel latinoamericano no hay entre los gobiernos ni una política unívoca ni un marco institucional plenamente integrado para hacer frente un fenómeno complejo, que abarca a un conjunto de ilícitos diversos en su naturaleza e impacto, cuya evolución ha ido configurando distintos tipos de problemas de seguridad pública con manifestaciones variadas por países y subregiones.

En la actualidad podemos advertir una progresiva diferenciación en el tratamiento del fenómeno entre las diferentes subregiones y políticas nacionales; y el apareamiento de una pluralidad de iniciativas y espacios de cooperación que se alejan del modelo hemisférico propio del sistema interamericano. Se evidencia un proceso de desplazamiento de los mecanismos de cooperación del nivel hemisférico a espacios subregionales, particularmente con la dinámica de integración suramericana.

En este proceso ha incidido la inviabilidad regional de la política antinarcóticos articulada al esquema de seguridad nacional de los Estados Unidos y sus estructuras de cooperación bilateral, que predominaron en el contexto hemisférico. En la implementación de este modelo, en muchos casos se desconocieron las particularidades nacionales y locales del fenómeno de la droga y sus complejidades sociales, culturales, económicas y de seguridad, desde un diseño unilateral de control punitivo discriminado, que generó distorsiones en las funciones institucionales de las policías, militarizándolas en algunos casos, y en otros, policIALIZANDO los cuerpos militares.

Los altos costos sociales, políticos e institucionales del modelo de anarcóticos norteamericano y los medios de represión que lo caracterizan, contrastan con los escasos logros en materia de erradicación y solución a largo plazo del problema de la droga, como asunto de dimensiones mundiales con un entramado complejo que exige respuestas integrales. De hecho, en la región, aún no se ha arribado a una definición suficientemente consensuada sobre el fenómeno, sus alcances y medios de combate; e incluso se presentan polémicas internas en los países acerca de las políticas y sistemas institucionales para su enfrentamiento.

Estas condicionantes dificultan la implantación de regímenes de cooperación efectivos y acuerdos estratégicos multilaterales con aplicabilidad en los niveles regionales y nacionales, con lo cual, la cooperación interestatal devino exigua ante a las proporciones y la versatilidad de la asociación y redes que actúan en dimensiones transnacionales en distintos tráfico ilícitos de recursos, bienes o servicios, eventualmente relacionadas con acciones u organizaciones violentas y caracterizados por la versatilidad y ampliación de su organización, métodos, medios y acción coordinada de actores no estatales.

Si la agenda de cooperación hemisférica giró en torno al concepto de multidimensionalidad, la agenda regional ha ido marcando un deslinde de los componentes de cooperación en seguridad: diferenciando los que implican a la defensa y el accionar de fuerzas armadas, de las que corresponden a la seguridad pública y las misiones policiales, a fin de articular respuestas particularizadas ante los diversos tipos de riesgo y amenaza, a partir de una visión integral y no solamente represiva, distinguiendo aquellos fenómenos de índole delictiva de los que atañen a integridad y soberanía estratégica de los estados.

El fenómeno de la droga y sus derivaciones en el narcotráfico, tiene manifestaciones desiguales en los países de la región, con diversos tipos de incidencia en problemas de seguridad pública, exacerbados por la emergencia de delitos fronterizos y violencias que desbordan el control territorial de los Estados. Entre los delitos vinculados con el narcotráfico y la criminalidad transnacional aparecen con mayor impacto: los tráfico de armas, lavado de activos, tráfico ilícitos de bienes, delitos violentos contra las personas e instituciones.

En un escenario de regional poco integrado, los impactos de los delitos de alcance trasfronterizo se presentan con una dimensión nacional heterogénea y asimétrica, con derivaciones de economías irregulares, corrupción y desinstitucionalización de las estructuras estatales y afectación del tejido

social por el incremento de diversos tipos de violencias y criminalidad. La ascendente demanda ciudadana por mayores niveles de seguridad pública, que interpela la acción de los gobiernos en la región, ha ido ocupando una atención creciente en los diálogos intergubernamentales, en pos del establecimiento de una cooperación multilateral basada en definiciones referenciales para una agenda común para el tratamiento de estos delitos y sus impactos. Sin embargo, la pluralidad de convenciones multilaterales se ven debilitadas por la falta de marcos institucionales de ejecución y la condición incipiente las instituciones regionales, con lo cual, muchas veces el tratamiento común se presenta aislado y carente de complementariedades frente a las diferentes formas de evolución y tendencias de los fenómenos delictivos en los espacios nacionales y la proyección regional de sus actores, organizaciones y medios.

La amplitud de las áreas de impacto hace necesario un tratamiento integral e interrelacionado, para la asignación de competencias y mecanismos de articulación interagenciales que abarcan los campos de acción de diversas políticas específicas y una variedad de estructuras institucionales, tanto en los niveles operativos como en las instancias de responsabilidad para la definición de políticas públicas (Ministerios de Seguridad, Gobierno / Interior, Seguridad Pública/Ciudadana, e incluso niveles locales y Municipalidades).

De esta amplia cobertura institucional derivan problemas operativos vinculados a los riesgos de superposición y/o traslado de funciones policiales y militares; la desprofesionalización y confusión de roles; la indefinición y falta de complementariedad entre los niveles de Inteligencia, procesamiento judicial, represión /control policial; e incluso tensiones políticas por ocupación de Fuerzas Armadas en problemas de seguridad pública o de seguridad ciudadana, por la militarización de combate a actividades criminales y delictivas, particularmente la militarización de lucha antinarcóticos. En la mayoría de países, el combate al narcotráfico es un asunto de control policial, aunque, en algunos casos se considera la acción subsidiaria de Fuerzas Armadas, en condiciones de excepcionalidad, bajo limitaciones legales de proporcionalidad y temporalidad, ante situaciones de desborde de las fuerzas policiales. Uno de los nudos críticos del problema radica precisamente en los riesgos de superposición y/o traslado de funciones policiales y militares, con los efectos de desprofesionalización y confusión de roles. En este aspecto, gravita la tensión política acerca de la ocupación de Fuerzas Armadas en problemas de seguridad pública y la eventual militarización del combate a actividades delictivas.

Los marcos legales y regímenes jurídicos acerca de la criminalidad transnacional son diversos y poco homologables, de lo cual se desprende la necesidad de una aproximación de los cuerpos legales en la definición del fenómeno, de los medios para combatirlo y del ámbito de responsabilidad institucional para la acción estatal, considerando la reforma y modernización de los sistemas judiciales y la implementación de acciones de control homologables y complementarias entre diversas instancias estatales y la regulación del accionar de las policías, fuerzas armadas y otros cuerpos de seguridad.

Perspectiva de cooperación regional con una visión integral

El diseño de una política regional requiere partir de la aproximación de los enfoques diferentes de los países, mediante el intercambio de información, el conocimiento mutuo de las particulares situaciones nacionales, a fin de avanzar hacia definiciones comunes, considerando las diferencias entre los países en cuanto a políticas, normativa legal, institucionalidad y cuerpos de represión y sus correspondencias con las manifestaciones del fenómeno en cada situación nacional según su ubicación en la cadena de producción, tránsito, comercialización, consumo y blanqueo de activos.

Teniendo en consideración que la seguridad frente a este tipo de acción delictiva no puede alcanzarse en forma aislada, es necesaria la complementariedad entre las acciones internas y los compromisos y mecanismos de cooperación multilateral, derivados de consensos sobre políticas públicas regionales que sustenten una asociación estratégica con una agenda de prioridades común, concertadas en diversos niveles, con mecanismos y medios de acción conjunta.

La formulación de una agenda común demanda de definiciones de políticas públicas concertadas en diversos niveles y medios de combate, a partir del reconocimiento e integración de diversas visiones, prácticas y marcos legales e institucionales presentes entre los países, que tengan en cuenta, como ámbitos de relacionamiento específico: la cooperación transfronteriza bilateral y multilateral; el desarrollo de mecanismos de coordinación judicial y policial; la gestión de fronteras; el desarrollo de la interoperatividad para la operación de medios para protección de territorios, personas, recursos e infraestructuras. A partir de esto, en un estadio más avanzado de cooperación, es posible pensar en desarrollar una normativa común basada en la complementariedad de los sistemas nacionales, en los niveles judicial, policial, aduanero, de gestión fronteriza y de control financiero.

Líneas estratégicas de lucha y prevención de las diversas formas de delincuencia organizada exigen una articulación sistémica de la cooperación transfronteriza, bilateral y multilateral, mediante:

- a) Desarrollo de mecanismos de coordinación judicial y de seguridad pública, incluida las de inteligencia y policías.
- b) Gestión de fronteras y manejo conjunto de situaciones críticas, mediante políticas concurrentes en varios campos que vinculan seguridad y desarrollo social.
- c) Desarrollo de la interoperatividad para la operación de medios para protección de territorios, personas, infraestructuras críticas.
- d) Inclusión de la sociedad civil y autoridades locales, municipales y comunitarias.

En esta perspectiva se hace necesario superar los obstáculos originados en enfoques diferentes de los países, mediante:

- El intercambio de información, el conocimiento mutuo de las particulares situaciones nacionales y la formulación de definiciones comunes de delitos y formas de combate y sanción.
- La formulación de definiciones comunes de delitos transnacionales, de impacto regional, considerando las diferencias entre los países en cuanto a políticas, normativa legal, institucionalidad y cuerpos de represión, y a las diversas manifestaciones de los propios delitos en cada situación nacional.
- La aproximación de legislaciones que viabilice la cooperación judicial y policial.
- La cooperación en gestión de fronteras, mediante políticas comunes en zonas fronterizas, sobre personas, bienes, transportación, comercio; políticas migratorias concurrentes, gestión integrada e integral del medio fronterizo, no reducidas a acciones de control.

El establecimiento de espacios de cooperación y la implementación de mecanismos y medios compartidos, supone el análisis y la prospectiva

común, la elaboración de metodologías y normas mínimas comunes, aplicables para la determinación de amenazas y riesgos; la investigación e intercambio de información, cooperación en inteligencia y operaciones conjuntas. El desarrollo de un enfoque regional de la evaluación de riesgos y amenazas, con definiciones y apreciación compartida, requiere contar con información de fuentes legitimadas por los estados para la elaboración de estudios periódicos de actualización constante, que sustenten la coordinación de acciones en materia de inteligencia, cooperación policial, cooperación judicial, investigación, control de lavado de divisas. La elaboración de estudios y proyectos intersectoriales, que permitan la implementación de políticas comunes de cooperación en campos de seguridad, desarrollo fronterizo y población, posibilita la progresiva implementación de una capacidad regional de respuesta basada en la interoperatividad y cooperación interagencial de las estructuras nacionales, soportada por un inventario de capacidades nacionales y regionales para la acción conjunta, en campos investigación, inteligencia, acción policial y judicial.

UNASUR: cooperación en seguridad pública y lucha contra el narcotráfico

En la actualidad, UNASUR considera la necesidad de definir mecanismos de cooperación específicos a partir de un enfoque regional común, mediante el intercambio de información y el análisis conjunto de amenazas y riesgos para la cooperación institucionalizada por sectores de actividad.

Bajo este modelo intersectorial, la cooperación en el seno del *Consejo Suramericano sobre el problema mundial de las drogas* se visto complementada, con la conformación una instancia regional de seguridad pública: el *Consejo Suramericano en materia de seguridad ciudadana, justicia y coordinación de acciones contra la delincuencia organizada transnacional*.

A) Consejo Suramericano sobre el problema mundial de las drogas

UNASUR constituyó, en agosto del 2009, bajo la denominación de *Consejo Suramericano de Lucha contra el Narcotráfico*, una instancia permanente de consulta, cooperación y coordinación para enfrentar la problemática de las drogas, que posteriormente y como sugerencia de las I, II y IV Reuniones de Viceministros y Expertos, realizadas entre enero y abril de 2010, se cambió su denominación a la actual de *Consejo Suramericano sobre el*

problema mundial de las drogas. La denominación responde a una opción diferente al enfoque tradicional de combate al narcotráfico; en ella subyace una diferencia con los supuestos políticos, la caracterización del fenómeno y sus impactos, desde una visión integral no reducida a los medios punitivos, desplegada en diversos ámbitos institucionales con políticas complementarias en seguridad pública, salud, educación, judicial, policial, entre otros. Este cambio de denominación transparenta la orientación de la política regional en materia de drogas, como política integral, no circunscrita a la represión o interdicción de redes de tráfico, sino un abordaje sistémico en su complejidad y diversos espacios de manifestación.

Su Plan de acción, con un horizonte de cinco años, se concibe en el marco de la responsabilidad común y compartida para una cooperación internacional en el combate antidrogas, coordinada en todos los eslabones de la cadena: demanda, producción, tráfico, distribución, desvío de precursores químicos, lavado de activos y delitos conexos.

La definición y evaluación de las iniciativas multilaterales responde a la consecución de objetivos conjuntos con una orientación integral destinada proponer estrategias, planes y mecanismos de coordinación y cooperación entre los Estados Miembros que tengan incidencia en todos los ámbitos de la problemática de las drogas, a partir del reconocimiento de las condiciones nacionales y regionales, como uno de los componentes de la integración suramericana.

La acción del Consejo se concibe como un régimen de cooperación interinstitucional que articula a las agencias especializadas de cada país y promueve posiciones comunes en los distintos foros multilaterales en materia de drogas. Entre los objetivos específicos de este Consejo está el propiciar la armonización tanto de las políticas públicas relacionadas con las drogas, como la de las normas penales, civiles y administrativas, sin desconocer ni desbordar el ordenamiento jurídico y la soberanía de cada Estado Miembro y contribuyendo al fortalecimiento de las capacidades institucionales nacionales. En la perspectiva de este Consejo, el enfrentamiento de la problemática de la droga se la relaciona con un mejor nivel de conocimiento de en sus diversos aspectos, relacionados con acciones de salud pública, medioambiente y desarrollo alternativo; las destinadas a la reducción de la oferta y demanda de drogas, y la cooperación en seguridad, judicial, policial y de unidades de inteligencia financiera.

En la línea de reducción de la oferta, se busca fortalecer la cooperación regional para el control del uso lícito y fiscalización de los procesos de pro-

ducción, empleo en la industria, comercialización, almacenamiento y distribución de sustancias estupefacientes y psicotrópicas, precursores, productos químicos y disolventes a través del intercambio de información sobre importadores y exportadores de sustancias estupefacientes y psicotrópicas, precursores, productos químicos y disolventes; y mecanismos de notificaciones previas a la exportación e importación. El plan considera la implementación de un Registro compartido importadores y exportadores.

En cuanto a medidas de control, se plantea el intercambio de información y coordinación de las actividades de inteligencia para enfrentar a grupos delictivos organizados de operación transnacional vinculados al tráfico ilícito de drogas; el fortalecimiento regional de los sistemas de asistencia judicial recíproca para la investigación del tráfico ilícito de drogas; la creación y fortalecimiento de Centros nacionales de control del tráfico ilícito de drogas (aéreo, terrestre, marítimo, fluvial y lacustre), en la perspectiva de conformación de un Centro suramericano de control del tráfico ilícito de drogas.

La cooperación regional en materia de lavado de activos, busca el fortalecimiento e intercambio de información entre Unidades de Inteligencia Financiera y otras unidades nacionales especializadas; la generación de mecanismos de control de lavado de activos basados en la identificación de tipologías y modalidades de acuerdo con las legislaciones nacionales; la identificación de sectores y actividades susceptibles de ser empleadas para el lavado de activos, para establecer regulaciones, de conformidad con legislaciones nacionales, y la activación de sistemas de asistencia judicial recíproca sobre incautación, comiso, decomiso, de activos provenientes del delito de lavado de activos.

La cooperación multilateral se orienta al desarrollo de capacidades y fortalecimiento institucional de las entidades nacionales. En este aspecto se fomenta la capacitación y el establecimiento de laboratorios nacionales de investigación científica; el establecimiento de Observatorios nacionales de drogas, como base para el intercambio y establecimiento de un Observatorio suramericano; y la capacitación de los profesionales en las áreas de educación, la salud, el bienestar social, la cooperación judicial y de seguridad.

El enfoque de Desarrollo Alternativo, Integral y Sostenible, incluido el Preventivo, considera proyectos de inclusión social y desarrollo rural integrado, buscando promover soluciones alternativas a actividades ilícitas y programas socioeconómicos para poblaciones vulnerables. Este Consejo ha puesto un énfasis en las acciones de inclusión social como instrumento de prevención del uso indebido de drogas, en particular en los sectores y poblaciones vulnerables. Se consideran ejes fundamentales la prevención integral,

el tratamiento, rehabilitación e inclusión familiar, social, laboral de personas afectadas por uso indebido y/o abusos de drogas de circulación ilícita; mediante el impulso de programas con participación ciudadana.

Dada esta amplitud del abordaje sobre la problemática de las drogas, la acción de este Consejo requiere de una necesaria coordinación con otras instancias del ámbito social de UNASUR, fundamentalmente con el *Consejo Suramericano en materia de seguridad ciudadana, justicia y coordinación de acciones contra la delincuencia organizada transnacional, en relación con las áreas temáticas comunes.*

B) Consejo Suramericano en materia de seguridad ciudadana, justicia y coordinación de acciones contra la delincuencia organizada transnacional.

El Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión de Naciones Suramericanas, decide en el año 2012 crear el Consejo suramericano en materia de seguridad ciudadana, justicia y coordinación de acciones contra la delincuencia organizada transnacional, a partir de las recomendaciones emitidas por el *Centro de Estudios Estratégicos de Defensa*, para la diferenciación y especialización de los objetivos de la cooperación en defensa y seguridad pública, correspondiendo a esta última los relativos a narcotráfico y otros ilícitos transfronterizos, cuyo enfrentamiento demanda acciones intersectoriales en materia de inteligencia, cooperación policial, cooperación judicial, investigación, control de lavado de divisas, entre otros.

El *Consejo Suramericano en Materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y coordinación de acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional*, se constituye como una instancia permanente de UNASUR de consulta, coordinación y cooperación entre los Estados Miembros en materia de seguridad ciudadana, justicia y acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Reconociendo el derecho soberano de cada Estado miembro para identificar sus prioridades en materia de seguridad ciudadana, el Consejo propende a insertar las acciones de los países miembros en el marco de la cooperación regional institucionalizada, mediante la “*coordinación integral en la planificación y ejecución de acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional*”. En una dimensión regional, el Consejo explora estrategias, planes de acción y mecanismos de coordinación, cooperación y asistencia técnica entre los Estados miembros para incidir en forma integral en todos los ámbitos de la seguridad pública, promoviendo la complementariedad con otros mecanismos existentes a nivel subregional y regional.

Entre los ámbitos de cooperación están el judicial, policial y las agencias de inteligencia, con el objetivo de aumentar y agilizar la capacidad de respuesta frente a las diferentes formas de delitos transnacionales a partir de un enfoque integral en las acciones contra la delincuencia, la violencia y la inseguridad; que incluyen la prevención, rehabilitación y reinserción social.

Un aspecto fundamental es la cooperación transfronteriza, mediante la implementación de procedimientos integrados y acciones operativas e investigativas comunes o conjuntas entre los organismos de seguridad pública que actúan en las regiones fronterizas. A fin de reforzar la prevención y accionar de los Estados miembros contra problemáticas delictivas transfronterizas, se busca consolidar mecanismos estratégicos de cooperación policial y planeamiento integrado para la prevención y el accionar contra: el lavado de activos, la trata y tráfico de personas, tráfico de armas, municiones y explosivos y las nuevas formas de criminalidad organizada (delitos cibernéticos, delitos contra el ambiente, piratería marítima, tráfico ilícito de bienes culturales, tráfico ilícito de órganos, tráfico de medicamentos fraudulentos).

El Consejo propende al fortalecimiento de las instituciones gubernamentales encargadas de la seguridad ciudadana, la justicia y el accionar en contra de la Delincuencia Organizada Transnacional, bajo los principios constitucionales y disposiciones normativas de cada Estado miembro; y estimula la participación de los actores sociales y de la ciudadanía en la elaboración de los planes y políticas de seguridad ciudadana de los Estados miembros.

Entre sus líneas de acción se considera el intercambio sobre formación, capacitación y especialización; el uso de nuevas tecnologías y comunicaciones para facilitar el intercambio de información entre los organismos especializados; la adopción de procedimientos y medidas que agilicen y fortalezcan la cooperación judicial e investigativa, así como el uso de canales de comunicación directa y el contacto permanente entre las autoridades centrales responsables. El fortalecimiento de las capacidades institucionales y estrategias de políticas de seguridad ciudadana, contempla la profesionalización o especialización de los cuerpos de la policía y autoridades civiles responsables de fomentar la seguridad ciudadana; la modernización tecnológica institucional para la prevención del delito y la violencia; el fortalecimiento del conocimiento de la fenomenología del delito y los sistemas de control interno, externo, rendición de cuentas y transparencia de las entidades encargadas del control del orden público; la actualización doctrinaria y el intercambio de modelos de gestión operativa para la policía.

Desde un enfoque socialmente participativo, el Consejo impulsa la co-

laboración de la ciudadanía en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas de seguridad ciudadana, planes, programas y proyectos de prevención del delito y la violencia; y desarrollar políticas públicas de protección ciudadana en poblaciones vulnerables: jóvenes, niños, adolescentes y pueblos originarios.

En perspectiva

En la región se presenta una afectación diferenciada del crimen organizado y los delitos transnacionales en cada uno de los países. Los diversos niveles de impacto y amenaza determinan variadas percepciones sociales y estatales de seguridad, sin embargo, dada la naturaleza y la complejidad de la dinámica delictiva transnacional ha avanzado una mayor coincidencia en torno a los criterios de multilateralismo e integralidad para una cooperación regional con políticas activas tanto de prevención como de represión de los fenómenos delictivos.

La articulación de una respuesta multilateral para la prevención y represión de estos fenómenos delictivos, considerando la progresiva diversificación en su organización, productos, métodos, medios, áreas de instalación, rutas de tráfico, mercados y sistemas de redes, necesariamente parte de considerar la diversidad de ámbitos institucionales estatales nacionales y las diferentes y específicas políticas de seguridad pública –preventivas, punitivas o paliativas– que involucran a instancias y estructuras judiciales, policiales, de inteligencia, fiscales, aduaneras, de control fronterizo, salud o desarrollo social.

La experiencia desarrollada en Suramérica, evidencia que pese a las diferencias en los distintos ordenamientos jurídicos e institucionales estatales, es posible y necesario articular instancias y mecanismos multilaterales regionales de cooperación, coordinación e implementación de políticas de prevención y represión de los delitos transfronterizos, como componentes de una asociación estratégica que permita potenciar las capacidades nacionales, mediante acciones integrales, complementarias y coordinadas, en los niveles preventivos, punitivos y paliativos.

Para la cooperación interestatal en la lucha contra determinadas actividades delictivas los países de la región reconocen, complementariamente a las normas de carácter nacional, una variedad de instrumentos internacionales, muchos de ellos destinados a la implementación de mecanismos técnicos de complementación entre organismos especializados en problemáticas particulares de seguridad pública.

Las estrategias de cooperación regional en materia de combate y prevención del crimen organizado y las diversas formas de delincuencia transnacional, buscan armonizar y coordinar políticas y desarrollar capacidades legales e institucionales de dimensión multilateral, con un enfoque regional integral para la acción conjunta en los campos de investigación, inteligencia, acción policial y judicial; desplegando una cooperación interagencial por sectores, basada en la interoperabilidad de las estructuras nacionales.

BIBLIOGRAFÍA

UNASUR (2010): *Estatuto del Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas*. Disponible en <<http://www.unasursg.org/uploads/85/ef/85ef082b604df4a79e5514a669633a16/Estatuto-Consejo-Problema-Mundial-Drogas.pdf>> (consultado el 11 de noviembre de 2013).

UNASUR (2010): *Plan de Acción del Consejo de Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas*. Disponible en: <<http://www.unasursg.org/uploads/7c/81/7c8187875fc493d0ecacf587dd4e7031/Plan-de-accion-Consejo-Problema-M-Drogas.pdf>> (consultado el 11 de noviembre de 2013).

UNASUR (2012): *Estatuto del Consejo Suramericano en materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Trasnacional*. Disponible en: <<http://www.unasursg.org/uploads/b7/38/b738ebb857a7720d048c0b32a39b5f32/Decision-14-Creacion-Consejo-Seguridad-Ciudadana-Lima-30-noviembre.pdf>> (consultado el 11 de noviembre de 2013).

Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (2012): *UNASUR y la cooperación en la lucha contra el crimen organizado transnacional y los delitos transfronterizos*. Disponible en: <http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/CRIMEN_ORGANIZADO.pdf> (consultado el 11 de noviembre de 2013).

4

LA COOPERACIÓN REGIONAL DE LOS SERVICIOS DE INTELIGENCIA



COMPARTIR INTELIGENCIA PARA COMBATIR
EL TRÁFICO DE DROGAS EN AMÉRICA:
FACTORES INSTITUCIONALES Y POLÍTICOS DE
LOS FLUJO DE PRODUCTOS

John Bailey

En esencia, inteligencia es información que se recopila y distribuye para propósitos específicos. Por lo general, la información puede provenir de fuentes accesibles a todo el mundo, como Internet y los documentos públicos, o se debe recabar de manera específica a través de métodos que pueden ser abiertos, como las entrevistas a personas en particular, o clandestinas, como las intercepciones de señales electrónicas. Estos métodos también pueden incluir espionaje, tales como la inteligencia humana reunida por la penetración de un grupo objetivo por un agente en particular. En el caso presente, nuestro interés radica en las agencias públicas, como la policía, las fuerzas militares y los servicios de inteligencia, y en sus esfuerzos para vigilar o interrumpir el tráfico de drogas ilegales en el continente americano. Dicho tráfico involucra diversos tipos de productos y etapas, desde el cultivo o la síntesis química, hasta la distribución y el consumo final, y la inteligencia requerida para interrumpir el tráfico también varía en consecuencia.

Este capítulo pretende dar un panorama general de los requerimientos de inteligencia asociados con las diversas fases de los productos y de los pagos relacionados con el tráfico, con un énfasis especial en los productos que se transportan vía los circuitos de contrabando transnacionales, incluyo el paso a través de los países que recorre en su tránsito. Debido a limitaciones de espacio, me enfocaré sobre todo en la región norte de Sudamérica, en Centroamérica, en México y en los Estados Unidos y excluiré casi por completo al Caribe, Brasil y al Cono Sur. Destacaré los factores burocráticos institucionales y políticos que afectan la información que comparten la

agencias de inteligencia, dentro y entre los países, mediante análisis breves del caso EE.UU.-México y de las relaciones de Colombia con Venezuela. En el primer caso, mi argumento es que el compartir inteligencia ha mejorado de manera significativa desde alrededor del año 2000, pero tanto los factores políticos como los burocráticos institucionales siguen siendo obstáculos considerables; en el segundo caso, las ideologías opuestas y las alianzas políticas limitan el compartir inteligencia a casos y circunstancias específicas a lo largo de la frontera compartida.

Al menos tres limitaciones afectan este análisis. Primero, el compartir inteligencia puede ser una actividad abierta, incluso formalizada, o puede ser clandestina. Segundo, con frecuencia desconocemos el grado de control efectivo que los hacedores de política (*policy-makers*) ejercen sobre las agencias de inteligencia o sobre funcionarios individuales de las mismas, y puede ser conveniente para los políticos aseverar su absoluto desconocimiento sobre las actividades de las agencias, sin contar que las agencias o agentes pueden estar actuando por propia cuenta, incluso en contra de las preferencias de los hacedores de política; en cualquier caso, puede incluso existir conflicto o cooperación clandestina con otros países. Y por último, el tercer factor es que, dada la complejidad de las células burocráticas, policíacas, militares y de inteligencia existentes en cada país, es probable que se puedan establecer comunicaciones “por el canal trasero” entre los funcionarios o agentes, con o sin el conocimiento de sus superiores.

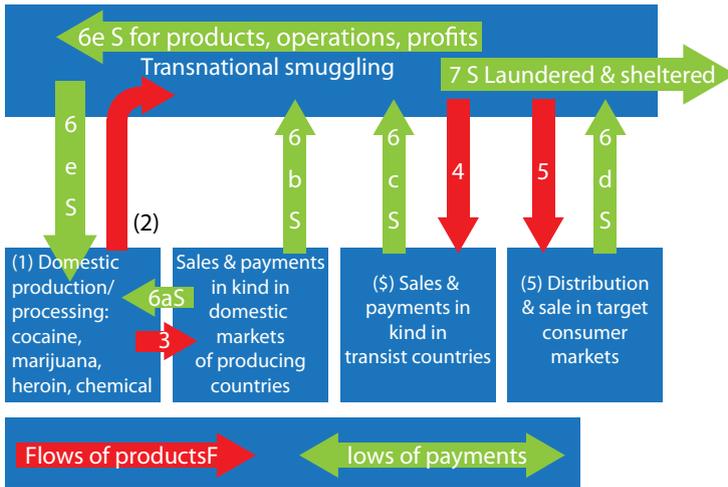
Estas limitaciones sugieren implicaciones significativas para el enfoque de este volumen en las relaciones internacionales. El tráfico ilegal de drogas se compone de varios circuitos diferentes de flujos de productos y de pagos; en consecuencia, los tipos de inteligencia también varían. Tratando de ponerlo en pocas palabras, puede ser que el compartir inteligencia esté controlado por los hacedores de política para poder así reforzar la diplomacia oficial, o que, aunque esté controlado, se utilice para propósitos que difieren de la diplomacia oficial. Otra posibilidad es que los hacedores de política carezcan de control efectivo sobre sus burocracias de seguridad, las cuales pueden estar persiguiendo sus propios intereses. El problema más frecuente en este sentido es la corrupción, pues las agencias más cercanas al tráfico son las que están más vulnerables a ella. La generalización más probable es que los hacedores de política en los países con agencias policíaco-militares profesionalizadas y coherentes pueden ejercer un control efectivo la mayor parte del tiempo, mientras que las naciones con agencias menos profesionalizadas tienen problemas para ejercer tal control.

La primera parte de este capítulo analiza los diversos circuitos involucrados en los flujos de productos y de pagos, mientras que la segunda examina los factores políticos e institucionales que afectan el compartir inteligencia y la tercera y cuarta resumen aspectos de los casos EE.UU.-México y Venezuela. Retomo la pregunta de las relaciones entre inteligencia y diplomacia en la conclusión del capítulo.

Recopilación de inteligencia en los flujos de productos y de pagos

La Figura 1 es una simplificación estilizada de los flujos de productos y de pagos (en esencia en efectivo) en las diversas etapas de producción, distribución y consumo de las drogas ilegales. Dejando de lado los usos ilegales de fármacos de prescripción o las sustancias químicas utilizadas como inhalantes, las principales drogas que se trafican en América son la cocaína, la marihuana, la heroína y los productos químicos como metanfetamina y estimulantes similares a las anfetaminas, como se advierte en la Caja 1. En lo que respecta a los flujos de productos (en rojo), cada una de estas drogas principales cuenta con su propia organización industrial y geografía económica, y cada una representa retos distintos para la recopilación de inteligencia y las respuestas operativas. La flecha 2 representa la introducción de productos en los circuitos de contrabando transnacionales; la →3 indica

Figure 1. Products & payments in trafficking circuits
(author's elaboration)



las ventas o la distribución en especie de los productos en los mercados de producción internos; la →4 indica las ventas o los pagos en especie en los mercados de tránsito, y la →5 describe las ventas o la distribución en especie en los mercados objetivo de consumo. En lo que respecta a los flujos de pagos (en verde), la →\$6 consta de varios flujos: (6a) dentro del país productor; (6b) del país productor a los traficantes transnacionales; (6c) de los países de tránsito a los traficantes transnacionales; (6d) de los mercados objetivo de consumo a los traficantes transnacionales, y (6e) los pagos de los traficantes por los productos, sus operaciones y ganancias. La flecha →\$7 son los pagos de los traficantes que son lavados y colocados en el extranjero.

Las funciones y los procedimientos de inteligencia varían de acuerdo con estos flujos y circuitos. Debido a las limitaciones de espacio, no es posible extenderse más en tal sentido, pero la Tabla 1 ilustra la correspondencia entre los procedimientos y los circuitos.

<i>Table 1. Intelligence functions in product and payment circuits</i>
<i>1. Domestic production/processing. Crop cultivation (aerial, satellite imagery); precursor chemicals (ports & customs agencies); production &/or processing facilities (national & local police); links with local economy & political system (national & local police)</i>
<i>2. Introduction of product into transnational smuggling circuits. Methods (surveillance of maritime, aerial, overland facilities & routes), vehicles & infrastructure (airports, ports), specialized skills (pilots, maintenance crews), links with economy & political system of exporting country (local & national police; national military forces; international police & military forces)</i>
<i>3. Introduction of product into domestic market of producing country. Size & rates of growth of internal markets; connections between drug distribution & other forms of criminality; networks of distributors; patterns of distribution-related corruption; price & purity of products (national & local police; health services)</i>
<i>4. Sales & payment in kind in transit countries. Same as 3 above.</i>
<i>5. Sales & payment in kind in target consumer countries. Same as 3 above.</i>

6a. Payments from local markets to producers & distributors in producer countries. Tax evasion; money laundering; financing of other forms of crime (national & local police; bank regulators; tax administration)

6b. Payments to transnational smugglers from producer countries. Same as 6a above.

6c. Payments to transnational smugglers from transit countries. Same as 6a above.

6d. Payments to transnational smugglers from target consumer countries. (international, national, & local police; national & international bank & finance regulators; national tax administration).

6e. Payments by smugglers for products, operational expenses, & profits (international, national & local police; bank & finance regulators; tax administration)

7. Payments laundered in third countries or offshore financial facilities. (international, national, & local police; international bank & finance regulators; national tax administration)

Debido también a limitaciones de espacio, este capítulo se enfoca en circuitos seleccionados de flujos de productos. La inteligencia financiera relacionada con la evasión fiscal y el lavado de dinero puede ser una herramienta básica para el combate del narcotráfico. De igual forma, la toma de activos puede ser un medio útil para hacerse del dinero y de las propiedades en manos de los traficantes mismos o de sus redes de familiares, amigos y *prestanombres* o de organizaciones específicas. Opino que la inteligencia financiera relacionada con el lavado de dinero relacionado con el narcotráfico o la actividad terrorista es de origen comparativamente reciente, pero está evolucionado a grandes pasos, acelerada quizá por la Ley PATRIOT de EE.UU. (octubre de 2001) y puede volverse más importante en un futuro cercano. Sin embargo, al menos tres factores limitan su uso en el corto plazo.

Primero, las economías locales de los países productores se benefician de los flujos de efectivo relacionados con el cultivo, producción, procesamiento y similares de las drogas y las autoridades tienen un interés limitado (y, por lo general, poca capacidad) para investigar el lavado de dinero.

Segundo, las investigaciones anti-lavado de dinero en los países productores, de tránsito y consumidores requieren de muchos recursos y pueden involucrar a actores de gran influencia política, tales como bancos, casas de cambio de divisas, compañías constructoras, campañas de elecciones, industrias turísticas y similares, junto con las redes políticas que las protegen. Dada la limitación de recursos y las presiones de tiempo, es frecuente que los gobiernos tengan más interés en enfocarse en los flujos de productos.

Tercero, en la evolución inicial de los regímenes de lavado de dinero, la prioridad fue la protección de la integridad del sector financiero, más que el cumplimiento de la ley. Por lo tanto, el énfasis se centró más en la prevención, por ejemplo, en identificar y remediar los vínculos débiles, que en la coordinación necesaria entre las agencias financieras y de justicia para preparar y procesar los casos en los tribunales (Behrens 2013; Rico 2013).

La siguiente sección discute los factores burocráticos institucionales que afectan el compartir inteligencia dentro y entre países. Las secciones que siguen traen a colación estos factores en una comparación breve de los casos EE.UU.-México y Colombia-Venezuela.

Compartir inteligencia: las variables políticas y burocráticas institucionales

Por “políticas” me refiero a la preferencia y al poder en relación con el compartimiento de los agentes y de las agencias cuando comparten inteligencia dentro y fuera de sus países de origen. En este caso, utilizo el término “agente” en su sentido más amplio, abarcando así a analistas y operativos que trabajan en las agencias policíacas, militares, de inteligencia, aduanales y otras relevantes. ¿Cuáles son las preferencias estas agencias y agentes en términos de la cooperación con otros? ¿Cuál es su capacidad para imponer o rechazar la cooperación? Los factores burocráticos e instituciones se refieren a la capacidad de un individuo y de una agencia para planear e implementar las diversas actividades para recabar y compartir inteligencia. ¿Son los agentes tanto competentes como éticos en su profesión? ¿En qué medida la corrupción moldea su comportamiento? En un sentido burocrático, ¿han creado los gobiernos mecanismos y procedimientos para facilitar la cooperación?

Los factores políticos internos que dan determinan la forma en que comparte inteligencia pueden ser institucionales, relacionados con la política o vinculados a personas o grupos. Los grupos de agencias en los sectores de policía y de seguridad con frecuencia obtienen apoyo de los círculos más

conservadores de ley y orden en sus países y mantienen una relación menos amistosa con los grupos liberales, como las comunidades de derechos humanos. Estas tendencias amplias tienen eco en los medios noticiosos locales e internacionales. El efecto principal es el reforzamiento de una postura defensiva, incluso hermética, en el sector de seguridad con respecto a los grupos de izquierda en la sociedad civil. En otro nivel, las lealtades corporativas típicamente refuerzan la confianza en su institución matriz y minan la confianza en otros. Una dinámica común es el sentido más fuerte de lealtad corporativa en las fuerzas militares que en las agencias policiales y, de este modo, una tendencia de los militares de mantener los servicios de inteligencia policíacos y civiles al alcance de su mano. En lo que se refiere a las políticas, las agencias por supuesto apoyan programas y estrategias anti-narcóticos que pueden recursos y fortalecer su mandato en relación con las agencias competidoras. Un ejemplo recurrente es que las agencias de inteligencia tienden a enfocarse más en vigilar los flujos del tráfico de drogas para mapear las relaciones entre traficantes y otros grupos, en particular los terroristas, mientras que las agencias de seguridad pública hacen énfasis en los programas de intercepción, detención y persecución. Por último, la política informal de las lealtades personales a un grupo o líder en particular es omnipresente como dinámica burocrática. La información es la moneda básica necesaria para apoyar a nuestro propio líder o grupo y para debilitar a los grupos competidores.

Con respecto a la dinámica internacional, si excluimos al Caribe, a Brasil y al Cono Sur y nos enfocamos en el tercio norte de países sudamericanos (Ecuador, Colombia y Venezuela) y en la región al norte de ellos (Centroamérica, México y los Estados Unidos), un factor importante en el compartir inteligencia es el ideológico. Para simplificar, hay dos alianzas competidoras: Cuba y Venezuela, con sus grados variables de colaboración con Nicaragua, Ecuador y Bolivia, y Estados Unidos, México y Colombia, con extensiones a otros países centroamericanos.

Bajo el presidente Hugo Chávez (1998-2013), Venezuela se convirtió en un líder regional y aliado cercano de la Cuba comandada por Fidel y Raúl Castro. El tándem Cuba-Venezuela lanzó la *Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América* (ALBA) en 2004 como una alternativa a la iniciativa del *Tratado de Libre Comercio de América del Norte* encabezada por EE.UU. Usando la diplomacia del petróleo en diversas formas, el presidente Chávez y su sucesor Nicolás Maduro han conducido esfuerzos regionales y multilaterales para contrarrestar la influencia de Estados Unidos. La UNASUR es un ejemplo del último mandatario y el apoyo para invitar a

Cuba a unirse a la OEA ilustra el actuar del primero. En julio de 2005, el presidente Chávez expulsó a los funcionarios de la *Agencia Federal Antinarcóticos* (DEA) de Venezuela argumentando que los agentes estaban involucrados en el espionaje contra su régimen. Las relaciones han sido en general antagonistas desde ese entonces, conforme Venezuela cultivaba relaciones estrechas con adversarios de EE.UU. tales como Rusia e Irán. Para nuestros propósitos, los lazos de Venezuela con Nicaragua, Ecuador y Bolivia son en especial relevantes.

Por su parte, Estados Unidos forjó alianzas estrechas contra el narcotráfico con Colombia, en particular a través del Plan Colombia (1999-2008), y con México mediante la Iniciativa Mérida (2007-a la fecha). Los EE.UU. también celebraron alianzas de seguridad con Centroamérica: la Iniciativa Centroamericana de Seguridad Regional, CARSI, por sus siglas en inglés y con la Iniciativa de Seguridad de la Cuenca del Caribe (CBSI, por sus siglas en inglés), las cuales se enfocan en combatir el tráfico de drogas y el crimen organizado y en promover que se comparta inteligencia como una herramienta clave.

Por factores institucionales que moldean la forma en que se comparte inteligencia, me refiero a la capacidad burocrática (la habilidad para planear y llevar a cabo operaciones) y al control político sobre el sector seguridad. La capacidad incluye la capacitación profesional, los recursos y la autonomía de las agencias de las presiones de la sociedad civil, en especial de la corrupción. Existen disparidades importantes en la calidad de la capacitación y la competencia profesional y en los recursos disponibles para los sectores de inteligencia en los diversos países de la región. La evolución de la capacidad de inteligencia especializada contra el narcotráfico es más avanzada en Estados Unidos y Canadá, seguidos por Colombia y México. Guatemala, con la ayuda de EE.UU., México y Colombia, ha logrado avances significativos en los años recientes. Las capacidades de inteligencia de Cuba son altamente valoradas, pero el grado de su enfoque en el tráfico de drogas es desconocido. Los restantes países en el parte norte de Sudamérica (Venezuela es un caso especial como se describe adelante) y en Centroamérica están muy atrasados, en especial en lo que se refiere al desarrollo de la capacidad de inteligencia civil, tanto en la policía como en las agencias independientes. Lo anterior dicho, existe un avance rápido en la capacitación profesional y en la creación de organizaciones internacionales, tales como la *Comunidad Latinoamericana y del Caribe de Inteligencia Policial*, fundada en 2005 y con 33 miembros en la actualidad, y la AMERIPOL, fundada en 2007 y con 21 miembros. Bo-

livia, Ecuador y Nicaragua son miembros de ambas organizaciones y Cuba pertenece a AMERIPOL, pero Venezuela no pertenece a ninguna.

Los flujos de pagos que acompañan al tráfico hacen de la corrupción un problema clave casi en todas partes. Sin embargo, los tipos de corrupción y los grados de penetración varían de forma considerable. Como corruptores racionales, los traficantes están menos interesados en la inteligencia relacionada con estrategia (dónde ira el tráfico en el futuro; la protección de los sectores más vulnerables del sistema político, de la economía y de la sociedad civil), más interesados en las operaciones (dónde, cuándo y cómo se desplegará la aplicación de la ley) y en extremo enfocado en las tácticas (la sincronización exacta y la ubicación de las operaciones).

En el caso de los EE.UU. la corrupción es un problema crónico a nivel de los funcionarios y agentes individuales a lo largo de las costas y de la frontera con México y dentro de las rutas de transporte y de las redes de distribución. A manera de generalización simple, la corrupción se limita a los funcionarios a nivel calle, aunque las unidades también se pueden ver afectadas parcial o completamente. La corrupción permea a mayor profundidad y con más amplitud en otros países de la región, en especial a los niveles locales y con respecto a operaciones y tácticas. A medida que los funcionarios de seguridad de alto nivel y los tomadores de decisiones políticos en efecto controlan las operaciones de policía e inteligencia (como se discute abajo), la corrupción permea en consecuencia en sentido ascendente. La corrupción es uno de los principales frenos para compartir inteligencia pues mina la confianza necesaria en casi todos los niveles dentro y entre países. Para lidiar con estas realidades, la Agencia Federal Antinarcoóticos de los EE.UU. inició en 1997 un procedimiento intensivo de verificación para crear *Unidades Sensibles de Investigación* en las agencias contrapartes relevantes alrededor del mundo. De las diez que operan en la actualidad, siete se localizan en Latinoamérica, incluyendo a México, Colombia y Ecuador, pero excluyendo a Venezuela.

En cuanto al control político sobre el sector de seguridad, la probabilidad de que los tomadores de decisión guíen el comportamiento es limitada debido a la complejidad, así como por las culturas y lealtades burocráticas y por la corrupción, como se comentó antes. Los problemas de coordinación obstaculizan el compartir inteligencia en casi todos los países y son en especial aparentes en las naciones más grandes, sobre todo en aquellas que son doblemente complejas debido a los sistemas federales. Al mismo tiempo, las agencia y/o los funcionarios de inteligencia mantienen vínculos informales por el canal trasero con sus contrapartes tanto en los países considerados

como aliados como en los que se consideran adversarios. Estos vínculos pueden ser o no conocidos por las autoridades políticas o por otras agencias.

Con respecto al control, el presidente Barack Obama en apariencia desconocía que la Agencia Nacional de Seguridad de los EE.UU. estaba rastreando las comunicaciones de los líderes de países aliados, aunque este pudiera ser un caso de “negación plausible”. El Procurador General de Justicia, Eric Holder afirmó no estar al tanto del programa conocido como “Rápido y Furioso” en su Oficina de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos que perdió el rastro de cientos de rifles de alta potencia que permitió “ingresar” a México. Durante su mandato, el presidente mexicano Felipe Calderón (2006-2012) lamentó en repetidas ocasiones la falta de cooperación entre las agencias de inteligencia, mientras que el gobierno actual de Enrique Peña Nieto (2012-2018) ha hecho de la coordinación una de sus metas clave, fortaleciendo el papel del Secretario de Gobernación (Bailey 2013: 161). Como el sistema más grande y complicado en el mundo, el gobierno de los Estados Unidos invierte esfuerzos considerables en los mecanismos administrativos como fuerzas de tarea, cartas de entendimiento y centros de fusión para administrar la coordinación internacional. Algunos centros de fusión, como el Centro de Inteligencia de El Paso (EPIC, por sus siglas en inglés) y la Fuerza de Tarea Interagencial Conjunta del Sur (Florida), incluyen representantes de diversos países dentro de la región y fuera de ella, y son relevantes para nuestro interés en la cooperación regional antinarcóticos.

Los Estados Unidos y México: progreso impresionante, problemas persistentes

El caso EE.UU.-México es atípico en el sentido de la magnitud y complejidad de las relaciones entre los dos grandes y intrincados sistemas federales que comparten una frontera de 2,000 millas y litorales a lo largo del Océano Pacífico y el Golfo de México. Los Estados Unidos es el principal país consumidor de drogas ilegales en el hemisferio y México es un productor y exportador de marihuana, heroína y drogas sintéticas y el principal país de tránsito para la cocaína. También es un consumidor, aunque a una escala mucho menor. Los puntos centrales a destacar son: (1) el gobierno de EE.UU. ha logrado un avance significativo en el mejoramiento de la coordinación entre sus agencias de inteligencia y las actividades dentro de su territorio y en su cooperación con México y otras naciones en la región; (2) la cooperación bilateral ha mejorado en forma sostenida desde finales de los ochenta hasta

el presente; (3) durante la administración de Calderón (2006-2012), México incrementó con rapidez sus inversiones en equipo y capacitación para mejorar las capacidades de inteligencia tanto en la policía como en los militares y la administración de Peña Nieto (2012-2018) sigue construyendo sobre esos avances; (4) la mayor parte del progreso en la construcción de la capacidad en México se dio a nivel federal mientras que los estados y municipios se quedaban atrás por mucho; (5) la corrupción sigue siendo un obstáculo constante para compartir inteligencia, sobre todo a nivel estatal y local.

Al menos cinco factores determinan la cooperación bilateral:

1. Arzt (2010) describe una especie de círculo virtuoso por el cual los acuerdos a alto nivel de finales de los ochenta y principios de los noventa crearon un marco y un incentivo para la cooperación en los niveles medios; con el tiempo, las relaciones personales reforzaron los acuerdos formales.

2. Después de septiembre de 2011, la actividad prioritaria a combatir de EE.UU. cambió del narcotráfico al terrorismo, lo que a su vez modificó la ecuación de seguridad en la relación bilateral.

3. La prioridad de México ha sido más bien limitar la violencia asociada con el tráfico de drogas que restringir los flujos de drogas ilícitas.

4. El nacionalismo en las agencias de seguridad, en particular en el ejército, y entre las élites políticas complica la posibilidad de compartir inteligencia y de la cooperación binacional.

5. Aunque se ha comprometido a corresponsabilizarse, Estados Unidos ha sido incapaz de reducir la demanda por las drogas ilegales y para reducir los flujos de armas hacia México.

La agencia de inteligencia mexicana, el *Centro para la Investigación y la Seguridad Nacional* (CISEN), tiene una relación de confianza con la Agencia Central de Inteligencia de EE.UU., pero ninguna de ellas se enfoca en combatir el narcotráfico. En México, esta función está a cargo de la Policía Federal, las fuerzas armadas y la división anticrimen organizado de la Procuraduría General de la República. A nivel nacional, la inteligencia se comparte a través de las Unidades Sensibles de Investigación (SIU) descritas antes y por procesos de “cooperación selectiva.” Usando una prosa burocrática “el

programa SIU es la base para construir una unidad eficaz con un país socio que sea capaz de conducir investigaciones complejas para detectar a las principales Organizaciones Mexicanas de Tráfico de Drogas (DTO, por sus siglas en inglés). El programa apoya una capacidad investigadora enfocada que permita el acceso bilateral a una red global de seguridad e inteligencia transnacionales cuya función es dar apoyo directo a las investigaciones bilateral con la habilidad de procesar con éxito a los narcotraficantes internacionales con todo el peso de la ley” (ONDCP 2013: 2). La cooperación selectiva fue vista durante el gobierno de Calderón como la provisión de inteligencia por las agencias estadounidenses para apoyar a las operaciones de la Marina Armada de México para capturar o eliminar a los “capos” del narco altamente valorados.”

La administración de Enrique Peña Nieto ha puesto un énfasis considerable en el control político y en la coordinación entre agencias. Uno de los pasos concretos para lograr este control y coordinación fue fortalecer a la *Secretaría de Gobernación* mediante la absorción de la anterior *Secretaría de Seguridad Pública* y centralizando la coordinación de las relaciones policíacas con los EE.UU. vía una “ventanilla única”. Los funcionarios estadounidenses consideraron que la ventanilla única era un retroceso en las relaciones estrechas que se disfrutaban durante el período de Calderón. Esto puede ser cierto, pero una explicación adicional puede ser la de retomar el control ejecutivo sobre las agencias mexicanas cuyos compromisos libres de trabas con la compleja burocracia estadounidense reforzó las rivalidades y la competencia entre agencias. Una preocupación relacionada fue la medida a la cual los intereses de los EE.UU. influyen las prioridades de la policía y los militares mexicanos.

Colombia y Venezuela: tensiones ideológicas y corrupción

Colombia y Venezuela son casos atípicos en el sentido de que Colombia es un productor principal de las principales drogas ilegales y también está involucrado en una prolongada guerra interna en la que el grupo guerrillero (FARC) más fuerte es una de las principales organizaciones narcotraficantes. Venezuela es una potencia petrolera que actúa para contrarrestar la influencia de EE.UU. y para promover un proyecto socialista de desarrollo en la región. Los puntos clave sobre el caso Colombia-Venezuela son: (1) el casi medio siglo de lucha entre el gobierno y los grupos de insurrección izquierdistas, sobre todo las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) ha

sido el eje central de la política colombiana; (2) el gobierno de Álvaro Uribe (2002-2010) logró un progreso significativo en el fortalecimiento del sector de seguridad del gobierno colombiano en esta lucha, pero con un alto costo en términos de derechos humanos y civiles; (3) la Revolución Bolivariana populista de izquierda del presidente Hugo Chávez es el proyecto que define al gobierno venezolano, llevándolo a una alianza con Cuba y reforzando las tensiones con Colombia; y (4) elementos del aparato de policía y seguridad de Venezuela se han involucrado de forma considerable con el tráfico de drogas.

En este breve espacio es imposible describir las interacciones complejas que se han dado en Colombia a lo largo de los pasados 40 años entre múltiples organizaciones narcotraficantes (incluyendo nombres de grupos como los *Rastrojos*, *Urabeños* y similares), los cientos de pandillas criminales (las llamadas BACRIM) y las principales fuerzas insurgentes de izquierda. Tampoco es posible profundizar en las llamadas “parapolíticas” o alianzas entre políticos, funcionarios, policía, fuerzas de autodefensa de derecha y servicios de inteligencia para socavar o destruir a los grupos de izquierda. El tráfico de drogas fue un tema recurrente en la mayoría de las alianzas y conflictos entre estos grupos. Para nuestro interés en lo relativo a la inteligencia compartida, un aspecto clave es que los servicios de inteligencia de Colombia, incluyendo a la Policía Nacional, a las fuerzas armadas y a las agencias civiles, han sido penetrados por la corrupción criminal y los grupos políticos. Un ejemplo importante es el *Departamento Administrativo de Seguridad (DAS)*, la principal agencia de inteligencia civil, que supuestamente proporcionaba información a los grupos narcotraficantes y también era utilizada por funcionarios de alto nivel en la administración Uribe (2002-2010) para espiar y acosar a los políticos de la oposición, a los activistas de derechos humanos y a los jueces de la suprema corte, entre otros. El DAS fue desmantelado al final en octubre de 2011, siendo reemplazado por la *Dirección Nacional de Inteligencia (DNI)*.

Al mismo tiempo, los funcionarios y las unidades de la Policía Nacional Colombiana (en particular la Dirección Anti-Narcóticos y la Dirección de Inteligencia Policial) y las fuerzas armadas han probado ser altamente profesionales y eficaces contra las redes de tráfico de drogas. Una historia de éxito en términos de herramientas y de técnicas de Plan Colombia fue la de transferir equipo (sobre todo helicópteros), tecnología y habilidades que fortalecieron de manera considerable la capacidad de la Policía Nacional y de las fuerzas armadas para recopilar inteligencia operativa y actuar

en consecuencia. Dadas las dificultades del ambiente operativo, una gran parte del esfuerzo debe enfocarse en la contrainteligencia, por ejemplo para monitorear la penetración de la criminalidad en las operaciones policíacas y militares, y en investigar constantemente a los funcionarios y a las unidades. La Policía Nacional de Colombia ha alcanzado el nivel de competencia que se requiere para capacitar a las fuerzas policiales en otros países. Un ejemplo es la capacitación de la policía antinarcótica de México, financiada en parte por Estados Unidos. Aunque quizá solo revista una importancia simbólica, el presidente mexicano Enrique Peña Nieto invitó al General Retirado Oscar Naranjo, exdirector de la Policía Nacional Colombiana, para que funja como asesor en materia de policía de seguridad pública.

Debido en parte al fortalecimiento del estado colombiano a mediados de la primera década del siglo, la actividad del narcotráfico se trasladó a Ecuador y Venezuela. Algunos elementos de las fuerzas de seguridad venezolanas supuestamente se involucraron en el tráfico de drogas. La Oficina de los Estados Unidos para el Control de Activos en el Extranjero (OFAC, por sus siglas en inglés) incluyó en su lista de vigilancia a varios funcionarios militares y de inteligencia de alto nivel de Venezuela considerados como involucrados en el narcotráfico, cargos que fueron rechazados por el gobierno de ese país; en septiembre de 2013, el presidente Barack Obama designó a Venezuela, junto con Birmania y Bolivia “como países que habían sido por completo incapaces durante los anteriores 12 meses de hacer esfuerzos sustanciales para cumplir con sus obligaciones conforme a los acuerdos internacionales para el control de narcóticos” (Wallis 2013). Un ejemplo de corrupción oficial es el llamado “Cartel de los Soles” utilizado para caracterizar a los grupos que trafican con cocaína dentro de la milicia venezolana. “Existen células dentro de las principales fuerzas militares, el ejército, la marina, la fuerza aérea y la Guardia Nacional, desde el más bajo hasta el más alto nivel, que funcionan en esencia como organizaciones narcotraficantes” (InSightCrime 2013). Un ejemplo es que hubo elementos de la *Guardia Nacional Venezolana* supuestamente involucrados en un cargamento aéreo de 1.3 toneladas de cocaína en septiembre de 2013 del aeropuerto de Caracas a París.

Los servicios de inteligencia de Venezuela bajo el presidente Hugo Chávez estaban influenciados, y quizá penetrados y moldeados son descripciones más adecuadas, por el aparato de inteligencia de Cuba. La influencia cubana pareció crecer aún más después de 2006, conforme Chávez reorganizó sus servicios de inteligencia en un esfuerzo para consolidar su poder. La Dirección de Servicios de Inteligencia de la Policía (DISIP) fue reemplazada por el

Servicio Bolivariano de Inteligencia (SEBIN) en diciembre de 2009 (Ginter 2013: 230-234). Dos preguntas son relevantes al respecto: ¿a qué grado los intereses cubanos determinan las prioridades y operaciones de la inteligencia venezolana? Y, ¿en qué medida están los agentes cubanos involucrados en la corrupción relacionada con el tráfico de drogas?

En lo que se refiere a compartir inteligencia, Venezuela es una imagen mixta, aunque en su mayor parte negativa, de las tensiones ideológicas y de la considerable corrupción que afectan su compromiso para compartir inteligencia para el propósito de combatir el narcotráfico. Los ejemplos posibles apuntan en ambos sentidos. Por un lado, Venezuela cooperó con los servicios de inteligencia de Colombia, del Reino Unido y de Estados Unidos para capturar al empresario del narcotráfico Daniel Barrera en septiembre de 2012. Pero, por otro lado, se resistió a cooperar con México para investigar la participación de los narcotraficantes en la quema de un avión derribado en noviembre de 2013.

CONCLUSIONES

En los últimos veinte años, una tendencia general notable es el fortalecimiento continuo de la capacidad de las naciones para monitorear e interrumpir el tráfico de drogas en América. No obstante, la competencia profesional en lo que se refiere a recopilar inteligencia, sobre todo en las agencias policiales y civiles, sigue siendo limitada en la mayoría de la región. La tendencia positiva también se ve obstaculizada por la complejidad de las burocracias públicas y el reto constante de promover una coordinación efectiva internacional y entre las agencias. En este capítulo hemos analizado al “aprendizaje” útil en las agencias y la creación de nuevas organizaciones policiales internacionales que pueden promover la difusión de prácticas eficaces. La penetración de las operaciones de inteligencia por las organizaciones del crimen organizado es un problema agudo en algunos casos y una preocupación crónica en otros. El establecimiento de metas realistas en lo referente a compartir inteligencia deben monitorear e interrumpir el narcotráfico con más eficacia para que las organizaciones criminales estén más propensas a utilizar la evasión y tengan menos probabilidades de optar por la corrupción o la confrontación en sus interacciones con los gobiernos en la región.

¿Bajo qué circunstancias las agencias de inteligencia influyen en la diplomacia entre estados? Con un control político efectivo, la diplomacia de una

nación debería ser capaz de dirigir su aparato de inteligencia. No obstante, existen las palancas de influencia que las agencias de inteligencia pueden emplear en ámbitos tanto altamente institucionalizados como relativamente simples. La primer y más evidente palanca de influencia es la precisión y la puntualidad de la información provista a los hacedores de política. La inteligencia puede ser retenida, retrasada o distorsionada de manera intencional por diversas razones. La segunda palanca de influencia se refiere a las operaciones, la mayoría de las cuales se llevan a cabo de manera encubierta y que con facilidad pueden aplastar el control político. Los agentes pueden hacer caso omiso o sabotear las directrices con relativa impunidad y así debilitar las intenciones diplomáticas. Estas realidades persistirán incluso a pesar de la continuidad y constancia de la profesionalización y la colaboración en las agencias de inteligencia.

BIBLIOGRAFÍA

- Arzt, Sigrid (2010). "U.S.-Mexico Security Collaboration: Intelligence-Sharing and Law Enforcement Cooperation." In: Olson, Eric L., Shirk, David A. and Selee, Andrew: *Shared Responsibility: U.S.-Mexico Policy Options for Confronting Organized Crime*. Washington, D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars, pp. 351-369.
- Bailey, John (2013): *The Politics of Crime in Mexico: Democratic Governance in a Security Trap*. Denver, CO: FirstForumPress/Lynne Rienner.
- Behrens, Timo (2013): *Lift off for Mexico? Crime and finance in money laundering governance structures*. (unpublished paper).
- Ginter, Kevin (2013): "Truth and Mirage: The Cuba-Venezuela Security and Intelligence Alliance". En: *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, 26:2, pp. 215-240.
- InsightCrime (2013). "Cartel de los Soles." En: *InsightCrime.org* <<http://www.insightcrime.org/groups-venezuela/cartel-de-los-soles>>, May 20 [accessed on October 31, 2013].

McDermott, Jeremy (2013). "Criminal Activities of the FARC and Rebel Earnings." En: *InSightCrime.org* <<http://www.insightcrime.org/farc-peace/farc-criminal-activities-income>>

ONDCP [U.S. Office of National Drug Control Program] (2013): National Southwest Border Counter Narcotics Policy.

Rico, Daniel (2013): *Cooperación internacional, lavado de activos, y seguridad pública*. Programa Naciones Unidas para el Desarrollo, 25 de junio.

Schoichet, Catherine E. (2013). "Colombian president: Wanted drug lord captured." *CNN* (18 de septiembre).

Wallis, Daniel (2013). "Venezuela rejects U.S. criticism of its anti-drug efforts." *Reuters* (15 de septiembre) 15).

LA COOPERACIÓN REGIONAL DE LOS SERVICIOS DE INTELIGENCIA

Guillermo Cháves Ocaña

Abordar el tema de la cooperación regional de los servicios de inteligencia, exige hacer algunas aproximaciones fácticas, respecto a cómo se percibe hoy la inteligencia en la región para establecer algunos marcos de referencia y contexto.

Hay muchas y variadas definiciones de inteligencia, pero quisiera plantear una de las más planas pero que más contribuyen a su comprensión. Los servicios de inteligencia son básica y esencialmente, organizaciones dedicadas a obtener información y generar conocimiento útil, el cual contribuye a reducir la incertidumbre de los decisores frente a un riesgo o amenaza. Están sometidas desde el punto de vista de la teoría organizacional en modelos que determinan su razón de ser en virtud de estructuras, funciones y relaciones entre ambas, y desde el punto de vista jurídico al ordenamiento nacional que regula sus funciones, actuaciones y control político (Warner 2002).

Un primer planteamiento para referenciar, es que cuando se aborda el tema de inteligencia en la mayoría de los países de este hemisferio, ésta se percibe como un área del gobierno que se entromete en la vida de los ciudadanos en forma abusiva, por cuanto durante décadas, la actividad de inteligencia se confundió erróneamente con labores de espionaje político, especialmente en estados de corte autoritario; por ello es vista aún con mucha desconfianza, fruto de imágenes estereotipadas por la propia naturaleza reservada de los procesos y resultado del trabajo de Inteligencia que ofrece una percepción, no del todo bien entendida o quizás una imagen social alejada de su verdadera esencia, que no es otra que el servicio a la sociedad, en términos de identificación y prevención de amenazas.

Tratándose de la cooperación de los servicios de inteligencia en la región, el tema se torna mas complejo, por razones de carácter conceptual, histórico e ideológico y quizá por desconocimiento de la sociedad, a la que

se excluyó durante muchos años, no sé, si deliberadamente, o por la fuerza de las circunstancias de participar activamente en este tema, por lo que le resultaba un tanto ajeno y extraño. Se ha estereotipado a la inteligencia, especialmente en Suramérica, por lo que significo entre otras, la “Operación Cóndor” en el cono sur en la época denominada de la Guerra Fría.⁸² Hoy en día, la diversidad de gobiernos democráticos con heterogéneas ideologías en la región, suele mostrar a la inteligencia como una actividad usurpadora de los derechos de las personas, y si ello se enrostra al interior de los países por la enorme desconfianza; en las relaciones *intermísticas* la situación se vuelve más compleja. No obstante hay que reconocer que en diversas épocas, en varios países de la región para combatir el narcotráfico, el secuestro y el terrorismo, entre otras, la cooperación ha sido muy fluida entre funcionarios de inteligencia, más que entre organizaciones, pero posiciones ideologizadas llenaron de desconfianza a los gobiernos y prácticamente esas relaciones fueron cortadas de tajo, bajo la sospecha de amenaza de los intereses nacionales.

Quizá una mejor comprensión de la sociedad frente al tema de la anticipación y prevención, que les es propio a los servicios de inteligencia, se presenta por los atentados terroristas perpetrados en el nuevo siglo, tanto en este hemisferio como en el continente Europeo. Estos, son eventos puntuales que vulneraron los sistemas de seguridad e inteligencia a nivel mundial con un efecto devastador para la sociedad.

En el caso concreto de los atentados del 11S, la vulnerabilidad se demostró en el propio sistema de inteligencia de Estados Unidos ya que los terroristas ingresaron por sus propios aeropuertos. Los efectos no se hicieron esperar generando grandes transformaciones sociales, culturales y sobre todo al interior de los servicios de inteligencia, dado que la comisión 11S que designó el Congreso Norteamericano encargada de la investigación, develó errores y lagunas a la hora de procesar o disponer de la información necesaria para la prevención de los ataques terroristas. Sin embargo, la mayor crítica procede de la incapacidad de las agencias de inteligencia por no haber compartido la información que disponían, por la pernicioso costumbre del ocultamiento involuntario o la tardanza en el análisis de los indicios, además, los informes tenían que pasar por engorrosos procesos burocráticos que ralentizaron la oportunidad de acceder al conocimiento destilado de un posible atentado.

Con este marco de referencia, surge una inicial pregunta para nuestro análisis: ¿Para enfrentar las nuevas amenazas, los esquemas de la inteligencia

⁸²La Operación Cóndor consistió en un plan de eliminación de opositores para evitar la expansión del comunismo en Latinoamérica.

clásica de la guerra fría, son los adecuados, o es necesario adaptarse a las nuevas circunstancias generando mecanismos de cooperación nacional e internacionales?

Lastimosamente han sido experiencias dolorosas las que han forzado a la sociedad a comprender desde la precaria reflexión, la necesidad de la existencia de los organismos de Inteligencia, su natural integración en la administración general del Estado, su misión y su sentido como instrumento al servicio de la sociedad.

La necesidad de la prevención - anticiparse a los hechos - y no la de reacción, precisa identificar los diferentes focos de tensión en los niveles de decisión gubernamental, siendo para ello necesario que los Servicios de Inteligencia se visualicen interna y externamente como una solución sistémica, preventiva, ágil y eficaz, para que se adapten continuamente a la naturaleza flexible, pero tremendamente resistente de las nuevas amenazas, desafíos y preocupaciones de la seguridad. Como éstas dejaron de ser amenazas estrictamente militares, ahora no son obra de una estructura nacional o internacional precisa o definida, sino por el contrario, difusa, orgánicamente compleja y con límites y contornos desvanecidos como el terrorismo, el narcotráfico, el secuestro y en general la delincuencia transnacional organizada.

Este panorama presupone un cambio trascendental que obliga a los Servicios de inteligencia a adaptarse a los nuevos escenarios de actuación, para prevenir lo más cerca posible los riesgos que comportan las nuevas y dinámicas amenazas, sean estas reales o latentes. Para ello es necesario que los decisores cuenten con un conocimiento estratégico, operacional y táctico que lo otorga la inteligencia, con el fin de controlar y neutralizar los riesgos que involucran directamente a la sociedad. La inteligencia debe ocupar un lugar preponderante en la planificación y construcción de la convivencia, la seguridad, y la defensa nacional, dejando de lado arrogancias históricas e ideologías perversas en beneficio de todos los ciudadanos.

Agotadas estas iniciales precisiones, debo decir que, en buena hora se presentan debates académicos, pues en la medida que toma fuerza una cultura de la convivencia, la seguridad y la defensa en este hemisferio, también tomará fuerza la necesidad de reducir el distanciamiento que históricamente se ha presentado entre la sociedad americana y los servicios de inteligencia, no obstante las enormes dificultades que se presentan en la región para lograr este propósito por la diversidad ideológica, la pérdida de confianza y las limitaciones de tipo técnico y económico, por solo mencionar algunas, sin que sean las más importantes.

La necesidad de una “comunidad de inteligencia”

La adaptación de los servicios de inteligencia a este cambio de paradigma en la forma de concebir las nuevas amenazas y desafíos, debe estar basada en una “comunidad de inteligencia” entendida ésta, como el conjunto de organizaciones que comparten elementos en común creando una identidad propia y con una estructura formal de coordinación y cooperación entre las distintas agencias encargadas de la obtención, análisis y difusión de la información hacia los decisores políticos. No es la sumatoria de los servicios de inteligencia, pues debe enmarcarse en el proceso de productores y consumidores de inteligencia, los cuales deben estar necesariamente involucrados en el proceso.

En este contexto surge un segundo interrogante: ¿El concepto de comunidad de Inteligencia hemisférica o regional puede en el mediano plazo ser una realidad?, o definitivamente, ¿es una mera utopía por su complejidad, significativas asimetrías y heterogeneidad estructural de sus sociedades, economías y sistemas políticos, además de los estereotipos y paradigmas históricos frente a la inteligencia?

La respuesta necesariamente aflora de planteamientos como los de Pablo Celi de la Torre⁸³, cuando se cuestiona, que en las Américas, en rigor, no está constituida una comunidad regional, ni un subsistema de seguridad en el orden internacional, dadas las significativas asimetrías y la heterogeneidad estructural de sus sociedades, economías y sistemas políticos y las diversas fracturas de sus contextos nacionales y subregionales de seguridad. Los países de este continente no se han integrado ni siquiera en un acuerdo de comercio hemisférico, y persiste la no correspondencia entre los sistemas de seguridad invocados como comunes. Este argumento me parece importante reseñarlo, por cuanto es posible que se estén planteando marcos de seguridad y defensa en el hemisferio desde lo quimérico, situación que no permite concretar las legítimas aspiraciones de integración.

No obstante, si se logran apuntalar los lineamientos de la “cultura de defensa” y la “cultura de convivencia y seguridad” teniendo como fondo, entre otros, los denominados “Libros Blancos de Defensa y Seguridad,” es importante que se perfilen los fundamentos para una “cultura de inteligencia”, señalando que en algunos servicios de inteligencia de Iberoamérica, ya se trabaja en el tema, entendiendo ésta, como el conjunto de experiencias, costumbres, creencias y valores que promueven la conciencia de su necesidad y aportan una comprensión civilista desde el seno de una sociedad, sobre la realidad de los organismos de inteligencia en el ámbito de la seguridad.

⁸³Cfr. el texto de Pablo Celi de la Torre en este volumen.

La Cultura de la Inteligencia

La Cultura de Inteligencia pretende concienciar a la sociedad sobre la importancia de la función de Inteligencia, como herramienta clave en la toma de decisiones estratégicas, tanto a nivel estatal como en el ámbito privado. Además es importante dar a conocer a la sociedad las funciones y misiones del Servicio de Inteligencia como institución que forma parte de los Estados Democráticos y que actúa al amparo de la legislación y es controlado por ésta. Adicionalmente intenta demostrar también la importancia del análisis y de la Inteligencia como herramienta para la toma de decisiones estratégicas en un entorno cada vez más globalizado e incierto. Al mismo tiempo, la Cultura de Inteligencia trata de propiciar la transferencia de conocimientos y experiencias entre los miembros de los Servicios de Inteligencia y los representantes de los ámbitos académicos y empresariales, con la convicción de que este intercambio resultará enriquecedor para todas las partes.

Esta nueva forma de percibir a los servicios de inteligencia aún está en ciernes, queda mucho por hacer, pero no es menos evidente que esta empresa, ya no es exclusiva ni excluyente de las fuerzas armadas o de las organizaciones encargadas de hacer cumplir la ley, pues incumbe a todos los actores de la sociedad civil, desde la academia pasando por las organizaciones políticas, económicas y centros de investigación, sobre la base de un razonable marco jurídico. Un modelo concreto de participación de la academia en los temas de inteligencia lo podemos ver en el Instituto Juan Velázquez de Velasco de investigación en Inteligencia para la Seguridad y la Defensa de la Universidad Carlos III de Madrid, donde se estudia el tema de la inteligencia como disciplina del saber, incorporada como una cultura de inteligencia, y entendida ésta, en su sentido más amplio como conocimiento procesado y especializado para fundamentar la toma de decisiones (Velasco/Navarro2009).

Para este hemisferio es importante, posicionar a la inteligencia como una disciplina científica, absolutamente necesaria para la paz, la seguridad y estabilidad de los estados. Si bien reiteramos que, durante décadas especialmente en América Latina, a la inteligencia se la ha referenciado como una actividad exclusiva y excluyente del ámbito militar y policial, por considerarse erróneamente que los temas que tienen que ver con la defensa de la nación, están por encima de cualquier otro interés, es necesario considerar su importancia para los estudios académicos, y su vinculación con los debates alrededor de los sistemas democráticos.

Debemos precisar que no es suficiente que haya una comunidad de inteligencia con identidad propia, o que en la región tengamos una embrionaria

cultura de inteligencia donde la comprensión y participación de la sociedad civil sea cada vez más dinámica, si no hay una decisión política que permita una verdadera interacción e integración de los servicios de inteligencia. Es oportuno reflexionar que, en su verdadera dimensión, el continente avanza hacia una regionalización diferenciada y asimétrica, más que una zona de seguridad común y consecuentemente de los servicios de inteligencia. Este hemisferio se presenta como un complejo de subregiones donde pareciera más práctico pensar en cooperación subregional, y/o binacional, dado que este concepto ha ido cobrando una mayor significación en el proceso posterior a la Conferencia de Seguridad Hemisférica de México.

Tres escenarios de cooperación de los Servicios de Inteligencia

Me permito presentar el análisis de la cooperación de los Servicios de Inteligencia en tres escenarios, como resultado en primer lugar del discernimiento académico y por supuesto de mi propia vivencia como funcionario de Inteligencia en mi país, así:

1. La cooperación desde el punto de vista del Sistema Interamericano.
2. La cooperación desde organizaciones por fuera del sistema, pero con apoyo del mismo a partir de acuerdos de ayuda multisectorial.
3. La cooperación de organismos de inteligencia de manera informal, basada en la necesidad de neutralizar criminales y mejorar resultados operacionales.

Sobre este último punto, desde ya debo manifestar que no es el escenario más anhelado, por cuanto muchas veces puede rayar en la ilegalidad y por lo tanto no es la forma más deseable de cooperación inter-agencial, pero es una realidad que no puede ser desconocida, por lo menos, para el debate político y académico.

En términos de cooperación formal, el análisis de los servicios de inteligencia, debe necesariamente hacerse en el marco del “Sistema Interamericano,” muy a pesar de las críticas que subyacen frente al mismo, pues está íntimamente ligado por obvias razones a los desarrollos de las nuevas amenazas, desafíos y preocupaciones del hemisferio y que tiene una línea orientadora en la Organización de Estados Americanos (OEA), como principal foro político

para el dialogo multilateral y la toma de decisiones de carácter hemisférico, que centra su función en el fomento de la paz y la seguridad, la consolidación de la democracia y la promoción del desarrollo sostenible en toda la región, entre otros.

Es un hecho que los principales referentes en los últimos años, respecto del tema de la Seguridad Hemisférica, se encuentran en la *Declaración de Bridgetown (2002)*⁸⁴ y especialmente en la *Declaración sobre Seguridad en las Américas*⁸⁵, formalizada durante la Conferencia Especial sobre Seguridad, realizada en la ciudad de México en el año 2003, donde se estableció:

“La seguridad en el Hemisferio es de alcance multidimensional, incluye las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados del Hemisferio, incorpora las prioridades de cada Estado, contribuye a la consolidación de la paz, al desarrollo integral y a la justicia social, y se basa en valores democráticos, el respeto, la promoción y defensa de los derechos humanos, la solidaridad, la cooperación y el respeto a la soberanía nacional.

La arquitectura de seguridad en nuestro Hemisferio deberá ser flexible y contemplar las particularidades de cada subregión y de cada Estado. Con ello se reconoce que las amenazas afectan de diversa forma e intensidad a los Estados y subregiones del continente” (OEA 2003)

Específicamente se planteó respecto de los compromisos y acciones de cooperación que es lo que interesa en este evento académico lo siguiente:

“9. Afirmamos que el *fortalecimiento de los acuerdos* y mecanismos bilaterales y subregionales de *cooperación en materia de seguridad y defensa* contribuyen a la paz y la estabilidad política de la región y a la seguridad en el hemisferio.

27. Reafirmamos *que la cooperación multilateral* basada en la responsabilidad compartida, la integralidad, el equilibrio, la confianza mutua y el pleno respeto a la soberanía de los estados es esencial para hacer frente al problema mundial de las drogas y sus delitos conexos, los cuales constituyen una amenaza a la seguridad de la región.” (OEA 2003)

⁸⁴<http://www.oas.org/xxxiiga/espanol/documentos/docs_esp/AGcgdoc15_02.htm> (consultado 28 de octubre de 2013).

⁸⁵< <http://www.oas.org/es/ssm/CE00339S03.pdf>> (consultado 28 de octubre de 2013).

Por decisión de la Conferencia de México, la Secretaría de Seguridad Multidimensional, tiene la misión de promover y coordinar la cooperación entre los Estados Miembros de la OEA, y de éstos con el Sistema Interamericano y otras instancias del sistema internacional, para evaluar, prevenir, enfrentar y responder efectivamente a las amenazas a la seguridad, con la visión de ser el principal referente hemisférico para *el desarrollo de la cooperación* y el fortalecimiento de las capacidades de los Estados Miembros. Lamentablemente hay que decir, que a la fecha es muy poco lo que se ha implementado desde el Sistema Interamericano en lo que tiene que ver con la cooperación de los Servicios de Inteligencia, reconociendo que los mayores esfuerzos se han hecho en mi sentir desde la *Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD)*, el *Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE)* y la *Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos (CIFTA)*, complementado con los documentos que ha generado el *Departamento de Seguridad Pública (DSP)*. A partir de estos organismos haremos el análisis de cómo funciona la cooperación de los cuerpos de inteligencia en la región, por cuanto a partir de sus mandatos se desprenden algunos temas que voy a destacar puntualmente.

El narcotráfico con todas sus aristas y variables, ha obligado a formar un frente común de alcance global en su lucha, con un énfasis importante en el mundo de la información que se ha traducido en inteligencia accionable y que ha permitido, promover operaciones conjuntas de vastísimo alcance, por ello organismos como la CICAD se convierten en un importante foro político en el hemisferio occidental para tratar con el problema de las drogas. Apoya a la *Comisión de Seguridad Hemisférica* mediante el fortalecimiento de las capacidades humanas e institucionales y la canalización de los esfuerzos colectivos de los Estados Miembros para reducir la producción, tráfico y consumo de drogas ilegales, entre cuyos objetivos está el de *promover la cooperación multilateral* en el área de control de las drogas.

La *Estrategia Hemisférica sobre Drogas*, establece algunos mecanismos de cooperación internacional de la siguiente manera:

“Para lograr una *cooperación internacional efectiva* los Estados Miembros reconocen la necesidad de:

46. Reafirmar *el principio de cooperación* contenido en los instrumentos internacionales para enfrentar el problema mundial de las drogas, a través de acciones que garanticen su cumplimiento y efectividad.

48. *Fomentar programas de cooperación internacional* orientados a fortalecer políticas nacionales para enfrentar el problema mundial de las drogas, basados en las necesidades individuales de cada Estado miembro.” (CICAD 2010)

En mi perspectiva, lo más rescatable de CICAD en términos concretos de cooperación es el intercambio que se hace a través de la *Escuela Regional de la Comunidad Americana de Inteligencia Antidrogas* (ERCAIAD) que desarrolla programas de capacitación y especialización en materia de inteligencia antidrogas para los funcionarios de las instituciones policiales y organismos de seguridad del hemisferio, que tienen como función y responsabilidad contrarrestar las manifestaciones de criminalidad asociadas al problema mundial de las drogas. La sede de la Escuela es rotativa y en la actualidad se encuentra en Colombia. Para 2013, por ejemplo, se han capacitado aproximadamente 117 funcionarios de 15 países en el diplomado de inteligencia estratégica y prospectiva aplicada a la lucha antidrogas, lo que permite entre otras la unificación de doctrina, el compartir las lecciones aprendidas y generar lazos de confianza entre los funcionarios de manera más personal que institucional.

Otro organismo importante de la OEA, es el *Comité Interamericano contra el Terrorismo* (CICTE) que tiene como propósito principal promover y desarrollar la *cooperación* entre los Estados Miembros para prevenir, combatir y eliminar el terrorismo, de acuerdo con los principios de la Carta de la OEA, la *Convención Interamericana contra el Terrorismo*, y con pleno respeto a la soberanía de los países, al estado de derecho y al derecho internacional. Cuenta con 10 programas, dentro de los cuales se destaca el “desarrollo de políticas y coordinación internacional” *centrado en promover la cooperación internacional* y la coordinación con otras organizaciones internacionales, regionales y sub-regionales, así como con el sector privado.

El mandato de la Convención expresamente señala entre otros asuntos:

“Artículo 4. Medidas para prevenir, combatir y erradicar la financiación del terrorismo.

1. Cada Estado Parte, en la medida en que no lo haya hecho, deberá establecer un régimen jurídico y administrativo para prevenir, combatir y erradicar la financiación del terrorismo y para lograr una *cooperación internacional* efectiva al respecto, la cual deberá incluir:

(...) c. Medidas que aseguren que las autoridades competentes dedi-

cad a combatir los delitos establecidos en los instrumentos internacionales enumerados en el artículo 2. tengan *la capacidad de cooperar e intercambiar información* en los niveles nacional e internacional, de conformidad con las condiciones prescritas en el derecho interno. Con ese fin, cada Estado Parte deberá *establecer y mantener una unidad de inteligencia financiera* que sirva como centro nacional para la recopilación, el análisis y la difusión de información relevante sobre lavado de dinero y financiación del terrorismo. Cada Estado Parte deberá informar al Secretario General de la Organización de los Estados Americanos sobre la autoridad designada como su unidad de inteligencia financiera”. (OEA 2002)

Como se desprende del análisis frente a lo que a través del CICTE puede logarse en términos de cooperación de los servicios de inteligencia, este ha proporcionado algunas herramientas, como se habla de cooperación para el intercambio de información y la creación de unidades de inteligencia financiera, que ya existen en la mayoría de los países de Latinoamérica, con el fin de contrarrestar los riesgos derivados del lavado de activos, del financiamiento del terrorismo y de la actividad criminal derivada de ambos delitos. Sin embargo, desde el Sistema Interamericano se desconoce cuál es la línea conductora y de coordinación dado que no se observa un elemento articulador de la información relevante en términos de terrorismo y lavado de activos que pueda ser útil para la región; no obstante se reconoce que hay más herramientas concretas que podrían desarrollarse.

La *Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos* (CIFTA) pone de relieve la necesidad de obtener autorizaciones y licencias para la exportación, la importación y el tránsito de armas de fuego; el control reforzado en los puntos de exportación, entre otras cosas. La Convención busca promover y facilitar la cooperación y el intercambio de información y de experiencias entre los Estados, para lo cual plantea:

“Artículo XV Intercambio de experiencias y capacitación.

(...) b. *la recopilación de información de inteligencia*, en particular la relativa a la identificación de los responsables de la fabricación y el tráfico ilícitos y a los métodos de transporte y las técnicas de ocultar-

miento de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados. (...)” (OEA 1997)

Como primera conclusión del análisis formal de la cooperación regional de los Servicios de Inteligencia, podemos decir que los compromisos adoptados por los Jefes de Estado y de Gobierno mediante el proceso de Cumbres de las Américas y otros mecanismos con que cuenta la OEA, ofrecen un marco muy general para promover la cooperación en asuntos relacionados con la seguridad hemisférica e inteligencia. Solo se rescatan principios de cooperación, afirmaciones y reafirmaciones que en la práctica es un saludo a la bandera, pues las desérticas intenciones de fomento de cooperación, no les dice nada a los decisores cuando se trata de concretar acciones. Lastimosamente éstas no pasan de ser una exposición de recomendaciones para que los países miembros adopten lo encomendado, pero que al final no tiene fuerza vinculante y por lo tanto en ocasiones se tiende a pensar que lo que se propone no pasa de ser fórmulas insustanciales.

Pero no todo está perdido, pues destaco que en el Sistema Interamericano, hay dos modelos de redes que vale la pena mencionar como un referente importante en términos de cooperación multisectorial y hemisférica. Se trata de la *Red Hemisférica de Intercambio de Información para la Asistencia Judicial Mutua en Materia Penal* (REMJA) y la estrategia para crear la *Red Interamericana para Combatir las Amenazas a la Seguridad Cibernética*, esta última basada en organizaciones que intercambian información de manera eficiente. Se trata de los *Equipos de Respuesta ante Emergencias Informáticas* (CERT), del inglés (*Computer Emergency Response Team*) o CSIRT (*Computer Security Incident Response Services*) para Europa. Este es un centro de respuesta a incidentes de seguridad en tecnologías de la información, conformado por un grupo de expertos responsable del desarrollo de medidas preventivas y reactivas ante incidencias de seguridad en los sistemas de información. Un CERT estudia el estado de seguridad global de redes y ordenadores y proporciona servicios de respuesta ante incidentes a víctimas de ataques en la red, publica alertas relativas a amenazas y vulnerabilidades y ofrece información que ayude a mejorar la seguridad de estos sistemas.

Con estos ejemplos pretendo demostrar que no es utópico pensar que una comunidad de Inteligencia puede ser una realidad si hay voluntad política, fundada en la confianza, con miras a contrarrestar las nuevas amenazas que tanto afectan a nuestros países. Para generar la confianza, las partes deben entender y seguir pautas claras sobre la forma en que la información inter-

cambiada será usada o difundida a través de principios a convenir que registrarán en cada uno de los países.

Hasta aquí hemos tratado el tema de la cooperación de los servicios de inteligencia de este hemisferio desde el Sistema Interamericano, regentado por la Organización de Estados Americanos.

Un segundo escenario de cooperación con otras organizaciones fuera del Sistema Interamericano y con el esfuerzo de varias naciones se ha venido diseñando, estructurando y poniendo en ejecución, se trata de la *Comunidad de Policías de América (AMERIPOL)*⁸⁶, organismo de cooperación hemisférica encargado de promover el trabajo en materia técnico científica, de capacitación, potenciar el intercambio de información y avanzar en términos de asistencia judicial, que permitan orientar de manera estratégica y operacional el trabajo contra las amenazas que se ciernen sobre la seguridad pública y ciudadana. Así ha quedado reafirmado en la expresión espontánea de 27 naciones, que desde el 2008 se agrupan en AMERIPOL, espacio de coordinación para las policías del continente en la lucha contra el crimen que desde su creación han generado 19.000 transacciones de intercambio de información, situación que sin duda evidencia como la coordinación y cooperación puede ser una realidad, pese a las barreras burocráticas que suelen aparecer.

Otra organización que quizá es la que más avances ha tenido en términos de cooperación formal de inteligencia, por fuera del Sistema Interamericano pero con su apoyo, es la *Comunidad Latinoamericana y del Caribe de Inteligencia Policial (CLACIP)*⁸⁷, que avanza hacia renovadas alianzas y mecanismos de cooperación multilateral sobre la base de las preocupaciones y prioridades que en materia de seguridad necesita la región para fomentar escenarios de prevención, que desestimen la generación del delito. Como referente importante de cooperación de los Servicios de Inteligencia se ha establecido CLACIP, ya que a través de analistas de 33 países miembros se contribuye a la formulación de esfuerzos conjuntos, y se pueden construir reportes de evaluación de la amenaza del crimen organizado para las Américas, a instancias de esta organización. Vale señalar que CLACIP cuenta con 7 observadores dentro de los que se destacan la ONU, la OEA y EUROPOL.

Otro modelo de integración de Inteligencia Financiera en este hemisferio por fuera del sistema interamericano, es el *Grupo de Acción Financiera Internacional* sobre el blanqueo de capitales (GAFI), organismo intergubernamental cuyo propósito es el desarrollo y la promoción de políticas, en

⁸⁶www.ameripol.org

⁸⁷www.clacip.org

los niveles nacional e internacional, para combatir el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo. Es del orden mundial y para este hemisferio se desagrega en el GAFIC (Grupo de Acción Financiera del Caribe) y GAFISUD (Grupo de Acción Financiera de Sudamérica). Esta última es una organización intergubernamental de base regional que agrupa a los países de América del Sur. La Organización de Estados Americanos es miembro asesor del grupo a través de la Comisión Interamericana contra el Abuso de las Drogas (CICAD). Una organización con similares características, es el *Grupo Egmont Internacional*⁸⁸, que agrupa organismos gubernamentales, conformado por Unidades de Inteligencia Financiera (UIFs), la cual ha creado una red internacional para intercambiar información, conocimientos y tecnología en pos de luchar contra el lavado de activos y financiación del terrorismo.

Un tercer escenario de coordinación de los servicios de inteligencia es el informal, que por obvias razones esta por fuera del Sistema Interamericano y que obedece más a las relaciones personales entre las policías, militares y organismos de inteligencia de varios países de la región. Este tipo de coordinaciones en la práctica se ha dado por falta de mecanismos binacionales de cooperación efectivos, falta de confianza entre los gobiernos y por diferencias ideológicas, frente a las amenazas concretas como el narcotráfico, el terrorismo y el secuestro que agobia especialmente a los países de México, Centro y Sur América.

Esta forma de intercambiar información para concretar una operación de inteligencia accionable, tiene connotaciones muy graves para las armónicas relaciones internacionales, como efectivamente ha ocurrido frente a operaciones que se han concretado con información procesada de organismos de inteligencia, y con la anuencia de los decisores políticos, que ven la necesidad de neutralizar criminales que a pesar de tener orden de captura internacional, circulan impunemente en varios países de la región. La operación Fénix o Angostura y el caso del canciller de las FARC, son un claro ejemplo de cooperación binacional de los organismos de inteligencia de carácter informal en este hemisferio,⁸⁹ y con la operación Gerónimo o Lanza de Neptuno, esta premisa queda demostrada

⁸⁸www.egmontgroup.org

⁸⁹La Operación Fénix se realizó en territorio Ecuatoriano, que condujo a la neutralización del cabecilla de las FARC, Luis Edgar Devia Silva, alias Raúl Reyes. El caso del Canciller de la FARC, es la captura en territorio Venezolano de Rodrigo Granda por fuerzas policiales de ese país y entregado a las autoridades Colombianas.

en otras latitudes⁹⁰. El afán de los servicios de inteligencia de proveer a los decisores políticos de información que pueda conducir a operaciones especialmente contra el terrorismo y el narcotráfico, sin pasar por los canales formales entre los gobiernos, genera satisfacciones en el mediano plazo innegables, pero en un umbral extendido en el tiempo, provoca unos efectos devastadores en las relaciones entre los países, como la pérdida de confianza y un recrudecimiento ulterior de la amenaza como respuesta vindicta. Este tipo de cooperación es una situación irregular que confirma la necesidad de, a partir de una cultura de inteligencia regional, organizar una verdadera comunidad de inteligencia desde lo formal, con los controles de tipo político, disciplinarios y penales, que permita hacer frente a las nuevas amenazas, desafíos y preocupaciones a la seguridad de este hemisferio.

La creación de una “comunidad de inteligencia hemisférica” requiere de la voluntad política, fundada en principios y valores diáfanos, además de la necesidad de asignar recursos suficientes en cada país, dado que, para que un servicio de inteligencia sea realmente eficiente, debe contar con tecnologías capaces de gestionar e integrar la información, para desarrollar una comunicación efectiva y el afianzamiento de los procesos de obtención, análisis y difusión del conocimiento generado en el seno de los servicios de inteligencia vinculados a la convivencia, la seguridad y defensa del Estado.

Es claro que la voluntad política de los gobiernos es un primer paso, pero no suficiente; también no existe duda que la tecnología por sí sola no resuelve por sí sola el problema, se requiere además de la actuación profesional de analistas y expertos, que produzcan un conocimiento útil a los decisores políticos, que justifique su alto costo, como lo señala uno de los principios de Taplin (1989): “La inteligencia es una actividad inútil y costosa si no tiene una aplicación que justifique su valor e inversión.”⁹¹

De optarse por un modelo regional de inteligencia este deberá contemplar entre otros los siguientes elementos:

⁹⁰La operación que abatió a Osama Bin Laden. Pakistán declaró no haber sido informado de la operación. El director de la (CIA), León Pannetta, señaló que no se compartió ninguna información de inteligencia con Islamabad sobre el operativo, por temor de que pondría en riesgo la operación e incluso Brad Sherman de la Cámara de los Estados Unidos, señaló que es muy probable que las autoridades paquistaníes sabían que Bin Laden estaba en ese complejo pues se encontraba a solo 500 metros de una unidad militar de la casa donde fue abatido.

⁹¹TAPLIN, WINN L. “Six General. Principles of Intelligence”. En “International Journal of Intelligence and Counterintelligence”, 1989, vol. 3: n° 4, pp. 475-491.

1. Interconectividad e interoperabilidad, es decir, que los servicios de inteligencia de todos los países de la región, tengan los mismos protocolos para poderse comunicar e interactuar entre sí de manera directa, inequívoca y eficiente. Sería un sistema similar al que tiene INTERPOL que se denomina, I-24/7 que es una red mundial protegida de comunicación policial, que conecta entre sí a todos los países miembros de INTERPOL las 24 horas del día.
2. Implementación de un modelo de gestión de inteligencia, que involucre las personas, los procesos y procedimientos, además de la tecnología, sin dejar de lado los procesos de control y auditoría de inteligencia.
3. Generar una cultura del conocimiento compartido, donde las experiencias de cada uno de los Servicios de Inteligencia sean socializados para cerrar la brecha que nos deja el modus operandi de la delincuencia transnacional, frente a la reacción en ocasiones poco oportuna de los servicios encargados de hacer cumplir la ley.
4. Especial atención merece la implementación de herramientas de obtención y análisis, de información que circula en el espectro electromagnético, llamadas herramientas de arquitectura de inteligencia integrada, que permiten no solo procesar grandes flujos de información, sino que además a través de software sofisticados pueden cruzar muchas variables para los analistas y al final contar con productos de inteligencia de alta calidad.
5. Crear una política americana de inteligencia que al final se concrete en la comunidad americana de inteligencia, que enfrente dos retos básicamente: la simplificación de servicios de inteligencia en el seno de los países de este hemisferio que hagan parte de la Organización de Estados Americanos en aras de una mejor coordinación y efectividad operativa y crear un marco jurídico para los servicios de inteligencia con el fin de generar confianza y evitar disparidades que lleven a la descoordinación entre los servicios.

Esta pareciera una propuesta utópica, sin embargo, es una puesta en escena que vale la pena considerar teniendo en cuenta que la delincuencia transnacional es un problema que ocupa de manera seria la agenda de los gobernantes y que no hay país que se sustraiga de las nuevas amenazas a la seguridad, las cuales deberán abordarse con la cooperación regional de los servicios de inteligencia, despojados de principios ideologados.

CONCLUSIONES

Hoy en día, la diversidad de gobiernos democráticos con heterogéneas ideologías en la región, suelen mostrar a la inteligencia como una actividad usurpadora de los derechos de las personas, y si ello se enrostra al interior de los países por la enorme desconfianza, en las relaciones intermésticas la situación se vuelve más compleja.

Los compromisos adoptados por los Jefes de Estado y de Gobierno mediante el proceso de Cumbres de las Américas y otros mecanismos con que cuenta la OEA, ofrecen un marco muy general para promover la cooperación en asuntos relacionados con la seguridad hemisférica e inteligencia, que al final no tiene fuerza vinculante y por lo tanto en ocasiones se tiene la sensación que, lo que se propone no pasa de ser formulas insustanciales.

El concepto de comunidad de Inteligencia hemisférica pareciera ser una utopía, ya que en las Américas, en rigor, no esta constituida una comunidad regional, ni un subsistema de seguridad en el orden internacional, como si ocurre por ejemplo en la Unión Europea.

La cooperación de los servicios de inteligencia, es analizado desde tres escenarios, de los cuales la cooperación desde el punto de vista del sistema interamericano es el mas deseable, planteando que se debe proscribir todo intento de cooperación de los organismos de inteligencia de manera informal, basado en la necesidad de neutralizar criminales, por cuanto produce efectos al mediano plazo que afectan las relaciones internacionales de los países comprometidos.

Para enfrentar las nuevas amenazas es necesario organizarse en torno a una “comunidad de inteligencia” que, como se expuso, la CLACIP y AME-RIPOL pueden ser un buen referente dado que ya hay algo construido sobre lo cual puede seguirse edificando.

De crearse una comunidad de inteligencia, se deben resolver las condiciones en las que los agentes desarrollan sus actividades, para evitar que puedan colisionar con derechos fundamentales, estableciendo controles de carácter político con órganos específicos y con las previsiones que la legislación establezca para las materias clasificadas como secretos oficiales.

Como ex funcionario de inteligencia no me cabe la menor duda que el escenario ideal para la seguridad del hemisferio, superados las asimetrías políticas, paradigmas y estereotipos que se tienen frente a la Inteligencia, es el de contar con una comunidad interamericana de inteligencia, que tenga capacidad para recoger información, - no necesariamente privilegiada, - someterla a un breve proceso de tratamiento, y difundirla a los decisores, a través

de puntos de contacto para responder eficientemente a incidentes y amenazas a la seguridad, con analistas y equipos de respuesta autorizados.

BIBLIOGRAFÍA:

- Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) (2010): *Estrategia Hemisférica sobre Drogas*, Lima. Disponible en: <http://www.cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/main/aboutcicad/basicdocuments/strategy_2010_spa.asp> (consultado 28 de octubre de 2013).
- OEA (1997): *Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilicitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos*, Washington, DC. Disponible en: <<http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-63.html>> (consultado 28 de octubre de 2013).
- OEA (2002): *Convención Interamericana contra el Terrorismo*, Washington, DC. Disponible en: <http://www.oas.org/xxxiiga/espanol/documentos/docs_esp/agres1840_02.htm> (consultado 28 de octubre de 2013).
- OEA (2003): *Declaración sobre Seguridad en las Américas*, México, D.F. Disponible en: <<http://www.oas.org/es/ssm/CE00339S03.pdf>> (consultado 28 de octubre de 2013).
- Taplin, Winn L. (1989): "Six General Principles of Intelligence". En: *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*" Vol. 3: n° 4, pp. 475-491.
- Velasco, Fernando/Navarro Bonilla, Diego (2009): *El alma de la victoria. Estudios sobre inteligencia estratégica*. Madrid: Plaza y Valdés.
- Warner, Michael (2002): "Wanted: a Definition of "Intelligence". En: *Studies in Intelligence*, Vol. 46, pp. 15-21.

5

HACIA UN CAMBIO DE PARADIGMA
INTERNACIONAL DEL COMBATE A LAS
DROGAS



LA POLÍTICA INTERNACIONAL DE CONTROL DE DROGAS: ¿HACIA UNA NUEVA ESTRATEGIA?

Mónica Serrano

En el curso de un siglo el control de drogas ha descansado en un entramado de normas, reglas y leyes que han girado en torno al principio de la prohibición. El surgimiento y desarrollo del régimen internacional de control de drogas ilícitas representa, sin duda, una de las experiencias más exitosas de construcción de un régimen regulatorio internacional (Walker 1989; MacAllister 2000; Serrano 2003). La promulgación en 1912 de la *Convención Internacional sobre el Opio* de La Haya fue el punto de partida de este régimen y su posterior consolidación descansó en tres instrumentos: la *Convención Única sobre Estupefacientes* de 1961; la *Convención sobre Sustancias Sicotrópicas* de 1971; y la *Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas* de 1988.

La evolución y los efectos del régimen prohibicionista

Como ocurrió con otros marcos regulatorios internacionales, la construcción de régimen de control de drogas fue posible gracias a la confluencia de tres variables fundamentales: una causa, con la capacidad de despertar simpatía y apoyo en diversas latitudes, la presencia de empresarios morales comprometidos con la causa y la anuencia tácita o explícita de las grandes potencias. Como fue el caso en el ámbito de la proliferación nuclear o del régimen internacional de derechos humanos, el trabajo de empresarios morales entregados a estas causas permite explicar el surgimiento de compromisos internacionales que buscaron dar respuesta dichos desafíos. En efecto, en las primeras décadas del siglo XX, nobles aspiraciones movilizaron a diversos actores públicos y privados a actuar. Sin embargo, la apresurada edificación del régimen de control de drogas no podría explicarse sin tomar en consideración el empeño de empresarios morales estadounidenses y de Washington a favor de opciones

prohibicionistas y del control coercitivo de las drogas. De hecho, gracias a la alianza forjada entre estos actores y una burocracia naciente anti-narcóticos en Washington las políticas estadounidenses de prohibición de las drogas se encaminaron rápidamente hacia su exitosa “globalización”.

Entre los factores que permiten explicar el peso relativo de Estados Unidos en el proceso de construcción del régimen internacional de control de drogas dos merecen especial atención. Por un lado, la enorme influencia que Harry J. Anslinger y su equipo llegaron a ejercer tanto en el ámbito interno de las políticas antinarcóticos estadounidenses, como en la diplomacia de Washington en la materia. En menos de lo esperado el peso de Anslinger no sólo se dejaría sentir en la naciente burocracia estadounidense abocada al control de drogas, sino también en los trabajos que establecieron los cimientos del régimen internacional regulatorio. Por otra parte, el éxito de una diplomacia anti-narcóticos agresiva de corte unilateral en arenas multilaterales fue posible gracias al diestro manejo que Anslinger y Washington desplegaron durante momentos de crisis globales. De este modo, en los inicios del régimen, las negociaciones de paz de 1919 ofrecieron una oportunidad única para la entrada en vigor de la convención internacional sobre el opio. Gracias a la inclusión de dicha convención en los tratados de paz de París su ratificación quedó garantizada entre las potencias vencidas y con ello su expedita ejecución.

Aunque la rapidez de la evolución del régimen fue sin duda sorprendente, no se tradujo, sin embargo, en el éxito de su ejecución. Antes de lo esperado, las dudas acerca de la eficacia y posible viabilidad de un régimen de control de drogas, edificado en torno a la prohibición, se multiplicaron. Tanto en las capitales de las grandes potencias, como en las de los países productores y en vías de desarrollo la criminalización de la producción, distribución y consumo de estas sustancias suscitó profundas preocupaciones. En Londres y en la Haya surgieron las voces que advirtieron sobre el riesgo de que las políticas prohibicionistas pudieran alentar, de manera casi automática, la aparición de grandes economías y circuitos internacionales de drogas ilegales. En otras latitudes, los riesgos de la prohibición para la estabilidad y gobernabilidad de los países productores y de tránsito no pasaron inadvertidos (Clawson/ Lee 1998; Koonings/Krujit 1999; Bailey/Godson 2000; Arias 2006; Serrano 2000; Serrano 2007; Serrano 2012; Kenny/Serrano 2012). Tal fue el caso de México en la segunda mitad de los treinta, o de Turquía en la primera mitad de los setenta (Robbins 2006). El interés de ambos países en estrategias alternativas, ya sea por la vía de perspectivas de salud pública y tratamiento, o la

construcción de monopsonios, se explica en buena medida por consideraciones de estabilidad y gobernabilidad. Mediante estrategias alternativas pioneras, tanto México como Turquía buscaron atajar la expansión de economías ilícitas y defender de este modo la autoridad del Estado.

Hoy sabemos, sin embargo, que las dudas en torno a las ventajas de la prohibición y la oposición razonada a su ejecución, ya sea en Londres, en México o en Ankara, no fueron suficientes para detener el impulso de la prohibición y su impacto en los acuerdos y convenciones que darían sustento al régimen multilateral de control de drogas.

En Europa, las tensiones internacionales, las preocupaciones de seguridad y la necesidad de mantener a Estados Unidos con un pie en el continente llevaron a algunos países europeos, con Gran Bretaña a la cabeza, a silenciar sus preocupaciones en torno a la prohibición de drogas. La ausencia de Estados Unidos de la Liga de las Naciones había reducido su participación en los asuntos internacionales a las negociaciones financieras y los acuerdos de control de armamento. De ahí que el interés de Washington en un andamiaje internacional de regulación de drogas fuese visto como una oportunidad para mantener a Estados Unidos involucrado en la discusión sobre los grandes problemas internacionales. Ante la inestabilidad y la inminencia de una nueva guerra Gran Bretaña y a sus aliados decidieron hacer caso omiso de sus dudas en torno a la prohibición y dar su anuencia a la construcción de un régimen prohibicionista. A partir de entonces, las potencias aliadas dejaron en manos de Washington —y en última instancia de Anslinger— el control de la naciente burocracia internacional de control de drogas.

Si las potencias Europeas no pudieron contener el impulso a favor de la creación de reglas e instituciones multilaterales para el control de los estupefacientes, la vulnerabilidad de los países productores a las presiones externas permite explicar su adhesión al régimen. En el caso específico de los países productores de América Latina, el reconocimiento diplomático se convirtió en una carta poderosa que las grandes potencias utilizaron a su antojo para este y otros propósitos. Los objetivos de la diplomacia anti-narcóticos de Washington en América Latina no sólo buscaban el apego de los países de la región a las nuevas normas, sino también apuntalar el régimen incipiente de control de drogas ilícitas. El status de los países latinoamericanos como estados independientes y miembros de las instituciones internacionales había aumentó su valor para la entrada en vigor de tratados y convenciones internacionales. Ello a su vez incrementó el valor del reconocimiento diplomático como carta de negociación para la firma y ratificación de los instrumentos de

control de drogas. Como era de esperarse, un número importante de países latinoamericanos se convirtió en blanco obligado de las presiones de Estados Unidos. Venezuela, Guatemala y Honduras no tardaron en incorporarse a la Convención de La Haya sobre el Opio de 1912, y para 1931 casi una docena de países latinoamericanos –Bolivia, Chile, Costa Rica, Cuba, Guatemala, Panamá, Paraguay, Venezuela, Argentina, Nicaragua y México– habían suscrito la Convención para limitar la fabricación y reglamentar la distribución de drogas estupefacientes.

La inminencia y desencadenamiento de la Segunda Guerra Mundial abrió una nueva ventana de oportunidad para la expansión y consolidación del régimen internacional de drogas. Por un lado, Estados Unidos y las instituciones internacionales de control de drogas utilizaron la carta del abastecimiento legal de heroína y morfina, cuya demanda estaba destinada a aumentar a medida que la conflagración mundial cobrara fuerza, para afianzar al régimen internacional de prohibición de drogas. Por otro, la migración del edificio burocrático de control de drogas de la Liga de las Naciones a la naciente organización de las Naciones Unidas supuso también su transferencia definitiva a territorio estadounidense. Esta burocracia internacional, aún en manos de Anslinger, aprovecharía el contexto de la segunda posguerra para impulsar de nueva cuenta la agenda prohibicionista. Con el aval de la *Convención Única sobre Estupefacientes* de 1961; la *Convención sobre Sustancias Sicotrópicas* de 1971; y la *Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas* de 1988 el régimen internacional de control de drogas expandió su radio de prohibición no sólo en función del número de sustancias reguladas, sino de las actividades que debían ser controladas.

En el periodo comprendido entre 1945 y 1988 la expansión del radio de acción de la prohibición transitó tanto por la vía multilateral, como por la vía bilateral. La acción de Estados Unidos en el ámbito bilateral se desplegó a lo largo de un continuo marcado por la presión y la coerción que incluyó en un extremo a la cooperación y en el otro el proceso de certificación. En uno y otro caso las autoridades estadounidenses se abrogaron la facultad de calificar las acciones de los países productores en términos de las obligaciones contraídas en los instrumentos internacionales de control de drogas.

Las presiones que acompañaron a la regulación multilateral y bilateral no sólo profundizaron el alcance de las políticas prohibicionistas, sino también el costo de su ejecución. Los esfuerzos encaminados a atajar la producción y el tráfico de drogas pusieron de relieve un dilema de seguridad. La dinámica

que ha acompañado al despliegue de las políticas antinarcoóticos de las últimas décadas apunta a una conclusión irrefutable: la emergencia/expansión del cultivo, producción y tráfico de droga en un lugar no puede explicarse aisladamente del descenso observado en otros lugares en el mismo periodo. Aunque resulta irónico, es claro que el instrumento mismo que ha pretendido derrotar a las organizaciones del narco tiende a promover tanto su diversificación, como su mayor competitividad. El estudio del comportamiento de las organizaciones criminales de las últimas décadas ha aportado abundantes pruebas de su destreza para reubicarse en otras latitudes y/o para incursionar en nuevos sectores y comercializar nuevos “productos”. Así pues, ante la aparente saturación del mercado de cocaína, tanto las organizaciones colombianas como mexicanas desplegaron “estrategias agresivas de mercadotecnia” dirigidas a expandir de nueva cuenta las ventas de heroína en Estados Unidos. Para ello se apoyaron en las antiguas redes de distribución de cocaína y de marihuana. En el transcurso de la última década, las organizaciones criminales mexicanas también consiguieron consolidar su dominio en la demanda repentina de drogas sintéticas en Estados Unidos.

En efecto, en la medida en que los países productores y de tránsito han buscado apuntalar su autoridad han desplazado el problema a otras latitudes y socavado de este modo la seguridad de otros Estados. Es justamente esta dinámica la que llevó a los expertos a la conclusión de que las intervenciones en la producción y el tráfico de drogas ilícitas pueden, en el mejor de los casos, incidir en las latitudes en las que se producen o trafican estas mercancías, pero difícilmente podrán afectar de manera importante la producción global (Comisión Europea 2009; Reuter/Trautmann 2009: 20).

Igualmente preocupante ha sido el impacto de las políticas coercitivas en la estabilidad y gobernabilidad de los países productores y de tránsito. En muchos lugares las actividades ilegales –propagadas a su vez por prohibiciones cada vez más punitivas– se convirtieron en campo de cultivo para el surgimiento de actores *mafiosos*. En dichos espacios, las transacciones ilícitas facilitaron, a su vez, la aparición de bases alternativas de poder y de sistemas violentos de gobernanza. El surgimiento de organizaciones más violentas y con incalculable capacidad de corrupción ha desafiado de manera recurrente la autoridad del Estado en Perú, Colombia o México. Según algunos expertos, una manera de dimensionar el cambio que ha sufrido el problema de la droga en México y en la región en su conjunto en el curso de la última década tiene que ver con el cambio en los ingresos generados por el comercio de la droga (Comisión Europea 2009: 43). Aunque los cálculos del valor del mercado de

la droga oscilan ampliamente, la mayoría de las estimaciones apuntan a una misma conclusión: las drogas ilegales son mercancías que se vuelven “preciosas” mediante la prohibición. En efecto, el precio de esas mercancías se incrementa exponencialmente a medida que se desplazan a lo largo y ancho del sistema de distribución y de comercialización ilegal.

Pero no sólo la autoridad del Estado ha sido corroída por la violencia y la vasta capacidad de corrupción del comercio ilícito de drogas. Individuos y sociedades, en cuyos intereses se fincó la justificación de la prohibición, han visto su bienestar carcomido por políticas coercitivas. A un siglo de las Convención del Opio de 1912 el régimen de control de drogas no ha ofrecido una respuesta convincente al problema de la adicción. A pesar de los enormes recursos dedicados a las políticas de control de la oferta, lo cierto es que los objetivos originalmente planteados por quienes tuvieron a su cargo el diseño de los programas antinarcóticos se perfilan hoy más lejos que nunca. Los límites a la disponibilidad de drogas en las calles y el esperado ascenso en los precios de dichas sustancias han sido cuestionados por los crecientes volúmenes de producción y tráfico a precios cada vez más bajos, acompañados de una tendencia que apunta a niveles superiores de pureza y potencia de la droga.⁹² De modo similar, los resultados positivos logrados entre ciertas categorías de consumidores han sido frecuentemente contrarrestados por desarrollos entre otros grupos de usuarios de drogas, así como por innovaciones en el “menú” de drogas existentes a disposición de los consumidores.⁹³ Aunque los recursos financieros e institucionales que se han invertido en el combate a las drogas, han aumentado de manera sostenida y exponencial, los resultados no sólo han sido discutibles, sino catastróficos. La criminalización del consumo ha dado lugar a una sobrepoblación en las cárceles de Estados Unidos y más recientemente de buena parte de los países latinoamericanos. Y por si ello no bastara, la tragedia humanitaria marcada por desapariciones, asesinatos y desplazamientos masivos por la que han atravesado y atraviesan varios países de la región es la huella más palpable del costo que la sociedad ha debido pagar por un siglo de políticas prohibicionista de control de drogas.

⁹²En el periodo entre 1980 y 2003, el precio al menudeo por gramo puro de cocaína y heroína cayó de alrededor de los 600 dólares a 110 para la cocaína y unos 60-65 para la heroína. Véase el informe de la Comisión Europea (2009: 16).

⁹³Con los años, los cambios en las drogas “de moda” en EU –en parte promovidos por las políticas de prohibición– se han reflejado en una tipología cada vez más compleja de consumidores. La bibliografía sobre patrones de consumo es abundante. Véanse entre otros, Stares (1996) y MacCoun/Reuter (2001).

El replanteamiento del marco regulatorio

Durante décadas el diagnóstico del problema de las drogas colocó a la oferta en el centro de su atención. Sin embargo, en varias latitudes del mundo tanto los expertos, como los responsables de las políticas públicas terminaron por identificar a las estrategias represivas como la variable fundamental. En el mediano y largo plazo la adhesión al régimen no pudo ocultar una clara tensión entre la aceptación de la norma y su operación en la práctica. Dicha tensión en el fondo oculta una paradoja más inabordable. Es posible que el ímpetu moral que empujó a ciertos actores a abogar a favor de la norma permanezca intacto. Sin embargo, los costos internos y externos que han acompañado a la ejecución de esta norma fueron alimentando un consenso a favor de la revisión del régimen global de la prohibición. En efecto, no sólo la escalada exponencial en los costos, sino los magros resultados registrados en la ejecución punitiva de la prohibición propiciaron la reconsideración de dicho marco regulatorio.

En un primero momento la respuesta residió en una apuesta a favor de “reequilibrar” la oferta y la demanda y a obligar a cooperar por igual a países productores y consumidores. La estrategia hemisférica contra las drogas por la *Organización de los Estados Americanos* (OEA) de 1996 y la subsecuente creación del *Mecanismo Multilateral de Evaluación* (MEM) ofrecieron un ejemplo que, apoyado en la crítica a las medidas represivas buscó también una alternativa al polémico proceso de certificación estadounidense. Aunque en su momento la creación del MEM simbolizó la respuesta latinoamericana al problema de las drogas, el viraje regional hacia un enfoque multilateral no logró modificar de manera sustancial la lógica subyacente a las políticas dominantes antinarcóticos. Pese a los llamados a reequilibrar oferta y demanda, el énfasis en el control de la oferta permaneció prácticamente intacto y lo mismo ocurrió con los parámetros que determinaban el éxito o el fracaso de las políticas de control de las drogas (Granada 2005).

Ante el fracaso de los llamados multilaterales para replantear el régimen internacional de drogas en función del “reequilibrio” de la oferta y la demanda de manera progresiva diversos países optaron por la deserción. Primero en Europa, pero también en lugares más distantes, como Irán y China, tradicionalmente conocidos por la imposición inflexible e incluso autoritaria de la ley, las autoridades abandonaron la ejecución inflexible de la prohibición para adoptar medidas a favor del tratamiento de las adicción.

Si bien estos países, en mayor o menor medida, pudieron distanciarse del paradigma de la prohibición, no fue este el caso de los países latinoameri-

canos. Aunque los gobiernos de la región, incluido el de Estados Unidos, reconocieron que las políticas de control de la oferta adolecían de claras limitaciones, ello no consiguió alterar de manera fundamental el contenido de las políticas antinarcoóticos. En la práctica, las autoridades encargadas de estas políticas siguieron apostando a favor del control de la oferta y en parámetros cuantitativos para discernir el éxito o fracaso de sus esfuerzos.

El fracaso de la estrategia hemisférica contra las drogas, del (MEM) y los costos materiales, políticos y humanos de las políticas prohibicionistas llevaron a la creación de la *Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia*, dirigida por tres expresidentes, Fernando Henrique Cardoso, César Gaviria y Ernesto Zedillo. El informe que publicó esta Comisión en febrero de 2009 declaró de manera enérgica el fracaso de la guerra contra la droga. El reporte de la comisión no sólo subrayó los límites y los riesgos de las políticas represivas de control de la oferta, sino que expuso con exactitud la forma en la que la violencia del crimen y la corrupción generadas a su vez por la prohibición de las drogas habían socavando la democracia en la región. Tras convocar a un debate público sobre las posibles alternativas, incluida la de considerar el consumo de drogas como una cuestión de salud pública y no de derecho penal y respaldar abiertamente la despenalización de la marihuana, la Comisión Latinoamericana se transformó en la *Comisión Global de Drogas*.

De manera simultánea el giro a favor del tratamiento y de la reducción del daño comenzó a ganar adeptos en varias partes del mundo, incluidos varios estados de la Unión Americana. En parte como consecuencia de ello, como de las preocupaciones acerca del poder de corrupción, de extorsión y de violencia asociados al comercio ilícito de drogas, en los últimos años una serie de países adoptaron una serie de cambios legales significativos. Así, mediante ajustes y reformas a la legislación sobre posesión de drogas, países como Portugal, España y México, intentaron reducir las sanciones penales a los consumidores de drogas. En algunos países, estos cambios fueron acompañados de un discreto endurecimiento de la norma de la prohibición en lo que concierne a su aplicación entre los vendedores de estupefacientes (Comisión Europea 2009: 51). En otros, más concretamente en los estados de Colorado y Washington en Estados Unidos, dan un giro más radical a favor de la legalización del consumo de la marihuana.

A la vuelta de un siglo, el éxito del régimen de prohibición global en la supresión del comercio ilícito de drogas ha sido abiertamente cuestionado tanto por reportes de expertos, incluido el reporte elaborado por la OEA en

2013, como por la práctica de los estados. Sin embargo, no sólo el régimen internacional para el control de las drogas ilícitas permanece apuntalado por una densa estructura institucional, sino que su cuestionamiento no ha dado aún lugar a una nueva estrategia de drogas. Más aún la implantación de la norma de la prohibición en estructuras burocráticas que han adquirido peso tanto en el ámbito interno, como en el plano internacional, nos lleva a suponer la presencia de intereses que opondrán resistencia a los esfuerzos de revisión del régimen.

BIBLIOGRAFÍA:

Arias, Enrique Desmond (2006): *Drugs and Democracy in Rio de Janeiro. Trafficking, Social Networks and Public Security*, Chapel Hill: The University of North Carolina Press.

Bailey, John/Godson, Roy (comps.) (2000): *Organized Crime and Democratic Governability: México and the US-Mexican Borderlands*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Clawson, Patrick/Lee III, Rensselaer (1998): *The Andean Cocaine Industry*, Nueva York: St Martin's Griffith.

Comisión Europea (2009): *A Report on the Global Illicit Drug Markets 1998-2007*, Bruselas: CE.

Granada, Camilo (2005): "La OEA y el crimen transnacional organizado". En: Mats Berdal/Mónica Serrano (comps.): *Crimen transnacional organizado y seguridad internacional*, México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, pp. 149-159.

Kenny, Paul/Serrano, Mónica (eds.) (2012): *Mexico Security Crisis: Collapse into Criminal Violence*, London/New York: Routledge.

Koonings, Kees/Kruitj, Dirk (comps.) (1999): *Societies of Fear: The Legacy of Civil War, Violence and Fear in Latin America*, Nueva York: Zed Books.

MacAllister, William (2000): *Drug Diplomacy in the Twentieth Century*, London: Routledge.

MacCoun, Robert J./Reuter, Peter (2001): *Drug War Heresies: Learning from Other Places, Times and Vices*, Cambridge: Cambridge University Press.

Reuter, Peter/Trautmann, Franz (comps.) (2009): *A Report on Global Illicit Drugs Markets 1998-2007. Full Report*, Bruselas: Comisión Europea.

Robins, Philip (2006): "From Solution to Suspicion to Cooperation? Turkey's Changing Views of the Hard Drug Issue"(mimeo), British Academy Project, St Anthony's College, Oxford, 2006.

Serrano, Mónica (2000): "Transnational Crime in the Western Hemisphere". En: Jorge Domínguez (comp.): *The Future of Inter-American Relations*, New York: Routledge, pp. 87-110.

Serrano, Mónica (2003): "Unilateralism, Multilateralism and US Drug Diplomacy The Politics of the Certification Process in Latin America". En: Yuen Foong Khong/David M. Malone (comps.): *Unilateralism and U.S. Foreign Policy. International Perspectives*, Boulder/London: Lynne Rienner, pp. 117-137.

Serrano, Mónica (2007): "México: Narcotráfico y gobernabilidad". En: *Pensamiento Iberoamericano*, no. 1, 2a Época, pp. 251-278.

Serrano, Mónica (2012): "States of violence: state-crime relations in contemporary Mexico". En: Wil Pansters (ed.): *Violence, Coercion, and State-Making in Twentieth-Century Mexico, The Other Half of the Centaur*, Stanford: Stanford University Press, pp. 135-158.

Stares, Paul B. (1996): *Global Habit: The Drug Problem in a Borderless World*, Washington, DC: Brookings Institution Press.

Walker, William O. (1989): *Drug Control in the Americas*, Albuquerque, University of New Mexico Press.

EL RÉGIMEN INTERNACIONAL DE CONTROL DE DROGAS: INEFICACIA Y RESISTENCIA AL CAMBIO

Jorge Chabat

Surgimiento del RICD

El *Régimen Internacional de Control de Drogas* (RICD) es sin duda uno de los más estructurados y longevos de la historia. Si bien el régimen como tal se comenzó a construir a principios del siglo XX con la Convención de Shanghái de 1909, que prohibía la exportación de opio y con la Convención de la Haya de 1912 que controlaba la producción de heroína y cocaína, lo cierto es que desde mediados del siglo XVIII se dieron algunos intentos por suprimir el consumo de opio. En 1729 el gobierno chino expidió un edicto imperial contra la práctica de fumar opio, a la cual consideraba como un “vicio moral” y una amenaza económica. (McAllister 2000: 11) A finales del siglo XVIII China expidió más edictos que prohibían las importaciones de opio. Sin embargo, el comercio de este narcótico prosperó durante el siglo XIX e incluyó a varios países productores y consumidores. Ello provocó el surgimiento de grupos opositores al consumo de drogas que denunciaban la decadencia provocada por el consumo de opio en los países occidentales. Entre estos “empresarios morales” se encontraban los cuáqueros británicos, quienes en 1874 formaron la Sociedad Anglo-Oriental para la Supresión del Comercio del Opio. (Nadelmann 1990: 503) Los esfuerzos para prohibir el opio fueron apoyados por los misioneros estadounidenses que regresaban de Oriente que quienes culpaban al opio de los problemas en China. (Nadelmann 1990 504; McAllister 2000: 21). Al incremento en el consumo de opio en el siglo XIX se sumó una creciente demanda por la cocaína a fines de ese siglo, la cual era utilizada en una amplia gama de productos farmacéuticos y bebidas como la Coca-Cola y el vino Mariani. Ello ocasionó una creciente preocupación en los países occidentales para regular el acceso a las drogas, algunas de las cuales comenzaban a ser usadas para propósitos recreaciona-

les, lo cual era visto como algo patológico. No obstante, para fines del siglo XIX, no había un consenso sobre la mejor forma de regular el comercio y el consumo de las drogas y en la práctica el control del consumo recaía en los médicos.

En el intento de regular las drogas se mezclaron intereses económicos, políticos y morales. Así, en 1907, India acordó reducir en 10% sus exportaciones de opio y China aceptó reducir la producción de esa droga en la misma proporción. Dicho acuerdo fue supervisado por Inglaterra con un gran éxito, lo cual generó un entusiasmo por la realización de acuerdos internacionales para regular la producción y comercio de las drogas. (McAllister 2000: 24-25) En este contexto, el obispo canadiense Charles Henry Brent, un convencido de que el consumo del opio para propósitos no medicinales era inmoral realizó una intensa campaña de cabildeo con el Presidente Theodore Roosevelt para llevar a cabo una reunión internacional que buscaría terminar con el tráfico del opio. Ello llevó a la creación de la Comisión del Opio de Shanghái, que derivó en la Convención de 1909 que prohibía el tráfico de esa droga. Tres años después, en 1912, se firmaría la *Convención de la Haya*, que constituye la primera piedra del régimen internacional de control de drogas que ahora tenemos.

Lo que siguió después es una serie de reuniones y acuerdos internacionales en la misma línea prohibicionista marcada por las Convenciones de Shanghái y de la Haya. Es evidente que en la orientación de dicho régimen la influencia de Estados Unidos fue decisiva. En este sentido, la creación del régimen internacional de control de drogas podría bien explicarse por el peso del hegemon, como lo sugiere la teoría realista de la estabilidad hegemónica. En la construcción del régimen habría que mencionar la Segunda Convención del Opio firmada en Viena en 1925 que restringía el tráfico de opio, cocaína, morfina y cannabis. En la línea de endurecimiento del régimen las Convenciones de Ginebra de 1931 y 1936 pedían endurecer las penas contra los traficantes de drogas ilícitas. Posteriormente, en 1946 se crea la *Organización Mundial de la Salud*, que unifica las visiones sobre el tema. No obstante, sería en la segunda mitad del Siglo XX cuando el régimen adquiriría las características que posee en la actualidad. En este sentido la *Convención Única de Estupefacientes* de 1961 constituye un punto de referencia obligado, pues en ella se establece el uso de las drogas exclusivamente para usos médicos y se listan las sustancias prohibidas. Luego, en 1971 se celebra en Viena la *Conferencia sobre Sustancias Psicotrópicas* que establece un sistema de fiscalización internacional de sustancias psicotrópicas. A fines

de siglo, en 1988, se lleva a cabo en Viena la Conferencia sobre Substancias Psicotrópicas que establece un sistema de fiscalización internacional de substancias psicotrópicas y en 1998 se celebra la Asamblea General extraordinaria de la ONU sobre Drogas.

Toda esta serie de acuerdos y convenciones internacionales ha tenido su contraparte en una larga lista de leyes e instituciones desarrolladas adentro de los países que forma parte de este régimen, entre las cuales destaca la Ley Harrison aprobada en Estados Unidos en 1914 y que buscaba controlar la venta, uso y transferencia de opio, y productos de la coca dentro de ese país. (King 1957: 116).

La burocracia internacional anti-drogas

Los acuerdos internacionales del RICD tuvieron una materialización muy rápida en la creación de varias organizaciones desde principios del Siglo XX. Así, en 1921 se creó, en el marco de la Liga de las Naciones, el *Comité Asesor sobre el Tráfico de Opio y otras Sustancias Peligrosas*. Como resultado de la Convención de Ginebra de 1925 se creó la *Junta Central Permanente del Opio*, compuesta por ocho expertos independientes que deberían entregar anualmente estadísticas sobre producción, manufactura, existencia y exportación de las materias primas contempladas en la Convención. En 1928, la Liga de las Naciones estableció la Junta Central Permanente para monitorear la producción, manufactura, almacenamiento y consumo de drogas ilícitas. Como resultado de la Convención de Ginebra de 1931, se creó un órgano Supervisor de Drogas para monitorear la oferta de drogas en cada país. Después de la Segunda Guerra Mundial se creó en 1946, la *Comisión de Drogas Narcóticas (CND)* como órgano asesor del *Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (ECOSOC)*. Posteriormente, en 1968, la Convención Única de Drogas Narcóticas de 1961 estableció la *Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE)* que resultó de la fusión de la Junta Central Permanente y el órgano supervisor de drogas creados por la Liga de las Naciones y que está compuesta por 13 expertos independientes. Por su parte, el Convenio sobre Substancias Psicotrópicas de 1971 creó el *Fondo para el Control del Abuso de Drogas de Naciones Unidas* para supervisar los programas destinados a combatir la manufactura y el tráfico de substancias ilegales. En 1990 se creó el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de drogas (PNUFID). En 1991 se creó el Programa Internacional de Control de Drogas de Naciones Unidas (UNDCP). En 1997

se fusionan el UNDCP con el Centro para la Prevención Internacional del Crimen y se crea la Oficina para el Control de Drogas y la Prevención del Crimen. En 2002 ésta cambia su nombre a la *Oficina para las Drogas y el Delito de Naciones Unidas* (UNODC) para ayudar a los estados miembros en la coordinación e implementación de la legislación sobre control de drogas recomendada por las convenciones de Naciones Unidas.

Además de esta serie de organismos creados en el marco de la Liga de las Naciones o de la Organización de las Naciones Unidas, existen otras organizaciones más específicas que forman parte del RICD. En este sentido, habría que mencionar a la Organización Mundial de Aduanas establecida en 1952, inicialmente con el nombre de Consejo de Cooperación de Aduanas. Esta organización comprende 175 agencias aduanales en el mundo que controlan el 98% del comercio mundial. A nivel regional, habría que mencionar a la *Comisión Interamericana de Control de Abuso de Drogas* (CICAD) establecida en 1986 por la OEA. Por su parte, en Europa existe el Centro Europeo de Monitoreo de Drogas y Adicción a las Drogas, establecido en 1993 por la Unión Europea. En esa región también existe el *Programa de la Ruta de la Cocaína* (CORMS) financiado por la Unión Europea. Otros programas de alcance regional son: el Programa de Prevención del Desvío de Sustancias Precursoras de Drogas en América Latina y el Caribe (PRELAC) financiado por la Comisión Europea, así como SEACOP, financiado por el Programa de la Ruta de la Cocaína de la Unión Europea, para combatir el tráfico de drogas por mar y fortalecer el combate al narcotráfico en África Occidental. También habría que incluir al Programa de Comunicación de Aeropuertos (AIRCOP), patrocinado por la UNODC, la Organización Mundial de Aduanas e Interpol, en el que participan 17 estados de África, Latinoamérica y el Caribe. Como un ejemplo de una iniciativa global contra el narcotráfico promovida por la UNODC y que involucra la participación de varios países de Europa y América está la Iniciativa del Pacto de París destinada a combatir el consumo y el tráfico de opiáceos de Afganistán.

En América Latina habría que mencionar al *Grupo de Acción Financiera de Sudamérica* (GAFISUD), integrado por 15 países latinoamericanos y del Caribe, incluido México, para combatir el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo, así como la *Agencia de Implementación para el Crimen y la Seguridad* (IMPACS), creada por CARICOM para combatir el tráfico de drogas en el Caribe. Otro programa de la región es COPOLAD, el Programa de Cooperación entre América Latina y la Unión Europea, financiado por la propia Unión Europea, el cual busca mejorar la coherencia,

el equilibrio y el impacto de las políticas sobre drogas. Existen también tres programas en la región financiados por Estados Unidos que buscan combatir el narcotráfico y mejorar la situación de seguridad en la zona: la Iniciativa Mérida, que incluye a México y a algunos países centroamericanos, la *Iniciativa Regional de Seguridad para Centroamérica* (CARSI) y la *Iniciativa de Seguridad para la Cuenca del Caribe*. Asimismo, en 2012 en el marco de la Cumbre de las Américas se creó en México el Esquema Hemisférico para la Cooperación Contra el Crimen Organizado.

En esta lista de organismos que conforman el RICD habría que mencionar a las organizaciones policiales internacionales que si bien no tienen como fin único el combate al narcotráfico, éste forma parte importante de sus actividades. En primer lugar, habría que mencionar a la Organización Internacional de la Policía Criminal (Interpol) creada en 1923. En el marco de Interpol se encuentra el Sistema de Información de la Policía de África Occidental (WAPIS). Asimismo, entre las agencias policíacas regionales se cuenta a la Oficina de la Policía Europea (Europol), creada en 1992 por la Unión Europea y la Comunidad de Policía de las Américas (Ameripol) fundada en 2007 así como la Comunidad Latinoamericana y del Caribe de Inteligencia Policial (CLACIP), establecida en 2005 en el marco de la IV Cumbre de la Comunidad Andina de Inteligencia Policial (CAIP).

Además de esta larga lista de organismos y acuerdos multilaterales, existen decenas de acuerdos bilaterales entre los países destinados al mismo propósito: combatir la producción y el tráfico de estupefacientes, dentro del marco del RICD. Adicionalmente, dentro de cada estado existen agencias policíacas destinadas totalmente o en parte al mismo propósito, las cuales absorben presupuestos importantes. Por ejemplo, la agencia antidrogas estadounidense, la DEA (*United States Drug Enforcement Administration*)⁹⁴, con los años, los cambios en las drogas “de moda” en EU –en parte promovidos por las políticas de prohibición– se han reflejado en una tipología cada vez más compleja de consumidores. La bibliografía sobre patrones de consumo es abundante. Véanse entre otros, Stares (1996) y MacCoun/Reuter (2001). tenía en 2013 un presupuesto de 2,771 millones de dólares y 11,053 empleados. Es difícil saber la cantidad de recursos económicos y personal de todos los organismos internacionales dedicados a aplicar el RICD, pero claramente estamos hablando de millones de dólares. Tan sólo la Oficina de las Naciones Unidas para la Droga

⁹⁴<<http://www.justice.gov/dea/index.shtml>>

y el Delito (UNODC) tenía para el bienio 2012-2013 un presupuesto de 576.7 millones de dólares.⁹⁵

Ineficacia del RICD

A un siglo de haberse instaurado el RICD es difícil hacer una evaluación contundente de su eficacia. Las cifras de las Naciones Unidas muestran incrementos y decrementos en la producción de las drogas ilícitas, aunque la tendencia final es a una estabilización de la producción en los últimos 15 años. El Reporte de Drogas de la ONU de 2013 señalaba “estabilidad en el uso de drogas tradicionales y un crecimiento alarmante de nuevas sustancias psicoactivas”. Esta estabilización se da después de varias décadas de crecimiento en el consumo y la producción de dichas drogas. Para algunos, el hecho de que el mercado se hay estabilizado es en sí un éxito. Heilmann (2011: 289) afirma que “se puede concluir que el sistema internacional de control de drogas, al menos en algunas instancias, ha funcionado razonablemente bien en cumplir con una de las principales tareas para las que fue creado, esto es, contener el problema de la producción ilegal, tráfico y uso de sustancias psicoactivas”. No obstante, el propio Heilmann advierte: “Contención, no obstante, no es lo mismo que resolver el problema completamente”. Y de hecho, los costos en términos de violencia y corrupción que han debido pagar algunos estados por el crecimiento del narcotráfico en las últimas décadas han generado una abierta discusión sobre la viabilidad del RICD. El reporte de la OEA de mayo de 2013 sobre las drogas en América Latina (OEA 2013) sugiere ver a las drogas como un asunto de salud y abre la puerta para la despenalización o legalización de la marihuana. Este documento refleja muy bien la discusión en varios países de la región que buscan alternativas a la prohibición de las drogas en la cual se basa el RICD. La legalización de la marihuana para uso recreativo en el estado de Washington y el de Colorado en 2012, así como el uso médico legal de dicha droga en varios estados de la Unión Americana sugieren que el consenso internacional que pudo haber existido en algún momento sobre el enfoque prohibicionista de las drogas se ha comenzado a debilitar.

Ante este escenario, vale la pena preguntarse por qué el RICD ha tenido tan poca eficacia, a pesar de las decenas de organismos y acuerdos creados en torno a sus principios.

⁹⁵<<http://www.unodc.org/unodc/donors/index.html?ref=menutop>> (consultado 23 de noviembre de 2013).

¿Por qué el Régimen Internacional de Control de Drogas ha sido ineficaz?

Las razones del fracaso del RICD para erradicar la producción y el tráfico de las drogas declaradas ilegales son varias. Primeramente, es un delito en el cual hay pocas víctimas. De hecho, las supuestas víctimas y los victimarios están de acuerdo en violar la ley. En este sentido, es un delito consensual en el cual quienes compran drogas no tienen un interés en notificar a las autoridades de esta actividad. (Nadelmann 1990: 512). Adicionalmente, la demanda de drogas suele ser bastante inelástica, por lo que el supuesto de atacar la oferta para aumentar el precio de las drogas y, por ende, reducir su consumo no se cumple. En segundo lugar, dado que el narcotráfico es un fenómeno global y transnacional, la actividad se muda fácilmente de un país a otro. El fenómeno adquiere diversas características en cada país y su combate no tiene la misma efectividad en todos los Estados miembros del RICD, lo cual ocasiona que se presente el “efecto globo”: la presión en un Estado obliga a la actividad a desplazarse a otro Estado en el cual la presión es menor. En tercer lugar, derivado de lo anterior, tenemos que el régimen es instrumentado por Estados con capacidades asimétricas para su cumplimiento. Algunos Estados tienen instituciones eficientes y resistentes a la corrupción, en tanto que otros carecen de ellas. Esto nos lleva al cuarto punto: el RICD tiene poca capacidad para resolver las debilidades institucionales y los problemas de corrupción que afectan a varios Estados. En quinto lugar, en varios estados se presentan resistencias hacia la cooperación internacional bajo el argumento de la soberanía nacional. El hecho de que el RICD hay sido históricamente impulsado por Estados Unidos ha sido un factor importante para explicar la resistencia al mismo por parte de algunos Estados o de sectores de la sociedad dentro de algunos Estados. Asimismo, la corrupción que impera en algunos estados ha alimentado la desconfianza entre algunos gobiernos en las tareas de colaboración con otros países, especialmente en el intercambio de información de inteligencia. (Chabat 2012). Por último, otro factor que merma la efectividad del combate al narcotráfico dentro de cada Estado son los beneficios económicos que esta actividad genera, a través de la creación de empleos y las inversiones provenientes de los capitales acumulados de esta forma. Para varios gobiernos, estos ingresos pueden ser un aliciente en tiempos de crisis económica.

Corrupción: el fondo del problema

De todas las razones por las cuales el RICD no es eficaz, la más arraigada y difícil de solucionar es sin duda la corrupción. Ello se explica por-

que el verdadero poder del narcotráfico reside en el dinero, en su capacidad para corromper, más que en su capacidad para generar violencia. De hecho, en términos estrictamente militares no hay razón por la cual los Estados no puedan derrotar al narcotráfico. Finalmente, la tecnología la producen los sectores legales de la sociedad, no los criminales y los Estados han tenido en los últimos siglos el monopolio de la violencia. No obstante, la capacidad estatal para ejercer la violencia se ve limitada precisamente por la corrupción. Incluso, es muy probable que algunas de las autoridades que suscriben los acuerdos del RICD estén de alguna forma coludidas con el narcotráfico. El Presidente de Colombia, Juan Manuel Santos, sugirió tal posibilidad en la Primera Cumbre sobre Seguridad en Centroamérica, celebrada en Guatemala en 2011, al afirmar lo siguiente: “Yo les aseguro, y perdónenme que sea tan franco, que aquí, en esta reunión, hay mucha gente que está a sueldo de los narcotraficantes y le está informando a los narcotraficantes qué está pasando en tiempo real” (López 2011). Evidentemente, esto plantea un problema difícil de resolver para los Estados y la comunidad internacional. ¿Cómo enfrentar a un fenómeno criminal de la magnitud del narcotráfico si los Estados que deben hacerlo, no tienen la capacidad institucional para llevar a cabo tal tarea, debido a que el enemigo está en casa? De hecho, el RICD se basa en el reconocimiento de las soberanías estatales y parte del supuesto de que los Estados tienen la capacidad y la voluntad para cumplir con los tratados que han firmado. Por ello, el régimen no tiene contemplados mecanismos de intervención dentro de los Estados.

Ahora bien, lo cierto es que la debilidad institucional y la corrupción no se presenta de la misma forma ni en el mismo grado en todos los Estados, pero dado que, como ya apuntamos, el narcotráfico es un fenómeno global y transnacional, basta con que algunos países sean ineficientes en su control para que las consecuencias afecten a todo el globo. En otras palabras, de poco sirve que un Estado sea eficiente en la persecución de esta actividad, si el estado vecino no lo es. Al final, el mercado encuentra el punto más débil de la comunidad de Estados para llegar a su destino.

¿Qué hacer?

Frente a este panorama, las posibilidades de mejora en el RICD son limitadas. Una opción sería desde luego modificar el régimen prohibicionista y moverse hacia una *regulación* del fenómeno que implicaría cierto grado de legalización, aunque con reglas claras sobre quiénes y en qué circunstancias

podrían tener acceso a las drogas. Ello es probable que ocurra pronto con la marihuana. Sin embargo, es difícil pensar que algo similar va a pasar con el resto de las drogas ilícitas. Al menos no en los próximos años. La otra opción es tratar de arreglar las fallas que presenta el régimen para hacerlo más eficiente. En este sentido, si el principal problema que se presenta en algunos Estados es la corrupción, la cooperación internacional debería centrarse en el fortalecimiento institucional en aquellos países que presentan problemas de ese tipo. Desde luego, la primera tarea es hacer un diagnóstico de las capacidades institucionales de cada Estado y focalizar la cooperación en aquellos que presentan mayores debilidades en este aspecto. Esta no es una tarea fácil ni rápida, pero no parece haber otra opción, dentro del marco de la prohibición de las drogas, o al menos de algunas de ellas. En este sentido, uno de los cuatro pilares de la Iniciativa Mérida en su segunda fase es precisamente “institucionalizar la capacidad de mantener el estado de derecho”⁹⁶. Como parte de este proceso, se pueden construir grupos de trabajo multinacionales asilados de la corrupción. En este sentido, el modelo desarrollado por Estados Unidos con algunos países de las Unidades de Investigación Sensibles (*Sensitive Investigative Units* o SIU’s) podría ser de utilidad. Al parecer, dicho modelo ha resistido, hasta ahora, los embates de la corrupción y ha sido un instrumento eficaz para la lucha contra el narcotráfico en algunos países como México. (DEA 2007; Otero 2011).

Perspectivas

A pesar de que el RICD no ha sido todo lo eficaz que se pensaba cuando se diseñó, es probable que subsista durante varios años más, al menos para la mayoría de las drogas que ahora son ilícitas. En el caso de la marihuana es factible que algunos países abandonen la prohibición de manera explícita, como ha ocurrido en los estados de Washington y Colorado en Estados Unidos y como probablemente ocurra con Uruguay, lo cual obviamente ocasionaría un conflicto con los acuerdos internacionales firmados. En este sentido, es factible que algunos Estados renuncien, al menos parcialmente, a los compromisos adquiridos en los acuerdos internacionales al respecto, lo cual llevaría a un *régimen fragmentado*, que se aplicaría en algunas naciones y en otras no. Otro escenario es que algunos Estados puedan simplemente mantener una *dicotomía legal* con leyes internas permitiendo la producción

⁹⁶< http://photos.state.gov/libraries/mexico/310329/28april/The_Four_Pillars_ofCooperation_ESP.pdf > (consultado 28 de noviembre de 2013).

y venta de drogas pero manteniendo al mismo tiempo los acuerdos internacionales que lo prohíben. Un tercer escenario es que los Estados mantengan sus leyes internas y sus compromisos con el RICD tal como se encuentran ahora, pero que en la práctica no cumplan con ninguno de los dos. En este caso estaríamos ante un *régimen ineficaz*.

En cualquiera de estos escenarios la mayoría de las instituciones internacionales creadas en torno al RICD y los acuerdos firmados subsistirían, al menos en el caso de la mayoría de las drogas ilícitas, aunque es factible que la cooperación internacional se oriente cada vez más al fortalecimiento institucional dentro de los Estados. Ello podría volver al RICD más eficaz aunque probablemente a un costo muy alto en términos de recursos económicos y humanos y con eventuales incrementos en la violencia y la corrupción, en la medida en que las instituciones se debiliten. También es probable que en el largo plazo, si la experiencia de la regulación de la marihuana resulta exitosa en varios países, se comience a pensar en modelos similares para otras drogas. No obstante, un cambio en este sentido enfrentaría la oposición de las estructuras burocráticas nacionales e internacionales que se han creado en torno al RICD. Este puede ser un obstáculo mayúsculo para una modificación radical del régimen.

BIBLIOGRAFÍA

Chabat, Jorge (2012): “Drug trafficking and United States-Mexico relations. Causes of conflicto.” En: Paul J. Kenny/Mónica Serrano (eds.): *Mexico’s security failure*, New York: Routledge, pp. 143-160.

DEA (2007): *The Drug Enforcement Administration’s International Operations (Redacted)*, Audit Report 07-19, February 2007, Office of the Inspector General, cap. 3, “Investigative operations”. Disponible en: <<http://www.justice.gov/oig/reports/DEA/a0719/>> (consultado 11 de noviembre de 2013).

Heilmann, Daniel (2011): “The international control of illegal drugs and the U.N. treaty regime: preventing or causing human rights violations?”. En: *Cardozo Journal of International and Comparative Law*, Vol. 19, No. 237, pp. 237-290.

- King, Rufus (1957): “Narcotic Drug Laws and Enforcement Policies”. En: *Law and Contemporary Problems*, Vol. 22, No. 1, pp. 113-131.
- López, Mayolo (2011): “Paga sueldo el narco a funcionarios. Santos”: En: *Reforma*, 23 de junio de 2011. <http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentoImpresa.aspx?ValoresForma=1288998-1066,Santos&_ec_=1> (consultado 11 de noviembre de 2013).
- McAllister, William B. (2000): *Drug Diplomacy in the Twentieth Century. An international history*, Londres: Routledge.
- Nadelmann, Ethan A. (1990): “Global prohibition regimes: the evolution or norms in international society”. En: *International Organization*, Vol. 44, No. 4, pp. 479-526.
- OEA (2013): *El problema de las drogas en las Américas*, Washington, D.C.: Organización de los Estados Americanos, Secretaría General. Disponible en: <http://www.oas.org/documents/spa/press/Introduccion_e_Informe_Analitico.pdf> (consultado 11. De noviembre de 2013).
- Otero, Silvia (2011): “Presume la DEA participación en captura de 5 capos”. En: *El Universal*, 26 de octubre de 2011, <<http://www.eluniversal.com.mx/primera/38016.html>> (consultado 28 de noviembre de 2013).
- Thoumi, Francisco E. (2009): “La normatividad internacional sobre drogas como camisa de fuerza”. En: *Nueva Sociedad*, No. 222, julio-agosto, pp. 42-59.
- Waddell, Ian G. (1970): “International Narcotics Control”. En: *The American Journal of International Law*, Vol. 64, No. 2, pp. 310-323.

LA MARIHUANA EN LOS ESTADOS UNIDOS Y EL RÉGIMEN INTERNACIONAL DE CONTROL DE DROGAS: ¿POR QUÉ LO QUE VALE AFUERA NO VALE ADENTRO?

Francisco E. Thoumi⁹⁷

INTRODUCCIÓN

En los últimos años las políticas de drogas han sido cada vez más cuestionadas, especialmente en América Latina y en algunos Estados de la Unión Americana. En los Estados Unidos un grupo de casi veinte Estados ha permitido el uso medicinal de la marihuana, a pesar de que ni el gobierno federal ni las convenciones de las Naciones Unidas reconocen que la marihuana tenga usos médicos. En la elección de noviembre de 2012 el estado de Washington aprobó un referendo y el de Colorado una enmienda a su constitución, que permiten el uso recreativo de la marihuana. En América Latina desde hace más de un lustro la *Comisión Latinoamericana de Drogas y Democracia* conformada por tres expresidentes y otras personalidades de la región, y que luego fue la base de la *Comisión Global de Políticas de Drogas*, ha promovido un debate que cuestiona las políticas de los últimos 50 años basadas en la doctrina que limita el uso de las drogas psicoactivas a la medicina y la ciencia. Desde noviembre de 2011 el Presidente Juan Manuel Santos ha expresado repetidamente la necesidad de tener un amplio debate que permita repensar y mejorar las políticas actuales; en la Cumbre de las Américas de abril de 2012 a instancia de los presidentes de Colombia, Guatemala y México, se le dio a la OEA el mandato de elaborar estudios que analizaran el consumo, producción y tráfico de drogas psicoactivas con el fin de sentar las bases para un debate con bases científicas y empíricas sólidas, evitando las posiciones ideológicas basadas en emociones, sentimientos e intuiciones. En mayo de 2013 la OEA presentó el informe en respuesta al mandato en el que, sin apoyar ninguna política en especial, indica la necesidad de promover un debate basado en

⁹⁷El autor agradece los comentarios de Marcela Anzola, Jorge García-García y Francisco Leal Buitrago a versiones anteriores a este ensayo

evidencias científicas que permita explorar nuevas opciones de política, inclusive el uso recreativo de la marihuana y un enfoque fundamental de salud pública para tratar el consumo de todas las drogas psicoactivas.

Cualquier avance en la ruta hacia un debate que permita modificar las políticas actuales requiere entender la racionalidad de todas las partes interesadas (*stakeholders*). Haciendo eco de esta necesidad, este ensayo busca responder una pregunta importante: ¿Por qué los Estados Unidos, que ha promovido el Régimen Internacional de Control de Drogas (RICD), no lo aplica en su país? Con frecuencia esta pregunta se responde afirmando que o bien, los Estados Unidos tiene una doble moral, o que el RICD es un instrumento de la política imperialista de ese país con metas económicas y políticas. Ambas respuestas se fundamentan en paradigmas que permiten llegar a conclusiones sin necesidad de un estudio detallado de los procesos de toma de decisión ni de las instituciones de los Estados Unidos.

La primera sección del ensayo explora la relación histórica entre el RICD y los Estados Unidos y muestra que este país ha sido su principal promotor y ha insistido de manera continua en que los países Parte de las convenciones, las cumplan estrictamente. En la siguiente sección, para entender las contradicciones entre las políticas internas y externas, se analiza la Constitución de los Estados Unidos y se muestra como limita los poderes del gobierno federal y como genera graves conflictos entre el gobierno federal y los gobiernos estatales. En la tercera sección, se resaltan los enfrentamientos entre estos dos gobiernos y para entender cómo se han resuelto sus conflictos, se analizan las sentencias de la Corte Suprema relacionadas con las drogas ilegales. En la cuarta sección se intenta responder una pregunta clave: ¿Qué tanto puede hacer el gobierno federal para hacer cumplir el RICD y sus leyes sobre drogas ilegales? En la quinta se presentan las diferencias entre las concepciones sobre los derechos individuales en los Estados Unidos y otros países, lo cual permite comprender algunas características de la sociedad estadounidense y de su Constitución. El trabajo termina con una corta sección de conclusiones que resalta las posibles consecuencias de la legalización del uso recreativo de la marihuana en algunos estados de la unión americana.

El papel de los Estados Unidos en la formación e implementación del RICD

El RICD está formado por las reglas que emergieron de un siglo de discusión y acuerdos sobre el tema. Sus antecedentes comienzan con la Comisión de Shanghái de 1909, seguida por la Convención sobre el Opio de La Haya

de 1912 y otras tres convenciones en la Sociedad de Naciones durante el período entreguerras. Al terminar la segunda guerra mundial tres protocolos le dieron a la ONU el mandato de administrar el RICD y avanzaron en la regulación del mercado de los opiáceos. Estas fueron medidas de corto plazo que fueron suplantadas por la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961, enmendada por el protocolo de 1972, que consolidó y reemplazó la normatividad internacional anterior. Esta convención fue seguida por la Convención sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971 y la *Convención Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas* de 1988.

Durante los últimos 104 años el gobierno de los Estados Unidos lideró la creación del RICD y frecuentemente ha presionado a otros países para que ratifiquen y cumplan estrictamente con las convenciones. Los siguientes son algunos ejemplos, entre otros muchos posibles, que muestran casos en los que los Estados Unidos utilizaron su influencia para promover el RICD.

Tanto en la Comisión de Shanghái de 1909 como en la Conferencia de La Haya de 1912 Alemania había sido muy reticente a aceptar los controles que los Estados Unidos y China querían establecer y que afectaban la gran industria farmacéutica alemana. De igual manera, Turquía y Persia eran grandes productores de opio y querían proteger sus cultivos de amapolas. Estos tres países eludieron ratificar la Convención sobre el Opio de la Haya. Al terminar la primera guerra mundial las delegaciones estadounidense y británica a la Conferencia de París decidieron que la Convención de La Haya debía hacer parte del Tratado de Paz de Versalles. La delegación china insistió en que Alemania y Austria adhirieran a la Convención de 1912 como condición para firmar el tratado. Como para entrar en vigencia la Convención debía ser ratificada por una mayoría de países productores de opio y sus derivados, la adhesión de Alemania y Austria por medio del Tratado de Versalles logró ese cometido (McAllister 2000: 36).

La Sociedad de Naciones formada después de la guerra recibió el mandato de supervisar y administrar la Convención. Así pues, “en virtud de una resolución de la Sociedad de Naciones del 15 de diciembre de 1920, se autorizó al recientemente creado *Comité Consultivo sobre el Tráfico del Opio y otras Drogas Nocivas*, denominado comúnmente *Comité Consultivo sobre el Opio*, a asumir las funciones estipuladas en la Convención del Opio de La Haya de 1912” (ONUDD, 2008: 195).

Aunque el principal promotor de la Sociedad de Naciones fue el Presidente Woodrow Wilson, el congreso de los Estados Unidos no permitió que este país fuera miembro de ella. Sin embargo, este país fue muy activo en los

programas de control de drogas de la Sociedad, y fue un actor principal en los debates que llevaron a las convenciones de 1925, 1931 y 1936, de las cuales solamente firmó la de 1931.

Ese año Harry J. Anslinger, el legendario primer Comisionado de la Oficina Federal de Narcóticos, predecesora de la Administración Antidrogas (DEA), convenció al representante a la cámara por el Estado de Nueva York, Fiorello La Guardia, para que presentara una propuesta de ley que requería inspeccionar minuciosamente todas las importaciones provenientes de países productores de opio que no habían firmado y ratificado la Convención del Opio de La Haya. Esto indujo a Turquía a adherir a la convención (McAllister, 2000: 108).

La razón principal por la que el gobierno de los Estados Unidos no firmó las convenciones de 1925 y 1936 fue el rechazo de algunos países europeos, Persia, Turquía y la India a la posición americana que buscaba limitar los usos de las drogas a la medicina y la ciencia. Pero a pesar de no ser miembros de la Sociedad de Naciones, los Estados Unidos le proporcionaron apoyo financiero, especialmente a sus órganos de control de drogas, aunque en ocasiones el Secretario General de la Sociedad puso algunos obstáculos a las metas de ese país. Por ejemplo, después de la convención de 1936 Anslinger y Stuart Fuller, el Subdirector de la Oficina del Lejano Oriente del Departamento de Estado encargado de asuntos de drogas intentaron mantener el apoyo financiero a dichos órganos, pero el Secretario General rechazó la oferta porque esta requería usar los fondos para un destino específico. Sin embargo, los Estados Unidos mantuvieron la partida presupuestal para ser utilizada más adelante (McAllister 2000: 125).

Durante la Segunda Guerra Mundial los Estados Unidos continuaron apoyando las agencias del RICD y para garantizar su continuidad las transfirieron a Nueva York, Washington D. C. y Princeton. La guerra fortaleció la influencia de Anslinger quien preparó un grupo de funcionarios comprometidos con la meta de limitar en todo el mundo los usos de las drogas psicoactivas a la medicina y la ciencia. Anslinger actuó como “un zar mundial de las drogas” que decidía a que países comprar morfina y cocaína y que países podían importar desde los Estados Unidos. Así, presionó a los países a adherir a la letra de las convenciones: “en 1940 prohibió las exportaciones a México hasta que las autoridades suspendieron un programa experimental de tratamiento ambulatorio que incluía la distribución gratuita de morfina a adictos registrados. Cuando Chile comenzó a producir opio en 1942, el Comisionado embargó las exportaciones de drogas a ese país y convenció a la Gran Bretaña para que

hiciera lo mismo. Anslinger presionó al gigante farmacéutico Hoffman-Roche para que su subsidiaria argentina no vendiera medicamentos a los países del Eje o a sus intermediarios” (McAllister, 2000: 145).

Después de la guerra Anslinger promovió activamente un RICD más restrictivo que limitara los usos legítimos de las drogas. El primer avance lo logró con el Protocolo de Lake Success (Nueva York) firmado el 16 de diciembre de 1946, menos de 14 meses después de la creación de las Naciones Unidas. Este protocolo transfirió a la ONU todas las funciones que la Sociedad de Naciones había tenido con respecto a las drogas psicoactivas. Este fue el primer acuerdo sobre políticas globales dentro de la ONU, antecedido en un año a la Declaración Universal de Derechos Humanos y fue precedido solamente por acuerdos que tenían que ver con la organización y las finanzas de la ONU y los derechos y estatus de sus funcionarios. La rapidez en la adopción de acuerdos sobre drogas muestra que fue más fácil lograr un acuerdo sobre este tema que sobre los demás que preocupaban a los miembros de la ONU. En realidad, las fricciones en el tema de drogas entre países con regímenes comunistas, capitalistas, tribales, caudillistas y religiosos fueron mucho menores que en otros asuntos de política mundial.

Anslinger fue el principal promotor de una conferencia que pudiera llevar a una nueva convención, lo que logró con la *Convención Única sobre Estupefacientes* de 1961⁹⁸ que consolidó toda la normativa internacional precedente y cuyo artículo 4 sobre obligaciones generales reza “las Partes adoptarán todas las medidas legislativas y administrativas que puedan ser necesarias:c) Sin perjuicio de las disposiciones de la presente Convención, para limitar exclusivamente la producción, la fabricación, la exportación, la importación, la distribución, el comercio, el uso y la posesión de estupefacientes a los fines médicos y científicos.” Esto cumplió el objetivo de limitar los usos de las drogas psicoactivas a la medicina y la ciencia, formulado originalmente por el obispo Charles Brent, el líder de la delegación americana que presidió la Comisión de Shanghái en 1909.

Desde entonces la política internacional de los Estados Unidos ha promovido un estricto cumplimiento de la letra de las convenciones en todo el mundo. En ocasiones la diplomacia americana ha llegado hasta vetar debates en los que se pudiera cuestionar la regla sobre los usos lícitos de las drogas. Por ejemplo, en mayo de 1994 el Banco Mundial organizó un seminario para discutir las políticas de drogas e invitó a un grupo de académicos y políticos

⁹⁸Cfr. <http://www.unodc.org/pdf/convention_1961_es.pdf> (consultado 11 de noviembre de 2013).

que tenían posiciones diversas, y en algunos casos, opuestas. El Departamento de Estado le pidió al Banco que retirara la invitación a Ethan Nadelmann, profesor de la Universidad de Princeton, y a Gustavo De Greiff, el ex Fiscal General colombiano que abogaba por una liberalización del mercado de drogas. Cuando el Banco rechazó la solicitud, el Departamento de Estado amenazó con negarle la entrada al país al Dr. De Greiff y devolverlo a Colombia. El Banco canceló el seminario 48 horas antes de su inicio⁹⁹.

Durante el periodo 2004-2006 los Estados Unidos en varias ocasiones presionaron a la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) y a la Unión Europea para que rechazaran los programas de reducción de daño que incluían el cambio de agujas y jeringas y para que eliminaran el uso del término “reducción de daño”. La presión fue tal que en un momento hubo una amenaza de cortar la contribución americana a ONUDD (Bewley-Taylor 2012: 111-116).

Recientemente los Estados Unidos han continuado su tradición de presionar a los países para que cumplan estrictamente con la letra de las convenciones. En 2009 Bolivia presentó una solicitud para enmendar la Convención Única de 1961 con el fin de permitir la práctica tradicional de mascar coca de las comunidades indígenas. Después de los 18 meses requeridos para que los países Parte de la Convención consideraran la solicitud, 17 países, incluyendo a los Estados Unidos se opusieron y las Naciones Unidas rechazaron la solicitud. Bolivia, siguiendo la letra de la Convención, la denunció y solicitó volver a adherir con reservas que garantizaran la legalidad de la práctica tradicional. Después de otros 18 meses, el 10 de enero de 2013, una nueva votación produjo solamente 15 votos negativos, de los 63 necesarios para vetar la nueva adhesión de Bolivia. Tres meses antes, los Estados Unidos fueron los primeros de los 15 en oponerse. En ambos casos los Estados Unidos afirmaron que su voto negativo se debió a que las políticas bolivianas socavaban la integridad del RICD porque facilitaban la producción de coca para el mercado ilegal de la cocaína.

Es importante aclarar también que los Estados Unidos no han sido el único promotor el RICD y que este tiene un gran apoyo internacional que incluye países poderosos. Por ejemplo, en los dos casos citados sobre las solicitudes de Bolivia, los miembros del G-8 votaron en bloque contra ellas. Es notable que entre estos países se encuentren algunos de los más fuertes promotores de programas de reducción de daño con respecto del consumo como Alemania y la Gran Bretaña. Hoy entre los países prohibicionistas más

⁹⁹Yo conozco el incidente porque fui parte del comité organizador del seminario.

duros se cuentan Rusia, Japón, Suecia, la China, y todo el mundo musulmán.

Los anteriores son solamente algunos ejemplos que muestran como el estricto cumplimiento de las convenciones de drogas ha sido una meta constante durante un siglo de la política internacional de los Estados Unidos. Pero aunque este país haya sido la fuerza principal detrás del desarrollo e implementación del RICD, como se verá adelante, este no ha tenido influencia sobre las políticas internas del país.

La promoción del RICD por los Estados Unidos es explicada frecuentemente como resultado de sus intereses económicos o imperiales y muchos autores consideran que el RICD fue impuesto a los países suramericanos (Arango/Child 1985: 67-79). Sin embargo, los trabajos históricos más rigurosos resaltan el peso de factores institucionales. En realidad, la promoción del RICD por los Estados Unidos es un ejemplo del poder de grupos de presión monotemáticos, para los que una política específica genera beneficios morales o económicos muy altos, mientras que los costos generados por la política se distribuyen ampliamente pero no son muy importantes para cada perjudicado. En estos casos, los monotemáticos pueden prevalecer, aunque sean una minoría, porque los perjuicios de los perjudicados son pequeños¹⁰⁰.

Por eso no hubo disenso fuerte cuando las convenciones se firmaron, pero hoy hay perjuicios graves en países que no los esperaban, lo que genera los vientos de reforma.

Es difícil encontrar casos en los Estados Unidos en los que el RICD se mencione en las discusiones internas sobre políticas de drogas. Hace cien años la Convención de la Haya de 1912 “tuvo valor como instrumento de promoción, es decir, como declaración oficial de los peligros del opio y del comercio del opio y otras drogas con fines que no fueran los médicos. Asimismo, sirvió de incentivo para algunas leyes nacionales sobre la materia, por ejemplo, la Ley Harrison que promulgaron los EE.UU. en 1914 y que sentó las bases de la legislación del siglo XX de ese país en materia de estupefacientes. La ausencia de legislación en los EE.UU. en la época de la Convención de La Haya socavó considerablemente la capacidad internacional para insistir en su postura. Quizá por ese motivo, la delegación de los EE.UU. no pudo llegar a un acuerdo respecto de la reducción del cultivo de adormidera. Por consiguiente, el artículo 1 solamente obligó a las Potencias contratantes a ‘fiscalizar’ la producción de opio y no a limitarla a usos médicos y científicos” (ONUDD 2008: 194). En conclusión, aunque la

¹⁰⁰La teoría de la “lógica de la acción colectiva” explica claramente estas situaciones (Olson 1971).

Convención de La Haya se utilizó para promover la Ley de Harrison, la razón de trasfondo fue la necesidad de tener una legislación nacional para tener credibilidad en la promoción de la política internacional de drogas del país.

En 1932 hubo otro caso en el que las normas internacionales fueron parte del debate interno. Anslinger, miembro del partido republicano, utilizó el requisito creado por la Convención de 1931 de tener una agencia de control de drogas para que el nuevo gobierno demócrata no debilitara la Agencia Federal de Narcóticos, que había sido afectada por casos graves de corrupción (McAllister 2000: 107).

El gobierno federal en 1970 aprobó el *Acta de Sustancias Controladas* (ASC) como Título II del *Acta Comprensiva de Prevención y Control del Abuso de Drogas*. El ASC sienta las bases de la política de drogas del gobierno federal que regula la manufactura, importación, posesión, uso y distribución de ciertas sustancias reguladas. El ASC surgió en reacción al aumento en el consumo de drogas psicoactivas durante la década de los sesentas pero originalmente no fue muy punitiva. De acuerdo con la historia clásica de las drogas en los Estados Unidos el ASC consolidó las normas federales sobre drogas pero fue relativamente flexible con relación a las políticas, reflejando en parte un grado de tolerancia hacia las drogas que prevaleció entre 1968 y 1973 (Musto 1993: 293-294).

El ASC siguió el modelo establecido en la Convención Única de 1961 y creó cinco listas de drogas sujetas a diferentes controles dependiendo del grado de peligro que se estimaba que tenían. En documentos oficiales se hace referencia a que el ASC cumple con las responsabilidades de los Estados Unidos con el RICD. Por ejemplo, en la página web de la Administración de Alimentos y Drogas (USFDA)¹⁰¹ en el párrafo 801 sobre los hallazgos y declaraciones del Congreso se encuentran referencias a que el país había firmado la *Convención sobre Sustancias Psicotrópicas* de 1971 y que para ejecutarla era necesario tener leyes apropiadas. Este es un caso en el que podría decirse que la normatividad internacional se utilizó para promover cambios en la legislación interna, excepto que la Convención sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971 fue promovida por los Estados Unidos en respuesta al aumento en el consumo interno de dichas sustancias durante los años sesentas. En otras palabras, los Estados Unidos simultáneamente avanzó en su legislación nacional y promovió la internacional. Ambas medidas tenían el mismo fin: disminuir la disponibilidad de drogas dentro del país.

¹⁰¹<<http://www.fda.gov/regulatoryinformation/legislation/ucm148726.htm>> (consultado 11 de noviembre de 2013).

El ASC ha ido adaptándose a los cambios en los mercados de drogas ilícitas internacionales y dentro de los Estados Unidos y a los cambios en tecnología que han afectado dichos mercados. El ASC ha tenido varias enmiendas. En 1976 para regular las nuevas máquinas e instrumentos utilizados en medicina para tratar pacientes; en 1978 para satisfacer los requisitos de la Convención sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971; en 1984 para aumentar las sentencias para reincidentes y para quienes traficaban cerca de colegios; en 1986 para controlar las drogas análogas a las incluidas en las listas I y II del ASC; en 1988 para cumplir con la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988 que requería regular un grupo de precursores químicos; en 1993 en respuesta al creciente tráfico de metanfetamina; y en 2008 para exigir una receta legítima para poder comprar drogas en las farmacias por internet.

A pesar de los casos anteriores, el RICD ha sido fundamentalmente un instrumento clave de la política exterior de los Estados Unidos, y se ha utilizado para que las drogas no entren al país. Por eso, en los debates recientes sobre el uso medicinal de la marihuana en 18 Estados y el Distrito de Columbia y sobre el uso recreativo en los Estados de Colorado y Washington el RICD no ha sido tema de discusión. Las referencias al RICD son escasas y las exhortaciones a cumplirlo aún menos. Por ejemplo, en un seminario el 5 de enero de 2013 en la Brookings Institution en Washington D. C., una profesora de la Pepperdine University de California recomendó que los Estados Unidos denunciaran las convenciones “como lo hizo un país suramericano productor de coca” y que luego volviera a adherir con reservas. El 4 de marzo de 2013 la *Save Our Society from Drugs (S.O.S.)* una organización que apoya la política prohibicionista del gobierno federal le envió una carta abierta a los senadores Leahy y Grassley, sugiriéndoles una serie de preguntas sobre el cumplimiento del ASC y de las Convenciones de 1961 y 1988, que le deberían hacer al Fiscal General Eric Holder en la audiencia programada para que explicara la posición del gobierno federal sobre las políticas de Colorado y el Estado de Washington. La carta fue firmada por personajes públicos incluyendo ocho exdirectores de la DEA, 3 exdirectores de la oficina de drogas de la Casa Blanca, un ex miembro de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes y representantes de 26 ONG que apoyan las políticas actuales. Sin embargo, la resonancia de esta carta en los medios ha sido muy poca. A pesar de estas referencias al RICD, el desconocimiento del papel de los Estados Unidos en su generación e implementación y de su uso durante un siglo como un instrumento de su política internacional

de drogas es enorme. No sorprende entonces que el RICD no haya sido un factor relevante en el debate nacional.

Conflictos y límites constitucionales

No cabe duda que las medidas resultado de las votaciones en los estados de Colorado y Washington violan la norma fundamental del RICD, que limita a la medicina y la ciencia el uso de las drogas psicoactivas incluidas en las convenciones, inclusive la marihuana. Sin embargo, el gobierno federal bien puede encontrar fuertes obstáculos para lograr que los Estados de la Unión cumplan con las convenciones.

La Constitución americana busca balancear diversas metas e intereses conflictivos, y este balance evoluciona y cambia en el tiempo a través de las interpretaciones que la Corte Suprema hace de la Constitución. Cuando las políticas de drogas son objeto de examen por parte de la Corte Suprema, esta debe decidir cómo lograr equilibrios entre diversos artículos de la Constitución que aparentemente se contradicen.

La Cláusula de la Supremacía. El Artículo VI, Cláusula 2 de la Constitución dice: “La presente Constitución, las leyes de los Estados Unidos que en virtud de ella se aprobaren y todos los tratados celebrados o que se celebraren bajo la autoridad de los Estados Unidos serán la suprema ley del país. Los jueces de cada estado estarán obligados a observarla aun cuando hubiere alguna disposición en contrario en la Constitución o en las leyes de cualquier estado.” Este artículo sienta las bases de la *Doctrina de la Prevalencia*¹⁰² de la ley federal sobre las leyes estatales. A cualquier lego que lea esta cláusula le parece claro que los Estados deben cumplir los tratados internacionales suscritos por el gobierno federal. Sin embargo, como frecuentemente sucede con el derecho, las cosas no son tan simples como parecen.

Límites a los poderes del gobierno federal. La Décima Enmienda provee que “Las facultades que esta Constitución no delegue a los Estados Unidos, ni prohíba a los Estados, quedan reservadas respectivamente a los Estados o al pueblo.” Es decir, los Estados soberanos que conforman la Unión le han cedido al gobierno federal algunos poderes “enumerados”. Estos son limitados y no pueden ser excedidos por el gobierno federal. Por eso, las decisiones de la Corte Suprema con respecto a

¹⁰² “Preemption”.

conflictos entre los Estados y el gobierno federal deben estar basadas en dichos poderes y con frecuencia apelan a, por ejemplo, la “*cláusula de comercio*” (Artículo I, Sección 8, Cláusula 3 de la Constitución) que reza: “El Congreso tendrá facultad para reglamentar el comercio con naciones extranjeras, así como entre los estados y con las tribus indias”.

Libertad de religión y de expresión. La Primera enmienda de la Constitución afirma: “El Congreso no aprobará ninguna ley con respecto al establecimiento de religión alguna, o que prohíba el libre ejercicio de la misma o que coarte la libertad de palabra o de prensa; o el derecho del pueblo a reunirse pacíficamente y a solicitar del Gobierno la reparación de agravios.” De acuerdo con esta enmienda el uso de drogas psicoactivas en ceremonias religiosas está protegido por la Constitución. En efecto, esta fue la razón por la cual durante la prohibición al alcohol (1920-1933) el uso ceremonial del alcohol y la producción para ese fin fueron permitidos. Así, tanto los cristianos como los judíos pudieron celebrar sus ritos sin restricciones.

La aplicación de las políticas de control de drogas enfrenta otros obstáculos constitucionales, además de los que surgen de los conflictos entre los poderes del gobierno federal y de los gobiernos estatales, porque la Constitución limita muchas de las posibles acciones de la policía y otros órganos del estado encargados del cumplimiento de la ley. La Cuarta Enmienda a la Constitución impone restricciones a la aplicación de las políticas de drogas: “No se violará el derecho del pueblo a la seguridad de sus personas, hogares, documentos y pertenencias, contra registros y allanamientos irrazonables, y no se expedirá ningún mandamiento, sino a virtud de causa probable, apoyado por juramento o promesa, y que describa en detalle el lugar que ha de ser allanado, y las personas o cosas que han de ser detenidas o incautadas.” La pregunta que surge de la cuarta enmienda es simple: ¿qué métodos puede usar el gobierno para hacer cumplir sus políticas de drogas?

La Cláusula de la Supremacía y la Primera y Décima Enmiendas generan un grado importante de ambigüedad legal con respecto a la producción, comercio y consumo de drogas psicoactivas porque requieren que los gobiernos federal y estatales cumplan con el RICD, pero no definen la línea que separa los poderes del gobierno federal de los de los estados e imponen fuertes restricciones a la capacidad del gobierno federal para hacer que los Estados cumplan con dicho régimen y con las políticas federales. La Cuarta Enmienda prevé restricciones a la fiscalización por parte del Estado y como

se verá más adelante, restringe lo que el Estado puede hacer para controlar la producción, tráfico y consumo de drogas.

El núcleo de los asuntos de política nacional de drogas y las sentencias de la corte suprema

A) El enfrentamiento entre los estados y el gobierno federal

El problema de la política de drogas radica en establecer qué poderes tiene el gobierno federal para hacer prevalecer el ASC y la Cláusula de Supremacía. Sin embargo, la solución a este problema no es clara porque depende de la interpretación que las cortes den a las leyes y a la Constitución. Varios trabajos recientes (Garvey 2012; Mikos 2012; Taylor 2013) estudian las medidas sobre marihuana medicinal adoptadas por 18 estados más el Distrito de Columbia y la legalización del uso recreativo de marihuana en los estados de Colorado y Washington. Bajo la Cláusula de la Supremacía, las leyes federales generalmente prevalecen sobre las estatales. Sin embargo, en el caso de la marihuana y de las drogas controladas en el ASC las cortes no han interpretado de esa manera la relación entre las normas federales y estatales y han considerado que cuando el congreso aprobó el ASC no pretendió suplantar todas las leyes estatales relativas a las sustancias controladas. Las cortes han considerado esta relación dentro de un contexto de dos entes soberanos, cada cual con su propia legislación sobre drogas y con sistemas independientes para hacer cumplirlas. Por eso, algunas conductas prohibidas por uno de los soberanos pueden no ser prohibidas por el otro. Por eso, las leyes estatales y federales sobre la marihuana pueden ser inconsistentes, lo que hace que algunas conductas sean ilegales dentro del ámbito federal pero no dentro del estatal y viceversa (Garvey 2012; Mikos 2012).

Para entender cómo se han resueltos estas ambigüedades e inconsistencias es necesario analizar las sentencias de la Corte Suprema.

B) Las sentencias sobre drogas de la corte suprema.

En la década del 2000 hubo dos sentencias importantes sobre drogas que ilustran la forma en la que la Corte Suprema ha enfrentado los conflictos entre la Constitución y el ACS. Estas sentencias fueron la del 2005 *Gonzales v. Raich* sobre marihuana medicinal en California y la del 2006 *Gonzales v. O Centro Espirita Beneficiente Uniao do Vegetal* sobre ayahuasca (yagé) en Nuevo México.

La decisión del 2005 sobre marihuana medicinal es muy reveladora. Angel Raich y Diane Monson demandaron al gobierno federal después de que agentes de la DEA confiscaran y destruyeran 6 plantas de marihuana que cultivaban para uso personal de Raich por recomendación de su médico, lo cual era consistente con la ley californiana de la marihuana medicinal. El argumento de la demanda fue que la “prohibición categórica” de la ASC aplicada a la manufactura y posesión intraestatal de marihuana excedía los poderes del Congreso bajo la Cláusula de Comercio, pero la Corte Suprema en una decisión de 6 votos contra 3, afirmó de manera clara que la prohibición federal estaba dentro de la autoridad constitucional del Congreso (Garvey, 2012). El argumento de la Corte se basó en que, aunque la cantidad de marihuana era muy pequeña, la jurisprudencia precedente había establecido firmemente los poderes del Congreso para regular actividades puramente locales que “hicieran parte de la clase de actividades que tienen un efecto importante sobre el comercio interestatal”. Por eso, dejar la marihuana cultivada para autoconsumo por fuera del control federal tendría efectos importantes sobre el mercado nacional de marihuana. Sin embargo, la Corte no decidió en este caso si la Cláusula de Comercio hacía que las leyes federales prevalecieran sobre cualquier posesión y uso de marihuana dentro de un estado.

A pesar de la decisión de la Corte, el disenso expresado por la Magistrada Sandra Day O’Connor, la primera mujer miembro de la Corte Suprema, conservadora nominada por Ronald Reagan, es muy revelador:

“Este caso ejemplifica el papel de los Estados como laboratorios. Los poderes policiales básicos de los Estados siempre han incluido la autoridad para definir la ley criminal y proteger la salud, seguridad y bienestar de sus ciudadanos. California en ejercicio de esos poderes, primero en las urnas y luego por codificación legislativa, llegó a su propia conclusión con respecto de la difícil y sensitiva pregunta si la marihuana debería estar disponible para aliviar dolores y sufrimientos severos. La Corte al sancionar hoy una aplicación del Acta de Sustancias Controladas, acaba ese experimento, sin tener prueba alguna de que el cultivo personal, la posesión y el uso de la marihuana para fines medicinales, aunque esto se viera como una actividad económica, tienen un efecto sustancial sobre el comercio interestatal.”

Esta opinión es sugestiva de lo que la Corte podría juzgar en los casos de Colorado y del Estado de Washington.

En el 2006 la Corte Suprema dictó una sentencia en el caso de la ayahuasca

(yagé), una planta amazónica utilizada en algunos ritos religiosos. La ayahuasca contiene dimetilriptamina (DMT), un alucinógeno incluido en la lista I de la Convención de 1971 y en la lista I del ASC. La decisión fue en el caso *Gonzales v. O Centro Espirita Beneficiente Uniao do Vegetal*, una religión con unos 30.000 adherentes en Brasil y con presencia en algunos lugares de los Estados Unidos. Esta religión cree que beber te de ayahuasca les ayuda a comprender a Dios y el propósito de la vida, por lo que lo utiliza en sus ceremonias religiosas (Bayer, 2006).

Después de que inspectores de aduana confiscaran un envío y amenazaran enjuiciar a los miembros del grupo acusándolos de violar leyes federales, el grupo alegó que sus prácticas religiosas estaban protegidas por el *Acta de Restauración de las Libertades Religiosas* (Religious Freedom Restoration Act) y había ganado la demanda en la Corte de Distrito y en el Tribunal de Apelaciones del Décimo Circuito. El Departamento de Justicia de la administración Bush apeló la decisión ante la Corte Suprema.

De acuerdo con el Acta de Restauración de las Libertades Religiosas, aprobada por el Congreso en parte para proteger el uso del peyote en la Iglesia Nativa Americana (Native American Church), el gobierno debe demostrar que tiene un “interés estatal superior” (Compelling Interest) para restringir la libertad religiosa y debe usar los “métodos menos restrictivos” posibles para satisfacer dicho interés. De acuerdo con el Presidente de la Corte Suprema el gobierno no pasó la prueba requerida y la Corte votó unánimemente a favor del grupo religioso (Bayer 2006).

En febrero y marzo de 2013 la Corte Suprema emitió dos sentencias que muestran las limitaciones constitucionales que enfrenta la policía para hacer cumplir las políticas de drogas. El caso de *Florida v. Jardines* es el más interesante: En 2006 la policía recibió una pista anónima sobre la presencia de marihuana en una casa con jardín. Un oficial de la policía fue a la vivienda acompañado de un perro entrenado en encontrar drogas ilegales. El oficial con el perro atravesaron el jardín para llegar a la puerta de la casa y allí el perro se sentó indicando que había olido alguna droga. El policía entonces obtuvo la orden de allanamiento con la que entró a la casa y encontró 179 plantas equivalentes a más de 25 libras de marihuana, cuyo valor se estimó en USD700.000. El ocupante de la casa, Joelis Jardines, fue capturado tratando de escapar.

El voto de la Corte Suprema fue 5-4 en favor de Jardines y declaró inconstitucional la acción de la policía porque la participación del perro fue un registro y allanamiento irrazonable, debido a que no había causa probable

sino una mera sospecha sin evidencia. La Corte concluyó que si el policía hubiera olido la marihuana la solicitud de la orden de allanamiento habría sido obtenida legalmente, pero la nariz del perro equivalía a un instrumento que violaba la privacidad de la vivienda de Jardines. En este caso la nariz del perro se consideró semejante a utilizar binoculares para espiar dentro de la casa, lo cual viola el derecho a la privacidad. Según la Corte, “todo individuo tiene el derecho de retirarse a su hogar y permanecer en él libre de cualquier intrusión del gobierno”. Otro punto interesante de esta decisión fue la composición de los votantes a favor y en contra. Los votos de inconstitucionalidad fueron de 2 derechistas y 3 izquierdistas de la Corte, lo cual es inusual en una Corte bastante polarizada. Postdata: Joelis Jardines actualmente está en la cárcel purgando una sentencia por otros delitos.

En el otro caso, *Harris v. Florida*, un policía paró un camión en carretera y su perro indicó erradamente que había drogas. Sin embargo, al registrar el contenido del camión se encontraron precursores químicos legales utilizados en la producción de anfetaminas. En este caso, a pesar del error del perro, la Corte unánimemente consideró constitucional la acción porque estimó que había habido causa probable.

Hay otras jurisprudencias de la Corte Suprema que también influyen sobre la capacidad del gobierno federal para hacer cumplir tratados internacionales. En 1957 en el caso *Reid v. Covert* la Corte decidió que la Constitución prevalece sobre los tratados internacionales ratificados por el senado. En este caso un tribunal militar de los Estados Unidos en la Gran Bretaña encontró a la Sra. Covert culpable de haber asesinado a su esposo. El Sr. Covert era un militar estadounidense. Cuando se cometió el crimen, había un acuerdo entre los dos países que le daba a las cortes militares de los Estados Unidos jurisdicción exclusiva sobre los crímenes cometidos en la Gran Bretaña por los militares estadounidenses y sus familias. La Corte concluyó que los ciudadanos americanos tenían derecho a la protección proporcionada por la Carta de Derechos aunque estuvieran en el extranjero. En este caso, la Sra. Covert tenía la protección de la Quinta Enmienda a no inculparse y de la Sexta Enmienda a un juicio que siguiera el debido proceso. La Corte concluyó que la sentencia era inconstitucional.

El argumento implícito en la sentencia de la Corte Suprema fue que el gobierno federal era un agente y que el principal eran los Estados y el Pueblo. En el caso de la Gran Bretaña la situación era semejante. Los tratados internacionales son acuerdos entre agentes y estos no pueden exceder los poderes que los principales les han dado a los agentes. Por eso, para que un tratado

prevalezca, sería necesario reformar la Constitución¹⁰³.

Estas decisiones reflejan que las políticas de drogas en los Estados Unidos son fundamentalmente un asunto interno. Las decisiones de la Corte Suprema no hacen referencia alguna al RICD. Lo mismo ocurre con las discusiones posteriores a las votaciones en Colorado y el Estado de Washington en las cuales el RICD o los compromisos internacionales del país casi nunca se mencionan. Las obligaciones adquiridas internacionalmente por los Estados Unidos en el mejor de los casos son una pequeña nota de pie de página en la discusión.

¿Que tanto puede hacer el gobierno federal?

García (2013: 6) resume las diferentes clases de acuerdos internacionales y las formas en las que se aplican en el país: los tratados de ejecución inmediata “tienen fuerza de ley sin necesidad de una acción posterior del congreso. Las estipulaciones de los tratados que no son de ejecución inmediata requieren legislación que le proporcione a las agencias de los Estados Unidos la autoridad legal para desarrollar las funciones y obligaciones contempladas en los acuerdos o para que las partes privadas puedan hacerlas cumplir por medio de las cortes”. Los acuerdos de ejecución inmediata tienen un estatus similar al de los estatutos federales: son superiores a las leyes estatales pero inferiores a la Constitución. Pero los tratados o acuerdos ejecutivos que no son de ejecución inmediata tienen un estatus limitado y su aplicación está determinada por la legislación y reglamentos que los regulan.

Esta situación genera varias preguntas importantes sobre la constitucionalidad de las acciones de las tres ramas del gobierno federal con respecto a la marihuana. Primero: ¿Tiene el Congreso poder para prohibir la producción, posesión y distribución de marihuana? Segundo, ¿qué tanto puede el gobierno federal ordenar a los estados la adopción de leyes semejantes a las federales o que hagan cumplir la prohibición federal? Tercero, ¿pueden las leyes federales suplantar los esfuerzos de los estados para regular la marihuana? Y cuarto, ¿hasta qué punto el Departamento de Justicia está obligado a hacer cumplir la prohibición? (Garvey 2012).

Las respuestas a todas estas preguntas son ambiguas. Las fricciones entre el gobierno federal y los gobiernos estatales han sido una constante en la historia del país y la línea divisoria entre los poderes de cada uno ha sido

¹⁰³Este es un argumento utilizado por los Estados Unidos para no aceptar que la Corte Internacional de Justicia juzgue a los militares estadounidenses por crímenes cometidos en el extranjero.

continuaamente cuestionada y alterada por las cortes. La respuesta a la primera pregunta es simple: en algunos casos si y en otros no. Por ejemplo, si la producción, posesión o distribución de marihuana tienen efectos sobre el comercio interestatal, la respuesta es positiva. En otros casos como dictaminó la Corte en el caso de *Florida v. Jardines* la respuesta es negativa. Las dos siguientes preguntas se centran en el conflicto entre la Cláusula de la Soberanía y la Décima Enmienda. Por eso, muchos de los debates sobre políticas tienen que ver con quien tiene el poder de formular e implementar las políticas del gobierno federal en los estados. La ambigüedad inherente al sistema hace que muchas de las decisiones de las cortes, incluyendo las de la Corte Suprema, sean impredecibles y puedan cambiar con el correr del tiempo, porque dependen de las opiniones de los magistrados del momento, más que del mismo sistema¹⁰⁴.

En el caso de la marihuana el Departamento de Justicia argumentó que de acuerdo con la Cláusula de la Supremacía, el cultivo de marihuana para autoconsumo medicinal es ilegal independientemente de las leyes estatales, o sea que las leyes federales prevalecen sobre las estatales. Sin embargo, la Corte no resolvió el conflicto que permite que las leyes estatales que contradigan a las federales y vice versa.

Como la Décima Enmienda se centra en los “poderes enumerados” transferidos por los estados al gobierno federal, su interpretación define la línea que separa los poderes del gobierno federal de los de los estados. Inicialmente la Corte Suprema interpretó que la enmienda establecía algunas funciones centrales de los estados que quedaban fuera de la autoridad del gobierno federal, pero con el tiempo la opinión de la Corte evolucionó y ha sido más restrictiva con el fin de proteger a los estados en contra de los esfuerzos del gobierno federal de aumentar sus funciones a costa de las de los estados (Garvey 2012). Por eso, las Cortes han argumentado que los estados no tienen obligación de hacer cumplir muchas leyes federales, inclusive las de la marihuana.

De acuerdo con las cortes, para que las leyes federales sobre marihuana prevalezcan sobre las estatales es necesario probar que el ASC esté en “conflicto positivo” con las leyes estatales. Para que ese sea el caso, se requiere demostrar que las leyes estatales hacen que sea “físicamente imposible” cumplir con las leyes federales, o que la ley estatal es un obstáculo para

¹⁰⁴Por eso también, las nominaciones a la Corte Suprema, cuyos nombramientos son de por vida, se han convertido en un instrumento utilizado por todos los presidentes para promover sus agendas de política más allá de sus periodos presidenciales.

lograr y ejecutar todos los propósitos y objetivos del Congreso al aprobar su ley (Garvey 2012). En el caso de Colorado y el Estado de Washington las cortes deberán decidir si uno o ambos requisitos se cumplen. La decisión de la Corte Suprema en este caso es impredecible teniendo en cuenta su tendencia durante las últimas décadas a fortalecer los derechos de los estados.

Mikos (2012: 9-10) resalta algunos de los obstáculos que enfrenta el gobierno federal para imponer sus leyes sobre marihuana. Primero, la Corte Suprema no ha logrado resolver claramente el asunto de la prevalencia de las leyes federales. Es decir, la Corte no ha definido la línea que separa claramente los poderes “enumerados” de los “no enumerados”. Segundo, la Corte Suprema y el Congreso no han fortalecido la capacidad del gobierno federal para hacer cumplir leyes relacionadas con la marihuana.

La Corte Suprema nunca ha concluido que el Congreso tiene poder para evitar que los estados permitan comportamientos privados, aunque estén prohibidos por leyes del Congreso. Además, el Congreso le ha dejado a los estados el campo de la regulación de las drogas. En la misma forma en que el Congreso no puede ordenarle a los estados que criminalicen comportamientos, tampoco puede ordenarles que mantengan o establezcan prohibiciones. Además, los agentes estatales encargados de hacer cumplir las leyes no tienen obligación de colaborar con el gobierno federal en sus esfuerzos para hacer cumplir sus leyes. El Congreso puede exhortar a los estados para que cumplan las leyes federales, pero no pueden forzarlos a que lo hagan (Mikos 2012: 11-21).

Curiosamente, si algún estado implementara un monopolio estatal para producir marihuana y distribuirla controladamente a los usuarios y adictos, como Uruguay está proponiendo, sí le daría pie a la legislación federal para que esta prevaleciera sobre la estatal porque estaría en “conflicto positivo” con el ASC (Mikos 2012: 16).

La respuesta a la pregunta sobre la obligación del gobierno federal de hacer cumplir las leyes sobre la marihuana es también ambigua. Todo organismo encargado de hacer cumplir la ley enfrenta dos restricciones: primero, los recursos son siempre limitados lo que obliga a establecer prioridades para asignarlos. Segundo, debe proceder de acuerdo con la ley. Las restricciones financieras obligan a todas las agencias a escoger qué crímenes atacar, cuáles prevenir, qué criminales enjuiciar, en qué áreas geográficas concentrar sus actividades, etc. Las agencias también deben respetar normas sobre discriminación, uso de fuerza, procedimientos para obtener evidencia, etc. Las restricciones financieras y el apego a las leyes implican algún grado de

impunidad porque no es posible atacar a todas las acciones criminales. Estas restricciones han llevado a formular y aplicar la doctrina de la “*discrecionalidad fiscalizadora*” que le da al Departamento de Justicia una amplia laxitud con respecto de sus esfuerzos para hacer cumplir las leyes federales. Por eso, aunque la producción, comercio, y consumo de marihuana son ilegales a nivel federal, el Departamento de Justicia no está obligado a hacer cumplir dichas leyes en estados cuyas leyes estén en conflicto con las estatales. La decisión de cómo, dónde y cuándo tratar de hacer cumplir las leyes federales sobre la marihuana es un asunto de política del gobierno federal.

Todo lo anterior lleva a concluir que el gobierno federal tiene poco poder para forzar a los estados a cumplir con las leyes que prohíben el uso recreativo de la marihuana. Además, otros elementos reducen ese poder. La realidad política actual actúa en detrimento de dicho poder. Los conflictos entre las leyes estatales y federales sobre la marihuana tienden a hacer más laxos los comportamientos sobre su uso. Los problemas económicos y fiscales del país han reforzado la desconfianza que muchos ciudadanos tienen del gobierno federal; el uso bastante común de la marihuana también ha hecho que se haya perdido el estigma que tenía en el pasado.

El asunto de los derechos individuales presenta otro obstáculo al gobierno federal. En el pasado varios casos en los que la ley federal prevaleció sobre las leyes estatales tenían que ver con la defensa de derechos cívicos enfrentados a leyes estatales discriminatorias. Esto fue lo que ocurrió en los años sesenta cuando el gobierno federal obligó a los Estados a eliminar la segregación racial en la educación y vivienda y los obstáculos al voto de las minorías raciales. Hoy la situación es inversa: el movimiento promotor del uso recreativo de la marihuana argumenta que es un derecho personal, lo que implica que el gobierno federal esté restringiendo derechos.

Una lección sobre los Estados Unidos

El estudio de las decisiones de la Corte Suprema y las limitaciones del gobierno federal dejan algunas lecciones sobre los Estados Unidos, que la gran mayoría de los extranjeros y posiblemente muchos estadounidenses, tal vez no han captado. Todos los humanos afirmamos ser racionales, pero cualquier muestreo muestra que las contradicciones entre nosotros son enormes. La psicología moderna (Haidt 2012; Kahneman 2012) demuestra claramente, basándose en estudios empíricos, que la razón está al servicio de las intuiciones y de las emociones y por eso, muchas veces individuos hones-

tos, educados y rigurosos en sus análisis llegan a conclusiones y soluciones diferentes cuando se enfrentan al mismo problema. Una de las diferencias más grandes, si no la mayor, entre la forma en que piensa un estadounidense y un latinoamericano se encuentra en las concepciones diferentes de los derechos. La cultura estadounidense es profundamente individuo-céntrica mientras que la mayoría de las demás culturas, aunque el individualismo pueda ser fuerte, son mucho más socio-céntricas. En los Estados Unidos los intereses del individuo como ente aislado prevalecen sobre los sociales, mientras que en las culturas socio-céntricas el individuo es parte de algo más grande que sí mismo y su papel en la sociedad, al menos en teoría, exige responsabilidades y cumplimiento de deberes¹⁰⁵.

Esta diferencia genera otra muy grande con respecto al concepto de derechos. Cuando en los Estados Unidos se habla de derechos, fundamentalmente la gente se refiere a la Carta de Derechos o sea a las primeras diez enmiendas de la Constitución. Estas definen una serie de libertades que el Estado debe garantizar. Esta Carta impone límites al Estado para que no se entrometa en la vida de las personas. Por eso, la Carta de Derechos le da al individuo la libertad de expresión y religión, de portar armas, de no auto incriminarse, a la privacidad, etc. El Estado tampoco puede negar derechos que el pueblo mismo haya aprobado. En realidad esta es una lista de “derechos negativos” sobre lo que el Estado no debe hacer. A su vez, la Carta de Derechos no establece responsabilidades que los ciudadanos deban cumplir, por ejemplo, financiar al Estado o contribuir a la educación de la juventud, a la salud de los ancianos, etc. De hecho, formalmente la Carta no da derecho al voto, la salud, la vivienda, la educación, y otros “derechos positivos” que el individuo podría exigir al Estado.

En América Latina y otros sistemas como los europeos, al hablar de derechos se va mucho más allá de las libertades porque requieren que el estado garantice esos derechos positivos. En otras palabras, mientras en otros sistemas el estado y la ciudadanía deben trabajar juntos para lograr el bienestar social, en los Estados Unidos el estado debe mantenerse al margen y dejar que la gente libremente actúe, siempre y cuando no haga daño directo a otras personas.

Esta diferencia de perspectiva con respecto a los derechos hace que dentro de la visión estadounidense se busque limitar el papel del Estado, mien-

¹⁰⁵Concedo que en la América Latina Colombia es posiblemente el país más individuo-céntrico de todos. Además, la modernización y la globalización han debilitado los controles sociales y aunque las constituciones requieran deberes, en la realidad muchos rechazan los deberes hacia el estado aunque mantienen sus deberes hacia la familia y personas cercanas.

tras que desde la latinoamericana se busque tener un estado mucho más intrusivo. Es interesante notar como expertos estadounidenses recomiendan fortalecer los Estados latinoamericanos, pero tienden a ser muy poco críticos del suyo. Contrariamente a lo que se cree, el gobierno federal de los Estados Unidos es bastante débil. Sin duda es muy fuerte en lo que concierne a la defensa y el manejo macroeconómico, pero es muy débil con respecto a muchas otras actividades en las que cada estado tiene mucha autonomía. Para muchas cosas es como si los estados fueran países distintos, cada cual con sus normas sobre educación, salud, organización gremial, policía, impuestos a las empresas, reglamentos profesionales, legislación criminal, etc. Tanto es así, que hay comportamientos que son criminales en algunos estados pero no en otros.

Un corolario de la diferencia anterior es la profunda desconfianza del Estado en los Estados Unidos, la que genera grupos políticos poderosos que buscan limitar el campo de acción del Estado. El *Tea Party* que ha surgido en los últimos años es una expresión de estos sentimientos. En América Latina también hay muchos críticos de las acciones del Estado, pero generalmente lo que buscan no es que el Estado haga menos cosas, sino que las haga bien y que proteja a la ciudadanía. Mientras que muchos latinoamericanos buscan más Estado, muchos estadounidenses buscan menos Estado.

Estas diferencias en las perspectivas sobre los papeles del Estado en la sociedad crean grandes obstáculos para el diálogo sobre drogas psicoactivas porque lo que dice cada cual no es lo que sus interlocutores entienden.

En este ensayo se ha tratado de mostrar algunas características fundamentales de los Estados Unidos y la lógica que las soporta. Es claro que la mayoría de los latinoamericanos están en desacuerdo con esa lógica y que no solamente puedan considerarla falsa, sino también como un pretexto para explotar a la región. Sin embargo, si lo que se busca es entender a una sociedad, es necesario comprender sus paradigmas aunque no se compartan. Es obvio que los Estados Unidos son mucho más importantes para América Latina, que América Latina para los Estados Unidos. Esta asimetría de poder implica que no estudiar y entender profundamente a los Estados Unidos es mucho más grave para América Latina que para los Estados Unidos no entender a la América Latina.

CONCLUSIONES

Las reformas de las políticas de marihuana en los estados de Colorado y Washington presentan un gran desafío al gobierno federal. Ambas reformas fueron aprobadas por mayorías significativas y en el caso de Colorado por una enmienda a la constitución de ese estado. Actualmente el país tiene grandes problemas económicos y grandes desafíos de política y las drogas psicoactivas no han sido un tema prioritario en las agendas de política de los estados o del gobierno federal. Tampoco fueron un tema de debate en las dos últimas elecciones presidenciales.

Como se mencionó, la Décima Enmienda establece que “las facultades que esta Constitución no delegue a los Estados Unidos, ni prohíba a los estados, quedan reservadas a los estados respectivamente o al pueblo”. Como la reforma en Colorado fue el resultado de una enmienda a la constitución del estado impuesta por “el pueblo” que le niega al gobierno federal los poderes para controlar la marihuana dentro del estado, la decisión del gobierno federal para empezar un largo proceso legal en contra de Colorado con el fin de revocar la enmienda parecería poco probable.

Los grandes déficits fiscales de los gobiernos estatales y del federal son otro factor que limita la acción de ambos gobiernos. Por un lado, los déficits limitan la capacidad el gobierno federal para dedicar recursos para hacer cumplir el ASC en estados donde la marihuana sea legal. Por otro lado, son un incentivo para que otros estados sigan el ejemplo de Colorado y del Estado de Washington porque la marihuana legal generaría una fuente de recursos al fisco y disminuiría los gastos en policía, el sector judicial y las cárceles requeridos actualmente por la legislación. Problemas semejantes durante la Gran Depresión fueron un factor importante en la revocatoria de la Enmienda Decimoctava (la prohibición al alcohol). Por tal razón, la Gran Recesión podría contribuir a liberalizar el trato a la marihuana.

Todo lo anterior indica que el gobierno federal probablemente buscará actuar con un perfil muy bajo con respecto a las nuevas políticas de Colorado y del Estado de Washington, y que al menos por ahora, tratará de pasar desapercibido haciéndose el de la vista gorda.

Adicionalmente, es importante tener en cuenta que muchos americanos tienen sentimientos muy negativos hacia las Naciones Unidas basados en el temor atávico a un “gobierno mundial” que usurpe y socave sus libertades. Por eso, el cumplimiento con el RICD no es ni ha sido un argumento popular dentro del país. Y por esta misma razón el país no fue miembro

de la Sociedad de Naciones, a pesar de que su principal promotor fuera el Presidente Woodrow Wilson. El RICD no ha sido un instrumento de política interna de los Estados Unidos pero si ha sido un instrumento muy útil para su política exterior. Precisamente por eso, las políticas de los estados de Colorado y Washington tienen consecuencias muy importantes en el ámbito internacional, aunque sus residentes no lo hayan pensado así, las medidas que han tomado con respecto a la marihuana tienen grandes repercusiones sobre las políticas internacionales de drogas de su país. Para empezar, dichas medidas socavan el RICD mucho más que la denuncia de la Convención Única de 1961 hecha por Bolivia seguida por su adhesión con reservas, lo cual sigue la letra de la convención, mientras que las políticas de Colorado y del Estado de Washington simplemente la violan. Esto es particularmente grave puesto que como se mencionó, los Estados Unidos han sido el principal promotor del RICD y un financiador importante de los órganos de políticas de drogas de las Naciones Unidas. De hecho, las convenciones de drogas siempre han sido identificadas con los Estados Unidos porque este país fue su principal diseñador.

El gobierno federal puede argumentar que legalmente está cumpliendo con las Naciones Unidas porque el Artículo Treinta y Seis de la Convención Única de 1961 requiere que cada país cumpla con la convención “sujeto a sus limitaciones constitucionales” y que no tiene poderes para forzar a los estados a cumplir con ella¹⁰⁶. Este argumento puede tener alguna validez legal pero políticamente es insostenible. De hecho recuerda el viejo aserto latinoamericano sobre las leyes y edictos emitidos por el gobierno español y que afectaban a los colonos en América Latina: “obedezco pero no cumplo”. No hay duda de que las nuevas políticas de drogas de los estados de Colorado y Washington son un fuerte incentivo para que países al sur del Río Grande y del Caribe disminuyan sus esfuerzos de luchar contra las drogas ilegales. Esto va a ser especialmente cierto en el caso de la marihuana y el lavado de dinero y activos: “¿si hay estadounidenses haciendo dinero legalmente vendiendo drogas a los adictos, por qué nosotros no podemos hacer lo mismo?” Frases como esta serán acogidas más fácilmente en toda la región. De cualquier forma, las medidas de Colorado y el Estado de Washington contribuyen sustancialmente a desacreditar la “guerra contra las drogas” y abren la posibilidad de contemplar otras estrategias para manejar las drogas psicoactivas adictivas.

¹⁰⁶Efectivamente en los pasillos de la ONU en Viena he escuchado varias veces: ¡ninguno de los 50 estados ni el Distrito de Columbia han firmado las convenciones, por lo que no podemos negociar con ellos para que las cumplan!

BIBLIOGRAFÍA

Arango, Mario/Child, Jorge (1985): *Los Condenados de la Coca. El manejo político de la droga*, Medellín: Editorial J. M. Arango.

Beyer, Steve (2006): *Ayahuasca in the Supreme Court*. Disponible en: <http://www.ayahuasca.com/news/ayahuasca-in-the-supreme-court/> (consultado 25 de octubre de 2013).

Garcia, Michael John (2013): *International Law and Agreements: Their Effect Upon U.S. Law*, Washington, D.C.: Congressional Research Service.

Garvey, Todd (2012): *Medical Marijuana: the Supremacy Clause, Federalism and the Interplay Between State and federal Law*. Washington, DC: Congressional Research Service, Report for Congress.

Haidt, Jonathan (2012): *The Righteous Mind. Why Good People Are Divided by Politics and Religion*, New York: Vintage Books.

Jelsma, Martin (2003): "Drugs in the UN system: the unwritten history of the 1998 United Nations General Assembly Special Session on drugs". En: *The International Journal of Drug Policy*, Vol. 14, No. 2, pp. 181-195.

Kahneman, Daniel (2012): *Pensar Rápido, Pensar Despacio*. New York: Random House Mondatori, S. A.

Mikos, Robert (2012): *On the limits of federal supremacy: when States relax (or abandon) marijuana bans*, descargable sin costo de la Social Science Research Network Electronic Paper Collection: <http://ssrn.com/abstract=2225945>

Musto, David (1993): *La Enfermedad Americana*, Bogotá: Centro de Estudios Internacionales/UNIANDES.

Olson, Mancur (1971): *The Logic of Collective Action. Public goods and the theory of groups*", Harvard: Harvard University Press.

ONUDD (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito)
(2008): *Informe Mundial sobre las Drogas*, Nueva York: Naciones Unidas.

Taylor, Stuart Jr., (2013): “*Marijuana Policy and Presidential Leadership: How to Avoid a Federal-State Train Wreck*”, Washington, DC: Brookings Institution, Governance Studies.

¿EL FIN DEL MULTILATERALISMO EN LA POLÍTICA DE DROGAS? CÓMO Y POR QUÉ SE ROMPIÓ EL TABÚ

Juan Carlos Garzón Vergara

El debate sobre la política de drogas se ha instalado como uno de los temas centrales en las relaciones internacionales de los países de América Latina. El cuestionamiento sobre la estrategia vigente - basada en el prohibicionismo establecido en las convenciones – ha llegado a ámbitos multilaterales, abriendo la discusión sobre sus resultados y las alternativas posibles. La denominada “guerra contra las drogas” ha perdido fuerza retórica, aunque las ideologías y motivaciones que le dieron vida siguen ejerciendo una fuerte influencia en la región.

Si bien los países del hemisferio han aceptado abrir el debate sobre la política de drogas, aun se está lejos de la posibilidad de alcanzar un consenso sobre la necesidad de cambiar el paradigma actual. La mayoría de los países de América Latina se inclinan por apoyar el status quo y varios de los países que han promovido la discusión continúan siguiendo las respuestas tradicionales. La retórica ha sido la regla – como suele suceder en el ámbito del multilateralismo; aunque, para ser justos, es demasiado pronto para pedir resultados concretos a un proceso que hasta ahora comienza.

En un ambiente cargado de resistencias, inercias y prejuicios ¿por qué los países aceptaron abrir el debate? ¿Cómo explicar que América Latina está a la vanguardia del debate, mientras que la mayoría de los países continúan defendiendo el status quo? ¿Qué explica que el prohibicionismo este siendo cuestionado? ¿Qué se puede esperar del proceso actual? Encontrar respuestas a estas preguntas requiere analizar las condiciones en las cuales el debate surgió y la manera cómo la discusión sobre la política de drogas ganó espacio en el contexto internacional.

Este documento sostiene que hay dos factores principales que ayudaron a romper el tabú: los cambios en el contexto internacional y una estrategia

eficiente basada en el minilateralismo - circunstancial. Por supuesto que la falta de resultados –lo que comúnmente se denomina como el “fracaso”– ha tenido una fuerte influencia. Sin embargo, sin una serie de condiciones propicias en el ámbito internacional y el papel activos de actores claves que han logrado movilizar el debate, el argumento del “fracaso” no hubiera sido suficiente.

Bajo este marco, este texto no pretende analizar la actual política de droga, ni evaluar si ha arrojado o no los resultados esperados. En cambio, este documento busca explorar, desde el ámbito de las relaciones internacionales, porqué y cómo ganó fuerza el debate. La pregunta central es ¿Qué permitió romper el tabú?

El debate sobre las drogas en clave de geopolítica

Los cambios de política en el contexto internacional no tienen una sola explicación. Generalmente la emergencia de una nueva política o la alteración de un consenso, tienen tras de sí una multiplicidad de causas. Obviamente no todos los factores tienen el mismo peso; hay motivaciones y hechos que terminan siendo más importantes que otros. En el caso del debate sobre la política de drogas, suele citarse el “fracaso” como la principal explicación del cuestionamiento al enfoque prohibicionista. De acuerdo a esta perspectiva, la falta de resultados, así como los efectos colaterales de su aplicación, derivaron en cuestionamientos al status quo, los cuales escalaron al ámbito internacional.

Pero el fracaso –y solo el fracaso– no suele ser una razón suficiente para cambiar las políticas en el ámbito internacional. En la mayoría de los casos, las burocracias multilaterales suelen carecer de mecanismos de auto-evaluación, son reacias a las críticas y terminan siendo esclavas de sus propias agendas. La inercia de las políticas y de las agencias cuyo mandato es darles cumplimiento, suelen cerrar las puertas a una reflexión sobre sus resultados. Las reformas en este sentido son la excepción antes que la regla (Paoli/Greenfield/Reuter 2012).

De hecho, la palabra “fracaso” no suele ser un término común en las declaraciones multilaterales, a pesar de las notables dificultades y obstáculos que ha enfrentado el sistema internacional para dar respuesta a los desafíos globales más importantes. La política de drogas no es la excepción; de manera reiterada se ha omitido el término “fracaso” de los documentos oficiales y las declaraciones conjuntas –a pesar de que algunos países han insistido en

su inclusión.– Por lo anterior, si bien el “fracaso” es un argumento central, es solo una parte de la historia de por qué el debate sobre las drogas logró instalarse en el ámbito multilateral.

No hay que olvidar que la lucha contra el narcotráfico ha marcado la pauta de las relaciones entre los Estados Unidos y los países de la región, teniendo un papel determinante en la política exterior. Desde la década de los sesenta, la política prohibicionista se instaló en las agendas nacionales y regionales, impulsada por la inyección de recursos por parte de Estados Unidos y el uso de estrategias de diplomacia coercitiva. El objetivo: la aplicación de políticas represivas contra cada uno de los eslabones de la cadena, en lo que se denominó “la guerra contra las drogas”. La premisa detrás de esta estrategia era que impactando la oferta el consumo disminuiría, haciendo la droga más costosa y menos accesible.

Bajo esta óptica, el cuestionamiento a esta política y el reclamo de un debate abierto, está íntimamente ligado a los cambios de la relación entre Estados Unidos y los países del hemisferio. Por esta razón, entender cómo y porque se rompió el tabú de que la políticas antidrogas no podían ser cuestionadas o modificadas, requiere identificar qué cambios se dieron en las relaciones internacionales, para que los países de la región alzarán su voz y los Estados Unidos aceptará participar en el debate.

Desde esta perspectiva, el debate sobre la política de drogas requiere ser contextualizado en clave geopolítica, haciendo una reflexión sobre la pérdida de influencia de los Estados Unidos en la región, así como los mayores niveles de autonomía de los países América Latina. Lo anterior, en términos relativos, es decir, comparando lo que sucede hoy con lo que ocurría hace dos o tres décadas.

Bajo las condiciones actuales el multilateralismo en la política de drogas –tal como lo conocíamos– es inviable. Esto no quiere decir que los Estados Unidos no tenga aún un poder preponderante en la región o que haya perdido su capacidad de impulsar la adopción de políticas afines a sus intereses. Cómo veremos, este país sigue siendo el mayor cooperante en seguridad y su influencia en el ámbito militar continúa siendo preponderante. Sin embargo, esta influencia se ejerce ahora en otros términos, condicionada por las dinámicas internas que impactan la manera cómo Estados Unidos ejercer su poder en el ámbito regional y global.

Estados Unidos: cambios internos y (lenta) erosión del enfoque prohibicionista

En el ámbito interno, el “bloqueo institucional” que aqueja el sistema político estadounidense, ha tenido impactos en la política exterior. El Congreso, el espacio habitual para debatir y definir los temas internacionales, ha estado envuelto en disputas partidarias que hacen difícil llegar a consensos y concertar agendas. La política contra las drogas no ha sido la excepción; la falta de liderazgo y también de interés ha relegado este tema a un segundo o tercer nivel. Es difícil identificar un senador o un representante a la Cámara que tenga la bandera de la política de drogas. Lo anterior, en un contexto en el cual América Latina no encabeza las prioridades de la política exterior estadounidense, más enfocada en las guerras de Irak y Afganistán, la relación con Irán y la situación de inestabilidad de los países Árabes.

En el plano interno la crisis económica y la recesión ha capturado por un largo tiempo la agenda política, mientras que la discusión sobre la política exterior ha girado en torno a escándalos mediáticos (las filtraciones de *Wikileaks* y las revelaciones del espionaje realizado por *National Security Agency*), situaciones de crisis (especialmente en los países Árabes) y la ambivalente relación con Rusia y China (económicamente necesaria pero políticamente inestable). El énfasis para América Latina ha sido económico, aunque la perspectiva de “cuidar el patio trasero” – especialmente en lo que tiene que ver con los países de Centroamérica – sigue teniendo vigencia, con una fuerte afluencia en los estamentos militares.

Estados Unidos continúa siendo el mayor cooperante en seguridad para América Latina. Según el Informe de Desarrollo Humano para América Latina del PNUD 2013 “Seguridad Ciudadana con Rostro Humano”, entre 2000 y 2013, el valor acumulado de asistencia a las fuerzas de seguridad de la región ascendió a US\$15,000 millones (PNUD 2013). No obstante, es importante mencionar que la asistencia hacia las fuerzas militares y policiales de la mayoría de los países ha venido descendiendo desde 2010, con bajas notables en el caso de México y Colombia. En medio de la crisis fiscal, parece que atrás quedaron los planes de construcción de bases importantes o la construcción de nuevos paquetes masivos de asistencia (Isacson et al. 2013).

Mientras tanto, en el plano interno la agenda de despenalización de la marihuana ha ganado espacio de manera acelerada. En 2012 por primera vez los votantes de dos Estados – Washington y Colorado – aprobaron iniciativas populares que legalizan la posesión y el consumo recreacional, así como la producción y el comercio de cannabis. Además, en 16 Estados está permitido

el uso de la marihuana para fines medicinales – en varios de ellos también se está discutiendo el consumo recreacional. Estos cambios coinciden con el aumento del apoyo a la legalización de la marihuana, el cual por primera vez supera el 50% de los encuestados. De acuerdo a una encuesta realizada por Pew Research Centre las posturas favorables a esta opción han subido en 11 puntos desde 2010, llegando al 52% – en 1969 solo el 12% estaba a favor (Pew Research Center 2013).

La reciente *Estrategia Nacional para el Control de las Drogas* (2012) de Estados Unidos, contempla acciones específicas para la reforma de la política de drogas en este país, con un mayor balance entre el enfoque de salud pública y la seguridad. La estrategia enfatiza en el enfoque preventivo a nivel de la comunidad y el tratamiento de adicciones en el sistema de salud pública – contrario a las políticas de encarcelamiento masivo de consumidores.

Destacan en este sentido las declaraciones del Fiscal General, Eric Holder (agosto 2013), en las cuales el funcionario ordena a los fiscales que cambien la forma de procesar los delitos relacionados con las drogas, no exigiendo penas mínimas obligatorias por delitos menores de narcotráfico. En EUA de los 2,2 millones de personas encarceladas, más de la mitad lo está por delitos relacionados con drogas, de acuerdo con el Censo de 2010 (The Sentencing Project 2013). En medio de la crisis fiscal, reducir el número de personas en las prisiones resulta una prioridad y un cambio de enfoque en la aplicación de las leyes de drogas aparece como una alternativa real para disminuir los costos.

¿Cómo estos cambios internos y externos impactan en el debate actual de la política de drogas? La Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE), el órgano encargado de promover y vigilar la aplicación de los tratados internacionales de fiscalización de drogas, manifestó al Departamento de Estado su preocupación por que el uso recreacional de la marihuana contraviene lo dispuesto en la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, adoptada por 186 países, incluyendo a EE.UU. Para decirlo más claro, con la legalización de la posesión y el consumo recreacional, Estados Unidos de América – según la JIFE – estaría violando las convenciones.

Más allá de que EE.UU. puede argumentar que en un sistema federal, el gobierno central no puede imponer la adopción de los compromisos contenidos en la convención a los Estados, lo cierto es que de facto lo ocurrido en Washington y en Colorado, debilita la posición de Estados Unidos como uno de los principales defensores del enfoque prohibicionista. De hecho, después de la aprobación del uso recreacional vía referendo, algunos mandatarios de

América Latina alzarón su voz, reclamando lo que para ellos es una actitud contradictoria. El presidente de Colombia, Juan Manuel Santos afirmó que mientras al campesino cultivador se le condena, al norteamericano se le permite fumar marihuana libremente. “Y ahí es donde uno va al Cauca, y hay un campesino cultivando la marihuana, y le digo: ‘usted está cometiendo un ilícito. Erradique o se va para la cárcel’, y allá el gringo en Colorado metiéndose su baretta, tranquilo. Eso es una contradicción realmente de fondo”, indicó Santos (Infobae 2012).

En suma, las condiciones internas y externas de Estados Unidos, han debilitado su posición como garante y gestor de la política prohibicionista, abriendo una oportunidad para la apertura de un diálogo que considere otras opciones. Es relevante reconocer además que bajo la administración del presidente Barak Obama, ha habido un cambio de enfoque en la política interna que ha comenzado a irradiar en la agenda externa –al menos en el plano discursivo–.

Si bien, se continúa rechazando la legalización – bajo cualquiera de sus formas -, la “guerra contra las drogas” parece un término proscrito y se prefiere una posición catalogada como “intermedia” en lugar de la prohibición. Siguiendo las declaraciones del secretario adjunto para Asuntos Antinarcóticos Internacional del Departamento de Estado de EE.UU, William Brownfield, si bien no defienden una prohibición absoluta, tampoco considera la legalización. Para el funcionario estadounidense la solución se encuentra en un punto medio entre ambas posturas.

América Latina: entre la esquizofrenia, la inercia y el pragmatismo

Teniendo en cuenta los cambios internos y externos en EE.UU ¿Cuáles son los factores que han permitido que el debate sobre la política de drogas haya emergido en la región? La primera explicación que se podría poner a prueba es el reclamo de mayores niveles de autonomía por parte de los gobiernos de América Latina y la emergencia de gobiernos que se declaran abiertamente contrarios a la influencia de Estados Unidos. Si bien esta es una dinámica que ha favorecido el cuestionamiento sobre la “guerra contra las drogas” difícilmente puede aceptarse como un factor determinante.

De hecho los países que han promovido la discusión en el ámbito multilateral, dentro de los cuales destacan Colombia y Guatemala, no se encuentran dentro del bloque “anti-imperialista”. Por otra parte, buena parte de los países que defienden el enfoque prohibicionista hacen parte de la “Alianza

Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América” (ALBA), contrarios a la influencia de EE.UU en la región. Bajo este marco, la ruptura del tabú no parece ser un acto de rebeldía.

Detrás de la discusión sobre la política de drogas y el cambio de tono por parte de EE.UU podría encontrarse la intención de desnarcotizar la agenda, para poner más énfasis en la dimensión económica. México y algunos de sus vecinos en Centroamérica están dispuestos a bajar el perfil de los temas de seguridad para centrar su atención en el crecimiento, el empleo y el turismo. Después de todo, las malas noticias espantan a los inversionistas y a los visitantes. En un intento por diferenciarse de su predecesor, el nuevo presidente de México, Enrique Peña Nieto, se ha propuesto no solo ordenar la cooperación bilateral con Estados Unidos – exigiendo que todas las agencias canalicen su asistencia a través de una “única puerta” -, sino orientar la agenda hacia el crecimiento económico. La visita de mediadores de mayo de 2013 del presidente Obama a América Central también mostró un cambio de 180 grados, pasando de un discurso centrado fuertemente en la seguridad a un diálogo en las prioridades para el desarrollo de la región (Muggha/Szabo/ Garzón 2013).

En esta misma línea es relevante destacar el giro de la administración del presidente Santos en Colombia, que pasó de la “Seguridad Democrática” – del mandatario Álvaro Uribe – a la “Prosperidad Democrática”, enfatizando el crecimiento y el desarrollo económico, por encima de la seguridad. Uno de los puntos de partida es que dado los avances en el campo de la seguridad, había llegado el momento de pensar en la prosperidad. En el marco de esta nueva agenda, no es un hecho menor que el énfasis en la relación con EE.UU. haya estado puesto en la aprobación del Tratado de Libre Comercio (TLC), y mucho menos en la seguridad.

La estrategia de bajarle al volumen al tema de la seguridad ha contribuido a abrir el espacio al debate sobre la política de drogas, aunque en la práctica los indicadores y la percepción de los ciudadanos muestran que la región continúa enfrentando altos niveles de homicidio y de delito (PNUD 2013). Bajo este marco, la percepción sobre el fracaso, así como la falta de resultados en el ámbito de la seguridad, han movilizad a la opinión pública en el reclamo de enfoques más eficientes y menos perjudiciales. Esta situación es notable en el caso de México, donde reiteradamente se citan las más de 50mil muertes violentas durante el gobierno de Felipe Calderón, para exigir un cambio de estrategia para enfrentar al narcotráfico. Sin duda el “fracaso” ha tomado fuerza como argumento y los hechos y evidencias han contribuido a darle significado.

Otro factor que hay que destacar es el papel que han tenido las organizaciones de la sociedad civil, así como la posición asumida por algunos ex presidentes y ex funcionarios de alto rango. Es necesario reconocer que el debate sobre la política de drogas emerge de las posturas críticas, de expertos, académicos, y más recientes líderes políticos, que han cuestionado la efectividad de la estrategia represiva y han señalado sus efectos negativos. El informe presentado en 2009 por la *Comisión Latinoamericana sobre Política de Drogas y Democracia* (2009), conformada por los ex presidentes Fernando Henrique Cardoso (Brasil), Cesar Gaviria (Colombia) y Ernesto Zedillo (México), constituye un hito en este sentido. Los contenidos de este informe y la postura asumida por los ex presidentes han permeado las discusiones sobre la política de drogas en la región.

En medio de esta combinación de factores e influencias, es también necesario reconocer una genuina división en los mandatarios del continente respecto a cómo asumir y responder al problema de las drogas. Destaca el retiro de Bolivia de la Convención de Viena de 1961 y su posterior readmisión para permitir el mascado de coca en este país (enero de 2013), así como el proyecto de regulación de la marihuana impulsado por el Ejecutivo, aprobado en la Cámara Baja y actualmente en discusión en el Senado (noviembre de 2013). Por otra parte, más de una decena de países de América Latina ha optado por despenalizar el consumo, adoptando el esquema de dosis mínimas aceptables para diferentes tipos de drogas. Estos cambios se han dado de manera simultánea, y en muchos casos de manera independiente, al debate sobre las drogas. Lo anterior ha dado lugar a una desconexión – una suerte de esquizofrenia – entre las políticas internas y la política exterior.

Mientras que en Estados Unidos los cambios en la política interna vienen presionando la agenda externa (de adentro hacia fuera), en América Latina el debate se ha dado en el plano internacional, sin cambios en la legislación o una nueva orientación sobre cómo enfrentar el problema de las drogas. Los Mandatarios de la región se enfrentan aún a una opinión contraria a la legalización de las drogas y que ve con desconfianza un cambio de paradigma. De acuerdo a la encuesta realizada por *Latinobarómetro* en 2011, el 72,5% de los latinoamericanos rechazan esta opción – aunque es importante mencionar que la pregunta no hace diferenciaciones en el tipo de drogas; la hipótesis es que en el caso de la marihuana la resistencia sería menor. En la mayoría de los países el debate aún no ha penetrado el plano interno y la inercia de la política drogas, especialmente al interior de las instituciones de drogas suele aplacar los intentos de discusión.

Los caminos diferenciados y el minilateralismo: “Qué cada uno se las arregle como pueda”.

En el hemisferio occidental el multilateralismo prohibicionista parece erosionarse por las vías de hecho, lo cual no significa que se haya desaparecido o que aún conserve la capacidad suficiente para censurar los intentos de experimentación con nuevos enfoques. En el concierto global, el régimen internacional de fiscalización de las drogas cuenta con influyentes y mayoritarios defensores, cuya resistencia aleja la posibilidad de reformas concretas. Bajo este marco, la construcción de consensos que posibiliten algunos cambios parece aun una posibilidad remota.

En América Latina, esta situación sirve a la vez como explicación y excusa para no reformar la política actual. Al mismo tiempo que algunos gobiernos exigen la adopción de un enfoque diferente para responder al problema de las drogas, sus voceros sostienen que ningún cambio podría darse sin llegar a acuerdos con los demás países. El multilateralismo entonces aparece como una camisa de fuerza que impide a los países responder a los desafíos que enfrentan de manera diferenciada. Esta es justamente una de las críticas que se hacen al régimen internacional de las drogas, que plantea una respuesta uniforme a dinámicas nacionales que se expresan con facetas e intensidades distintas en los países.

La Organización de Estados Americanos (OEA), respondiendo al mandato dado por los presidentes de la región en la Cumbre de las Américas realizada en Colombia en junio de 2012, elaboró el informe “El problema de las Drogas en las Américas” (OEA 2013), el cual incluye una serie de escenarios en el cual se discuten los caminos posibles. Por primera vez, una organización multilateral analiza críticamente la política regional de drogas y considera nuevos enfoques. Una de las principales conclusiones del informe es que “El problema de las drogas admite tratamientos distintos en cada una sus fases y en los países en los cuales ellas tienen lugar”. Además, el documento enfatiza que para enfrentar este desafío se “...requiere de un enfoque múltiple, de gran flexibilidad, de comprensión de las realidades diferentes y, por sobre todo, del convencimiento de que, para ser exitosos, debemos mantener la unidad en la diversidad”.

Uno de los escenarios planeados por la OEA justamente se denomina “Caminos” y describe una región en la cual diferentes países deciden experimentar nuevos enfoques, bajo la premisa de que las leyes prohibicionistas y sus efectos no deseados han agravado los problemas relacionados con el narcotráfico. Esta situación crea tensión entre los reformistas y aquellos

decididos a mantener el status quo. El multilateralismo pierde cohesión y un conjunto de países impulsan cambios en el régimen internacional de drogas. En medio del desorden, la regla a seguir es “que cada uno se las arregle como pueda”.

Este escenario, más que una descripción sobre uno de los caminos posibles, aparece en el momento actual como una suerte de profecía cumplida. Ante la pérdida de fuerza del liderazgo ejercido en la últimas décadas por Estados Unidos, la incertidumbre sobre qué tanto se podrá avanzar en el escenario internacional, el decrecimiento en los recursos provenientes de la cooperación y una situación agobiante en términos de seguridad, cada país ha ido asumiendo sus propias maneras de enfrentar el problema. Bajo este marco, si bien se acepta abrir el debate los desacuerdos continúan siendo la regla. Las declaraciones formales contrastan con la inercia del régimen actual y las dificultades para impulsar los cambios.

En este contexto, el *minilateralismo* ha surgido como una alternativa. Este concepto fue acuñado por Moisés Naím, en el artículo publicado en la revista *Foreign Policy* “Multilateralism: The magic number to get real international action”. En este escrito Naím hace un llamado a “olvidar el intento de poner de acuerdo a los casi 200 países del planeta” y, en lugar de ellos, añade que “se debería juntar en una mesa al mínimo número de países necesarios para conseguir el máximo impacto en la solución de un problema particular” (Naím 2009).

Bajo el *minilateralismo*, agrupaciones de países logran moverse más rápido y más lejos que si lo hicieran siguiendo los mecanismos y rutas de acción de los organismos multilaterales (Rodrigo Calvo 2011). De acuerdo con Cook y Shearer, en determinados contextos, los países pueden llegar a conformar camarillas políticas dentro de grupos mayores y, potencialmente un núcleo alrededor del cual se pueden ir ganando apoyos (Cook/Shearer 2009). Esto es justamente lo que ha sucedido con la política de drogas: pequeños grupos de países han logrado movilizar el debate en el plano hemisférico e incluso han conseguido algunos logros en las Naciones Unidas.

Por ejemplo en octubre de 2012, los gobiernos de Colombia, Guatemala y México entregaron al Secretario General de la ONU una Declaración conjunta en la que llaman a los Estados miembros de la ONU a evaluar los alcances y limitaciones de la política vigente de combate a las drogas. En la misiva los mandatarios llaman a una “...profunda reflexión que analice todas las opciones disponibles, incluyendo medidas regulatorias o de marcado, a fin de establecer un nuevo paradigma que impida el flujo de recursos

hacia las organizaciones criminales”. Finalmente, la declaración insta a una conferencia internacional que permita tomar las decisiones necesarias. En respuesta a esa demanda el Secretario General de Naciones Unidas convocó a una Sesión Especial de la Asamblea General de la Naciones Unidas sobre Drogas (UNGASS) para el año 2016.

Otro caso se encuentra en la Cumbre de las Américas de 2012, donde Colombia, secundada por Guatemala, puso el tema de las drogas sobre la mesa, consiguiendo que a la OEA se le diera un mandato para profundizar en el análisis y proponer alternativas –lo que permitió mantener el debate vigente–. Además también se puede traer a colación la 43 Asamblea General de la OEA en Antigua (Guatemala) en junio de 2013, donde por primera vez, por iniciativa del país anfitrión, el tema del problema de las drogas ocupó el lugar central en un encuentro hemisférico; el título del encuentro fue “Por una política integral frente al problema mundial de las drogas en Las Américas”.

Detrás de cada uno de estos hechos se encuentra un reducido número de países que logran ponerse de acuerdo para impulsar iniciativas puntuales, aprovechando el debilitamiento de Estados Unidos en su rol de garante del prohibicionismo, el clima de opinión que persistentemente señala el fracaso de la política de drogas, así como el impulso –al menos discursivo– de ciertos Mandatarios que exigen el cambio. Bajo este contexto, lo más radicales están dispuestos a abrir la discusión para no levantar olas, a los moderados parece darles igual y los países más activos entienden que hay que aprovechar el momento y las condiciones actuales.

La cuestión es que, tal como lo señalan Cook y Shearer (2009), el mini-lateralismo no puede reemplazar al multilateralismo oficial ya que, algunos problemas internacionales requieren de normas legales, aceptadas por todos los países. Siguiendo esta línea se llega de nuevo a un punto esencial ¿Qué hacer con las convenciones? ¿Cómo cambiar el régimen internacional actual? Formalmente las convenciones siguen vigentes y el sistema de fiscalización seguirá señalando los incumplimientos; en la práctica el multilateralismo prohibicionista se desdibuja poco a poco en la región. Por tanto, el problema no es de forma sino de fondo. Las bases sobre las cuales se han asentado las políticas de drogas se han ido vaciando de contenido y la apuesta parece ser que cada uno se las arregle como pueda.

BIBLIOGRAFÍA

- Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia (2009): *Drogas y Democracia: Hacia un Cambio de Paradigma*. <http://www.drogasedemocracia.org/Arquivos/livro_espanhol_04.pdf> (consultado 23 de noviembre de 2013).
- Cook, Malcolm/Shearer, Andrew (2009): *Going Global: a New Australia-Japan Agenda for Multilateral Cooperation*, Sidney, Australia: Lowy Institute for International Policy, <<http://www.lowyinstitute.org/PublicationPop.asp?pid=1022>> (consultado 23 de noviembre de 2013).
- InfoBae. *Santos se opone a que se encarcelen drogadictos*. Diciembre 6, 2012. <http://www.infobae.com/2012/12/06/1062768-santos-se-opone-que-se-encarcelen-drogadictos>.
- Isacson, Adam/Haugaard, Lisa/Poe, Abigail/Kinosian, Sarah/Withers, George (2013): *Hora de Escuchar: Tendencias en Asistencia de Seguridad de los EE.UU. hacia América Latina y El Caribe*. Washington DC: Centro para Políticas Internacionales (CIP)/Grupo de Trabajo para Asuntos Latinoamericanos (LAWGEF)/Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA).
- Muggha, Robert/Szabo, Ilona/Garzón Vergara, Juan Carlos (2013) “Bienvenido el cambio de la guerra contra las drogas”. En *Huffington Post* en Español, Mayo 25 de 2013. Disponible en: <http://www.huffingtonpost.es/robert-muggah/bienvenido-el-cambio-de-t_b_3306574.html> (consultado 23 de noviembre de 2013).
- Naím, Moisés (2009): “Multilateralism: The magic number to get real international action”. En: *Foreign Policy*, julio/agosto. Disponible en: <<http://www.foreignpolicy.com/articles/2009/06/18/minilateralism>> (consultado 23 de noviembre de 2013).
- Paoli, Leticia/Greenfield, Victoria/Reuter, Peter (2012): “Change is Possible: The History of the International Drug Control Regime and Implications for Future Policymaking”. En: *Substance Use & Misuse* Vol.47, No. 8-9, pp. 923-935.

Pew Research Center (2013): *Majority Now Supports Legalizing Marijuana*. Washington DC.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD (2013): *Seguridad Ciudadana con Rostro Humano: Diagnóstico y Propuestas para América Latina*. Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014, New York: PNUD.

Rodrigo Calvo, Rosa María (2011): *Multilateralismo y minilateralismo en el orden regional de Asia oriental: un análisis de las conversaciones a seis bandas*. Sevilla: Estudios de Asia Oriental, Universitat Oberta de Catalunya.

The Sentencing Project (2013): *Incarceration*. <<http://www.sentencingproject.org/template/page.cfm?id=107>> (Consultado el 18 de septiembre de 2013).

6

PERSPECTIVAS DE FUTURO



DEL COMBATE A LAS DROGAS A SU REGULACIÓN: RETOS Y POSIBILIDADES DE LA ACCIÓN ESTATAL, LA COOPERACIÓN REGIONAL Y LA COORDINA- CIÓN INTERNACIONAL

Günther Maihold

Parece que América Latina se ha convertido en el protagonista cuando se trata de los problemas del manejo de los temas del narcotráfico, ya sea en cuanto al diseño y la implementación de las políticas del combate a las drogas, en el contexto del paradigma prohibicionista, ya sea en el marco de las recientes iniciativas en la región relacionado a una innovadora política de regulación de las drogas que trata de incluir experiencias de otras latitudes (Blickman/Jelsma 2009). En todas estas deliberaciones hay que tener presente, que las realidades nacionales varían según la localización de los respectivos países en la cadena regional y global del manejo de las drogas (país de producción, de tránsito o de consumo) y el grado de afectación de los países en relación con los diferentes tipos de drogas (de marihuana, heroína o cocaína, hasta las metanfetaminas).

¿Avances en el control del cultivo?

No existe una valoración conjunta con respecto al control de la producción de droga, debido a diferencias en las cifras entre las NN.UU., los EE.UU. y agencias independientes. Para el año 2010, UNODC calculaba el área total de cultivo de coca en 149 200 hectáreas (UNODC, 2012a) mientras que instancias de EE.UU. llegaron a 187 500 hectáreas. Aunque las dos fuentes establecen una ligera mengua en comparación con los años anteriores, no logran un acuerdo en cuanto a los montos que se les podrían atribuir a los diferentes países: Las NN.UU., tasan para Colombia 57.000 a 62.000 hectáreas, mientras que EE.UU. lo estima en lo doble (EMCDDA/EUROPOL 2012: 39s).

Es evidente que las condiciones de los mercados de consumo (un mer-

cado decreciente de demanda en cocaína en Estados Unidos; una creciente demanda en Europa para esta droga) y los correspondientes cambios en las rutas de la comercialización han introducido un nuevo mapeo geo-político de las drogas.

La dimensión geopolítica: La ruta de la gobernabilidad más débil

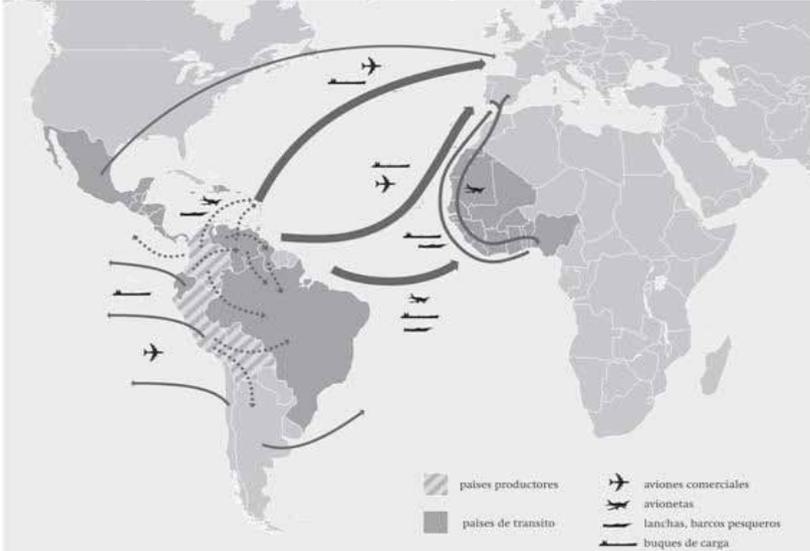
Lo anterior se refiere tanto al ámbito de América Latina en cuanto al traslado de la ruta del Caribe al Istmo Centroamericano y posteriormente a las costas del Pacífico, mientras que se abrieron con la creciente demanda en los mercados europeos nuevas rutas de América del Sur a África Occidental para poder servir por esta vía la pujante demanda en el continente europeo. Estos cambios geopolíticos han tenido altos costos para los nuevos países de tránsito que justamente se caracterizan por su débil institucionalidad estatal, ya sea en el caso de los países centroamericanos con su situación de pos-conflicto o en el caso africano, de estados incompletos en cuanto al desenvolvimiento de su presencia territorial (Ellis 2009). Condiciones de ilegalidad y de estatalidad limitada (Risse 2011) al igual que un precario desarrollo del Estado de Derecho pueden concebirse como “ventajas comparativas” para el crimen organizado, que logra dominar muy rápidamente estructuras estatales débiles con base en la corrupción y la violencia. En este enfoque, la acción estatal parece convertirse en la variable de contexto crítica para poder analizar la nueva geopolítica de la droga.

Lo más llamativo en este contexto es el hecho de que los desplazamientos y la reubicación del tránsito internacional de la droga sigue una ruta que parece caracterizarse por los grados relativos de estatalidad: Donde exista menos capacidad de intervención y control estatal, es decir, en aquellas áreas de mayor facilidad de influencia de organizaciones criminales sobre las de por sí débiles estructuras del Estado, es muy probable que se establezcan las zonas de manejo del tráfico internacional de drogas. Pero estas rutas no se caracterizan por gran estabilidad: según los informes de EUROPOL las organizaciones criminales son capaces de adaptarse muy rápidamente, en tanto que han superado de traficar solamente un producto, de asumir una diversificación veloz de las rutas y utilizar opciones de transporte legítimos como contenedores, agencias de envíos rápidos y los servicios postales (Comisión Europea 2013).

Mapa 1: las nuevas rutas de la droga

Fuente: © Can&Able, 2009

Sin embargo, aparte de las rutas aéreas para introducir drogas en el merca-



do europeo, EUROPOL ha identificado una nueva tendencia de producir drogas ilegales en lugares mucho más cercanos a los mercados de destino, donde ha aparecido el problema de mayores dificultades para la incautación por la enorme variedad de las rutas. Esta situación pone bajo presión considerable a las agencias de seguridad de la misma Unión Europea y los estados vecinos. Las instancias europeas han definido tres rutas marítimas dominantes del tráfico de cocaína hacia Europa, dentro de las cuales hay múltiples variaciones y medios de transporte. Todas ellas conducen a la Península Ibérica o al menos pasan por ella:

- La ruta norte: Caribe-Azores-Portugal/España.
- La ruta media: América del Sur-Islas de Cabo Verde/Madera/Islands Canarias-Europa Occidental.
- La ruta africana: América del Sur-África Occidental-Portugal/España (EMCDDA/EUROPOL 2012: 45).

En las dos primeras, la ruta norte y la media, la cocaína se suele transbordar en los archipiélagos atlánticos (Canarias o Azores, por ejemplo) a barcos pesqueros o lanchas, para luego transportarla al continente europeo. Los últi-

mos países de tránsito de cocaína antes de llegar a Europa son ahora con más frecuencia Venezuela y Brasil, seguidos por Argentina, Ecuador, Surinam y las ex-colonias y territorios de ultramar de Francia, el Reino Unido y los Países Bajos. Otros países del Caribe, y cada vez más a menudo también México, se mencionan como países de tránsito de cocaína sudamericana hacia Europa. Venezuela se ha convertido en los últimos años en una gran plataforma para el tráfico de cocaína colombiana. Desde Venezuela se reparte la droga y se abastecen los mercados norteamericanos y europeos. Como el gobierno de Venezuela sigue rechazando mayores niveles de cooperación con agencias antidroga e instituciones jurídicas estadounidenses —no extradita a EEUU— el país llegó a ser un puerto relativamente seguro para los traficantes colombianos. Fuerzas de seguridad corruptas, una frontera selvática de más de 2.000 kilómetros con Colombia, muy permeable y prácticamente incontrolable, y poca consistencia en el combate penal, hacen que Venezuela otorgue grandes ventajas a los traficantes de cocaína en comparación con Colombia. Desde Venezuela la cocaína es transportada en lanchas y “semisumergibles” a las Antillas Menores y de ahí transbordada hacia los mercados estadounidense y europeo. Una cantidad creciente pasa directamente de Venezuela a África Occidental (Brombacher/Maihold 2009: 8).

Brasil comparte con los tres países productores de cocaína 7.000 kilómetros de frontera en la cuenca amazónica, que por su topografía y vegetación complica el control efectivo del narcotráfico. Redes de narcotraficantes se aprovechan de la porosidad de la región amazónica y llevan la cocaína por las rutas tradicionales de contrabando a Brasil por vía fluvial. Así se evitan los controles más estrictos en los puertos marítimos y aéreos en los tres países productores. Tomado en consideración la dinámica con la cual los países de tránsito se están convirtiendo en mercados de consumo de drogas, puede explicar por lo menos parcialmente la creciente demanda por drogas en estas áreas. Una vez más: el factor principal que determina este funcionamiento de los mercados es la capacidad del Estado por controlar el desarrollo de mercados ilegales y la penetración de actores criminales por medio del intercambio comercial con facciones criminales locales que se integran al mercado internacional (Garzón 2013).

Las drogas sintéticas y el “nuevo mercado”

Al igual como en el mercado de EE.UU. se está detectando entre los consumidores europeos una creciente tendencia de sustituir el uso de la heroína y la cocaína por drogas sintéticas, ya sean éstas metanfetaminas, *ecstasy* u

otras sustancias psicoactivas. Ellas ofrecen la gran ventaja de que pueden ser producidas de manera descentralizada y solamente requieren la adquisición de los necesarios precursores, lo que asimismo facilita la operación de laboratorios móviles. En el caso de la Unión Europea y Turquía además se da la situación que estas áreas se están convirtiendo en una plataforma importante para la negociación de estas sustancias entre el continente africano y asiático (EMCDDA/EUROPOL 2012: 91). Todo el sector de las nuevas sustancias psicoactivas como los “*legal highs*” indican una nueva realidad en el mercado de las drogas: la demanda por estos productos se mueve con base en el internet y las posibilidades de convertir medicinas y sustancias químicas legales en droga, lo cual pone al régimen prohibicionista en una situación de tener cada vez menor capacidad para poder controlar este creciente sector. Este “nuevo mercado de drogas” hasta ahora solamente tiene una articulación muy limitada con los esquemas tradicionales del negocio de la droga, ya que tienen sus propios canales de mercadeo y venta *online* (EMCDDA/EUROPOL 2012: 113). Los próximos años demostrarán si se están abriendo en este “nuevo mercado” dinámicas diferentes o si al final se estarán fusionando los patrones entre estos productos psicoactivos tradicionales y nuevos. En todo caso se pueden predecir dificultades muy grandes para poder resolver los anhelos de control en este mercado mucho más complejo en cuanto a su funcionamiento descentralizado y por tratarse de sustancias no cubiertas por las Convenciones Internacionales.

El debate sobre el impacto de las drogas y su combate

“Victorias parciales” y la simultánea “expansión de las organizaciones criminales en la región” son los dos puntos de referencia que resumen los esfuerzos de combate al narcotráfico en la región latinoamericana (Garzón 2013: 12ss). Los debates acerca de los protagonistas de una despenalización y la legalización se encuentran en pleno desarrollo, pero no se vislumbra que esta opción sea una panacea para el problema (ver las aportaciones en: Zedillo/Wheeler 2012). Es muy difícil poder imaginarse la desaparición de la necesidad de control para ciertas sustancias psicoactivas, por lo cual parece ser que los ámbitos de debate se están limitando al caso de la marihuana (OEA 2013a). Sin embargo, más allá de los resultados de este debate, es importante tomar en consideración que a nivel político se está dando una mudanza en el planteamiento universal en cuanto al combate a las drogas, mismo que se ha enfocado especialmente en el control de la oferta, dejando a un lado las

políticas de salud pública en aquellos países de consumo, ya sea que estos estén situados en el Norte o en el Sur del continente. El simple hecho de que países como Argentina y Brasil se hayan convertido en los mercados de consumo más pujantes a nivel mundial, refleja las dinámicas cambiantes en los mercados ilegales de la droga. Al mismo tiempo es palpable que “la ‘mano invisible’ del mercado le ha ganado el pulso a la ‘mano dura’ del Estado” (Garzón 2013: 2), lo cual implica revisar a profundidad las estrategias operativas y los instrumentos empleados en la lucha internacional contra las drogas.

Uno de los puntos centrales en esta evaluación no es solamente la dislocación de las rutas de las drogas, sino también el cambio de funcionamiento de las mismas organizaciones criminales. Ya es ampliamente conocido que muchos de los llamados cárteles han cambiado su funcionamiento, dejando atrás los esquemas tradicionales de la “mafia” con su patrón jerárquico, pasando a formatos de organización en red, lo cual los hace mucho más adaptables a las nuevas dinámicas del comercio internacional ilegal (Kenney 2007). La misma estrategia de combate con la captura o el asesinato de los capos de las organizaciones criminales han incrementado la violencia y la disputa por el control de las organizaciones (Guerrero 2011), situación que a su vez ha aportado al aumento del miedo en las sociedades correspondientes. Este tipo de “decapitaciones” organizacionales no solamente no mejora la situación de la violencia, sino que más bien aporta a la formación de células, escisiones, como parte de la organización que las originó. Parece ser que la situación mexicana con la multiplicación de cárteles se diferencia en este sentido de los “baby-cárteles” colombianos que se han ido transformando en un “holding” de bajo nivel de impacto en los espacios públicos. Como resultado se ha podido identificar una situación con pocas perspectivas alentadoras, en tanto nos encontramos “ante un mercado ilegal más plural, que vincula a una gama amplia de organizaciones delictivas” (Garzón 2013: 2) que van desde los cárteles tradicionales hasta pandillas juveniles y los BACRIM en Colombia, todos caracterizados por un rasgo esencial – el rompimiento de la disciplina mantenida por parte de las organizaciones tradicionales. Uno de los ejes centrales en los debates alrededor de los cambios organizacionales sucedidos dentro de los actores criminales o debido a su fragmentación es la pregunta, ¿cómo será posible inducir de nuevo elementos de disciplina en estas organizaciones, de manera que su comportamiento criminal se mantenga dentro de ciertos límites?

Los cambios en las RR.II. favorecen al narcotráfico

Una revisión del impacto que ha tenido el narcotráfico y su combate para las relaciones internacionales tiene que considerar la combinación de procesos políticos y económicos con los comportamientos de los actores centrales en esta materia, los estados y los actores criminales en un contexto internacional de mayor densificación de los intercambios, la intensificación de los tránsitos fronterizos y la dinámica en las comunicaciones internacionales. Esos elementos –a veces resumidos bajo el concepto de la globalización– han llevado a cierto alarmismo entre aquellos observadores que encuentran en el crimen asociado al narcotráfico una red que pueda ahogar la libertad de las sociedades a nivel mundial. Estas exageraciones (Löwenheim 2002) llegan hasta la tesis de una confluencia organizacional entre crimen organizado y terrorismo, aunque no hay duda que diferentes actores copian los métodos de otros. Sin embargo, los dos tipos pueden aprovechar los cambios a nivel internacional para sus acciones (Campbell/Hansen 2013). En tal sentido se pueden identificar tres procesos que han marcado el impacto del narcotráfico sobre el sistema de las relaciones internacionales (ver Gráfico 1):

Gráfico 1: Incautaciones de metanfetaminas en la Unión Europea 2001–2011



Fuente: EMCDDA/Reitox national focal points, EMCDDA/EUROPOL (2012)

La transnacionalización del negocio de las drogas, que se ha expandido más allá de ciertas áreas en los espacios nacionales hacia una amenaza de corte regional –en algunos casos de carácter transregional–, lo cual puede

identificarse en las actividades de redes transnacionales que han desarrollado los actores criminales. Frente a esta dinámica se puede constatar una respuesta limitada a nivel de la acción estatal, en cuanto a su insistencia en la soberanía nacional (especialmente por el involucramiento de los actores y agentes de seguridad como lo son la policía, las Fuerzas Armadas y los sistemas judiciales), lo que ha implicado una lógica de enfoques políticos de disuasión siguiendo características NIMBY (*not in my back yard*), las que habitualmente se aplican en contextos muy locales (Pereyra 2012). Una expresión central de este motivo de las políticas anti-drogas es la expansión del instrumento de la extradición que primero se aplicó en Colombia y mucho más ampliamente en el caso mexicano (Palou 2011). De igual manera deben interpretarse las deportaciones de criminales por parte de EE.UU. En este sentido, los estados en la gran mayoría de los casos no han sido capaces de corresponder a la transnacionalización del fenómeno, lo que ha permitido la sobrevivencia de los actores criminales debido a su capacidad de buscar áreas de menor intervención estatal en otros países, siempre y cuando sentían una presión de investigación demasiado intensa que afectara sus negocios.

La regionalización ha sido aquel proceso que se ha ido desarrollando especialmente en el contexto de las cadenas de valor que se han ido desenvolviendo en el negocio de las drogas más comunes. Esto se refiere tanto a las rutas de transporte y comercialización, que en su variación han seguido las necesidades de dislocación que los actores criminales implementaron en respuesta a la supervisión aérea en el área del Caribe, trasladando el negocio al istmo centroamericano. La “regionalización del delito” (Chinchilla 1997: 172) se concibe como uno de los retos centrales para la seguridad nacional que surge desde la vecindad regional. El “efecto globo” es muestra de la flexibilidad del comportamiento y del funcionamiento de los mercados ilegales que logran adaptarse rápidamente a las dinámicas de la demanda y las variaciones en los precios del producto. Frente a este esfuerzo muy flexible de ajustarse a las condiciones del momento, a nivel de los estados los esfuerzos de combate se han caracterizado por una cooperación interestatal muy incipiente que apenas en los años pasados ha logrado ciertos niveles de coordinación. Vale recordar en este contexto que una de las causas de este rezago en la confluencia de los esfuerzos gubernamentales de la región ha sido la desconfianza dominante entre los aparatos de seguridad nacionales (especialmente en el área de la inteligencia), ya que las diferentes entidades siempre reclaman a los vecinos haber sido minados por las organizaciones

criminales, de manera que no se les ve aptos para el intercambio de información confidencial. El polígrafo parece haberse convertido en la herramienta central para la creación de la confianza, lo cual no deja una perspectiva muy alentadora para los procesos políticos. Las iniciativas que el gobierno de EE.UU ha asumido en cuanto a la Iniciativa Mérida, CARSI y CBSI reflejan la insistencia en la aplicación de pruebas de confianza manejadas por las mismas agencias estadounidenses como precondition para establecer formatos de intercambio de información.

El proceso que más ha afectado a las sociedades de la región es la *securitización*, que implica la politización de ciertos temas de tal manera que se conviertan en prioridades de la agenda política (Wæver 1998). Expresión de esta tendencia es el atractivo de implementar políticas de “mano dura” que en especial en situaciones de campañas electorales se han vuelto moneda corriente en las políticas de seguridad y aportan a la difusión del crimen (Santamaría 2013). Aunque las encuestas reflejan la preocupación de la ciudadanía en cuanto al tema de la seguridad, es evidente que estas inquietudes se refieren más bien a la “criminalidad cotidiana” como lo son el robo, hurto y asalto – y en menor medida a aquellos delitos asociados al crimen organizado (PNUD 2013 41ss.), al cual están apuntando las estrategias de seguridad de la mayoría de los gobiernos de la región. Así, surge un panorama de cierta distorsión en las agendas políticas y sociales, que de pronto se ven subordinadas a las prioridades en materia de seguridad y solamente encuentran atención política en tanto logran articularse con estas prioridades nacionales. Hay que mencionar en este contexto que esta *securitización* tiene efectos importantes sobre los presupuestos públicos que en muchos países han demostrado tener una reorientación hacia tareas de seguridad a expensas de otras áreas de la gestión gubernamental. Sin embargo, la *securitización* no solamente se limita al quehacer estatal y gubernamental, sino que tiene también su efecto en el comportamiento de los actores criminales que han desarrollado una multidimensionalidad en su acción delictiva, en tanto que no solamente se dedican a un sector criminal como el narcotráfico, sino que han logrado diversificarse a otras áreas como la extorsión, el secuestro, la trata de personas y de armas, la ordeña de los oleoductos, etc. Así se da una situación de expansión de amenazas que varían de acuerdo a las posibilidades de ganancia en las diferentes actividades criminales y el acceso de los respectivos actores a los diferentes segmentos de los mercados ilegales.

Gráfico 2: Procesos y actores en la internacionalización del narcotráfico

		Actores	
		<i>Estados</i>	<i>Actores criminales</i>
Procesos	Transnacionalización	Soberanía nacional/ NIMBY	<i>Actividades y redes transnacionales</i>
	Regionalización	Incipiente cooperación/ desconfianza	<i>Efecto globo</i>
	Securitización	Agendas políticas y sociales distorsionadas	<i>Expansión de amenazas</i>

Uno de los debates más relevantes en este contexto se refiere a la calificación de los actores criminales en cuanto a su susceptibilidad con respecto a las dinámicas señaladas: ahí encontramos dos líneas de argumentación diferentes, en tanto que una corriente de pensamiento afirma las bases nacionales de los actores criminales, ya que identifica los orígenes de su reclutamiento en los espacios nacionales y sus intereses de lograr la repatriación de sus ganancias en estos territorios de su residencia (Serrano/Toro 2005). En este sentido, se argumenta que las fronteras nacionales implican para el negocio criminal un factor importante de costos para lograr llegar con sus productos a los mercados de consumo, elemento muy visible en el caso de la frontera norte mexicana, en la que se han identificado procesos de arrendamiento y alquiler de rutas para el paso fronterizo. Por el otro lado encontramos análisis que ubican patrones de reclutamiento de carácter des-nacionalizados que facilitan el desacoplamiento de la formación y la reproducción del crimen organizado del espacio nacional. En este enfoque, las fronteras nacionales no implican un mayor costo para el negocio criminal. Ante este panorama encontrado se realizan todos los debates acerca del lugar idóneo para afectar las organizaciones criminales en el marco de las “guerras contra las drogas”.

Los análisis científicos apuntan a la mayor cercanía con el mercado de consumo como punto más apropiado de intervención, ya que de allí se puede identificar un mayor efecto posible sobre los precios finales del producto (Brombacher/Maihold 2009: 36). La práctica, sin embargo, se ha orientado

mucho más en las zonas de producción de la droga con campañas de erradicación y el control en las rutas de tránsito. Las experiencias indican que con la destrucción de los cárteles tradicionales de Colombia se han dado cambios en las organizaciones criminales, en tanto que profesionalizaron su reproducción con base en una movilidad transfronteriza con la construcción de redes transnacionales de contacto para el suministro de mercados y las influencias necesarias para asegurar rutas y plazas. Desde estas dinámicas es evidente el carácter internacional y/o global de su espacio de acción, lo cual implica que su perspectiva nacional está perdiendo importancia.

A pesar de la dominancia del paradigma prohibicionista y de las convenciones internacionales anti-drogas de las últimas décadas, las respuestas del combate siguen siendo esencialmente nacionales, ya sea por la falta de coordinación efectiva entre las agencias de seguridad a nivel nacional y regional, la desconfianza en instituciones y actores de otros países y la incapacidad de desarrollar un gobernanza transnacional debido a posiciones soberanistas (Garzon 2013: 1). Exceptuando el caso de EE.UU se puede detectar una limitada movilidad transnacional de los cuerpos policíacos, lo que implica la poca efectividad en la coordinación de los esfuerzos investigativos.

Los límites del multilateralismo latinoamericano

Encontramos en esta situación de la cooperación interestatal todos los elementos característicos del “multilateralismo latinoamericano” (Legler/Santa Cruz 2011) que se ha vuelto un marco difícil para resolver problemas transnacionales – no solamente en el marco de la seguridad. Parece ser que la cooperación multilateral latinoamericana no ha podido superar la sobreoferta de instancias institucionales a nivel regional y la tentación de utilizar a éstos como plataforma de proyección de intereses nacionales, lo que ha inducido una tendencia al “*forum shopping*”. Así, se puede observar que el activismo exterior en muchos casos corresponde a fines de consumo interno, escenificando el espacio multilateral como arena para rivalidades de poder. En la región por lo tanto se han desarrollado más bien foros multidimensionales sin capacidad de acción, en vez de estructuras multilaterales que permitan una cooperación efectiva. Esta tradición de un multilateralismo defensivo con parámetros reactivos demuestra sus secuelas perversas con toda claridad en el área de la seguridad: las fronteras siguen sirviendo de refugio a los delinquentes por ser espacios con vacíos de gobernanza, ofreciendo, por su porosidad, grandes oportunidades para la acción criminal. La persistencia

de una “visión decimonónica de nacionalismo” y su carácter eminentemente inter-gubernamental y estado-céntrico, fuertemente condicionado por la voluntad política de los gobiernos impide un acercamiento formal y efectivo entre las naciones y sus gobiernos, lo cual es aprovechado especialmente en aquellos espacios sin control o de estatalidad limitada que acaban por contaminar los demás espacios de convivencia. Esta situación es agravada por la presencia de instituciones débiles y sociedades permisivas a las conductas ilegales que a su vez son un campo fértil para la actividad criminal con base en la corrupción y la impunidad.

Como consecuencia, las políticas de combate a las drogas han tenido poco éxito, más bien han ayudado a la dislocación de las actividades criminales y fortalecido el “efecto globo”. Ante la debilidad del multilateralismo latinoamericano en las condiciones actuales es difícil esperar una respuesta contundente a la transnacionalización del crimen organizado y sus nuevos tipos organizacionales en red que desde los espacios nacionales son muy difíciles de penetrar. Consecuentemente se pide “desarrollar operaciones transnacionales ‘todo incluido’” (Garzón 2013: 16) para poder mejorar la cooperación actual. Sin estos cambios persistirá una situación de alta vulnerabilidad de las sociedades latinoamericanas ante las estructuras criminales que pueden aprovechar las oportunidades para su reproducción ante la disfuncionalidad del formato actual del multilateralismo latinoamericano.

Las políticas de regulación de las drogas: cambios a nivel nacional, continuidad a nivel internacional

Con base en las propuestas que presentaron tanto la Comisión Latinoamericana de Drogas en 2009 y la Comisión Global en 2011, con la participación de destacados exmandatarios de América Latina se han abierto nuevas vetas en el debate sobre el narcotráfico, las políticas de combate y especialmente las consecuencias sociales generadas en las décadas pasadas. “Por ello, romper el tabú, reconocer los fracasos de las políticas vigentes y sus consecuencias es una condición previa a la discusión de un nuevo paradigma de políticas más seguras, eficientes y humanas”, reza la Declaración de la Comisión Latinoamericana (2009: 2) y llama por un cambio de paradigma. Con esta afirmación del fracaso de la “guerra a las drogas” se inició un discurso que ha dado origen a una nueva perspectiva sobre el tema de las drogas, en tanto se enfatiza su calidad como tema de salud pública. Lo sorprendente de este esfuerzo es el impacto que ha generado: Aunque la iniciativa procede

de un documento de carácter regional y posteriormente internacional, los frutos se han dado solamente a nivel nacional o subnacional: Los presidentes de Colombia, Guatemala y Uruguay han articulado la necesidad de inducir cambios (p. ej con el Informe de la OEA (2013a) sobre “El Problema de las Drogas en las Américas”), pero con excepción de Uruguay, que ajustó su legislación nacional, no se han dado iniciativas en los respectivos países, mucho menos a nivel internacional (Jelsma 2009). Una revisión oportuna de las Convenciones Internacionales en el marco de la UNODC, de la UNGASS (*United Nations General Assembly Special Session on the World Drug Problem*) o del *International Narcotics Board* de las NN.UU. no ha sido introducida. De allí se limitan los proyectos a la inauguración de nuevas políticas públicas de droga en materia de educación y salud, sin que se vislumbren las asignaciones presupuestarias necesarias en el sector salud para reorientar las políticas de drogas. Asimismo se favorece la suspensión del control penal del uso y la criminalización de los usuarios de la droga, ya que el mayor “éxito” de la persecución tradicional se encuentra en el narcomenudeo y los consumidores pequeños, por lo que se espera con esta medida una reducción de costos de los sistemas judiciales, tanto con respecto a los tribunales como al sistema carcelario. Pero también en este tema los cálculos electorales de los responsables políticos parecen ganar a las declaraciones públicas en oportunidades de encuentros internacionales.

En cuanto a las relaciones internacionales el énfasis en una política de regulación de las drogas permitiría la suspensión de la división arbitraria de los países en productores, de tránsito y de consumo, lo que implicaría el fin de un esquema discriminatorio, dañino e ineficiente y –en el caso de América Latina– con altos costos para las sociedades correspondientes (Calzada 2012: 10), debido a las medidas implementadas de control de la oferta. La finalidad de este nuevo enfoque de regulación consiste en la separación de los mercados para las diferentes drogas, tratando de lograr la reducción del riesgo del contacto en el consumo de mariguana frente a aquel de las otras drogas (duras).

Esta perspectiva parte del supuesto que la política de regulación de las drogas podría fungir como una política efectiva anti-crimen, ya que en su perspectiva se lograría una suspensión de los conflictos entre las organizaciones criminales porque se logra una reducción sensible de las ganancias para las organizaciones criminales – las primas de riesgo por comercializar en mercados ilegales desaparecerían. Los tres ejes centrales para el diseño de estas nuevas estrategias de regulación de drogas en este plano son: la

prevención, el tratamiento y la reducción de los daños en vez de la represión y la penalización.

El experimento de Uruguay: la estatización del negocio de la mariguana

El caso de Uruguay, que para muchos observadores tiene el carácter de “experimento”, representa el ejemplo más vistoso de los cambios a nivel de una nueva legislación. Lo que el gobierno del Presidente José Mujica desea implementar con base en esta nueva Ley aprobada el día 10 de diciembre de 2013, es una “política en drogas como un continuo, desde un enfoque plástico y singular, que va desde la promoción de hábitos y valores saludables, prevención, reducción de daños, tratamiento y rehabilitación, hasta la inserción social, control de la oferta de drogas y prevención y control del lavado de activos” (Presidencia 2012: 6). Con referencia explícita a otras experiencias internacionales, el gobierno de Uruguay ha buscado diseñar una Ley que trate de cumplir con todos los elementos de la cadena de valor de la mariguana de manera holística bajo un patrón explícito de la estatización completa, de manera que “el Estado asumirá el control y la regulación de las actividades de importación, exportación, plantación, cultivo, cosecha, producción, adquisición a cualquier título, almacenamiento, comercialización y distribución de cannabis y sus derivados, o cáñamo cuando correspondiere, a través de las instituciones a las cuales otorgue mandato legal” (Ley 2013, Art.2)

Así, el estado asumiría según la legislación uruguaya en esta materia la responsabilidad total de este negocio, lo cual le transfiere amplias responsabilidades y obligaciones legales, que necesitan complementarse con las correspondientes capacidades de implementación para hacer efectivas estas regulaciones. Los detalles de la Ley hacen evidentes el tamaño de la tarea: Según la Ley se permite en cantidades limitadas el autocultivo para el consumo recreativo de la mariguana y la instalación de clubes para consumidores como instrumento de control social con base en el registro de los consumidores (Ley 2013, Art.8). Esta medida – por cierto altamente criticada en los debates por su limitada operatividad - se considera un instrumento efectivo para la reducción del turismo de droga y drogadictos, con lo que se prevé la posibilidad de una política efectiva en materia de regulación. A la entidad encargada de esta tarea, el Instituto de Regulación y Control de Cannabis (IRCCA) creada por esta Ley y dependiente del Ministerio de Salud, le corresponderá la supervisión y el control de calidad de las plantaciones,

hasta en el consumo personal en los hogares. Así “se entiende destinados al consumo personal o compartido en el hogar, la plantación, el cultivo y la cosecha domésticos de hasta seis plantas de cannabis de efecto psicoactivo y el producto de la recolección de la plantación precedente hasta un máximo de 480 gramos anuales” (Ley 2013, Art 5 E); la supervisión de esta regulación será una tarea difícilmente realizable ante una cantidad de consumidores calculado en 30-40.000 personas del total de 3.3 millones de habitantes del país. Entre los consumidores legitimados al acceso a la mariguana para usos recreativos, no cuentan los menores de edad (Ley 2013, Art. 18), es decir aquella población más vulnerable, para la cual se mantendrían entonces las condiciones de acceso a la droga en segmentos de mercados que mantendrían su carácter ilegal.

Aunque la política de drogas en Uruguay tiene para muchos observadores el carácter de “experimento” o de “laboratorio”, es posible identificar algunos problemas de este acercamiento a nuevas políticas de droga:

De inmediato salta a la vista el gran énfasis en las capacidades regulativas del Estado, su aptitud por controlar toda la cadena de valor de la mariguana. Las regulaciones y las tareas de supervisión que corresponden al nuevo Instituto de Regulación y Control de Cannabis (IRCCA) son inmensas, ya que incluyen responsabilidades como otorgar las licencias para producir, elaborar, acopiar, distribuir y expender cannabis psicoactivo, crear un registro de usuarios, registrar las declaraciones de autocultivo, autorizar los clubes de membresía cannábicos, fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones vigentes, determinar, aplicar y ejecutar las sanciones pertinentes por infracciones a las normas regulatorias establecidas (para citar solamente algunas de las disposiciones del Art. 18 de la Ley (2013), lo cual llega a un nivel de regulación –por lo menos en la letra de la Ley– que parece ir más allá de lo que han demostrado ser capaces los Estados de América Latina. Tal planteamiento va a contracorriente de los debates actuales sobre los dilemas de la regulación y las limitadas capacidades en esta materia por parte de los Estados y puede considerarse fiel expresión de la tradicional “ilusión del Estado” en la región. La alta presencia de la informalidad y las tradiciones de falta de apego a la ley hacen dudar acerca de estas nuevas políticas públicas que además padecen de garantías para un acceso más igualitario e incluyente a este nuevo servicio de Estado en el tema de las drogas. Aparte, se enfatiza la descentralización y municipalización de la política de las drogas (Calzada 2012: 9) –posición totalmente encontrada a la experiencia de centralización en términos de seguridad–. El simple interés

del gobierno uruguayo de dejar resguardar las áreas de cultivo por el Ejército realiza esta complicación de supervisión estatal.

Adicionalmente surgen preocupaciones sobre la factibilidad del control de la violencia y el efecto anticrimen por medio de la despenalización o legalización del cultivo, la comercialización etc., de las drogas en manos del Estado, ya que hay claras evidencias de una creciente multifuncionalidad de los actores criminales y la diversificación de sus actividades criminales. Las estructuras criminales no se verían suspendidas, al igual como la competencia por las rutas y las plazas, ya que persisten segmentos de mercados ilegales. Sin embargo, se puede esperar que todos aquellos efectos de desgarrar el tejido social como consecuencia de las medidas del combate a la droga podrían ser evitados, lo que implicaría una mejora sustancial para la población.

Todas las propuestas para la regulación de las drogas tienen que lidiar con el problema de los regímenes parciales, es decir, la presencia de la acción criminal en el umbral de la legalidad e ilegalidad. Parece ser difícil lograr una regularización de toda la cadena de valor o solamente una parte de ella, lo que genera inmediatamente secuelas negativas por la falta de simultaneidad con miras a la calidad transnacional de los mercados. La experiencia de Holanda refleja este debate, esencialmente con respecto a consumidores siempre más jóvenes que tenían que buscarse las drogas justamente en aquellos espacios que se quería separar del mercado de marihuana (Monshouwer et al. 2011: 154). La definición de los volúmenes necesarios de producción nacional (en un contexto de una tradición de importaciones como corresponde en Uruguay), la fijación de precios y aranceles para la importación y posible exportación) será muy compleja, aunque se trate de un país de tamaño reducido como es el caso de Uruguay. La anhelada separación de mercados parece ser un objetivo difícil de lograr, debido al manejo de los productos en espacios sociales precarios que muy difícilmente estarán abriéndose a la transparencia y los registros.

La posibilidad de una regulación de la marihuana como producto legal podría implicar la activación de otras economías criminales como la extorsión y el secuestro, donde los delincuentes vayan a buscar la recuperación de aquellos ingresos perdidos en el narcotráfico. En este sentido, no se podría evitar la *securitización* de las políticas públicas que ahora se estarían orientando a otros sectores del crimen y la correspondiente victimización de la ciudadanía.

La propuesta uruguaya parece corresponder en términos de política económica al resurgimiento del modelo tradicional de una “economía nacional” que con base en la reedición de una política mercantilista fuera capaz de evi-

tar la movilidad de los mercados en la era de la globalización. No se toma en consideración la calidad porosa de las fronteras nacionales que no permiten un planteamiento de una economía nacional cerrada. Solamente sopesando la alta demanda de estupefacientes en Argentina hace evidente que no será fácil ni factible de definir los volúmenes “nacionales” de consumo ni la definición de gravámenes a los montos importados, ni el consumo de visitantes y turistas. Asimismo no se vislumbra, por la ausencia de legislaciones sobre el lavado de dinero, la capacidad estatal en la remoción de recursos económicos de los actores criminales.

Finalmente, hay que discutir si el modelo uruguayo de un monopolio total del estado es la opción idónea frente a la alternativa de un mercado auto-regulado, que parece estar más cercano a las condiciones concretas de América Latina y su débil capacidad regulatoria en general. En gran medida se vislumbra en la iniciativa uruguaya la ilusión del Estado de tiempos pasados como ente regulador eficaz y eficiente, un estado empresario que en muchos ámbitos ya ha demostrado no ser la solución. Habría que considerar esquemas mixtos a pesar de todas sus complicaciones (Mathieu/Niño 2013).

CONCLUSIONES

La ausencia de una política de drogas subregional, regional o global afecta las dos vías de manejo del problema de las drogas en América Latina. El débil multilateralismo latinoamericano y los tradicionales problemas de gobernanza en América Latina producen políticas parciales por su fijación en la autonomía nacional con consecuencias insatisfactorias para el manejo de retos transnacionales. El escenario dos intitulado “caminos”, que plantea la OEA (2013b) en su informe “La política de drogas en las Américas” apunta a una realidad de diferencias de regímenes y jurisdicciones, donde coexisten países comprometidos con el tradicional paradigma prohibicionista de combate a las drogas como Brasil, Ecuador y México por un lado y gobiernos que favorecen una política de regulación de drogas como lo está implementando Uruguay y como lo profesan Guatemala y Colombia. En el caso del último grupo es evidente la necesidad de tomar el camino hacia un cambio de las Convenciones Internacionales del Combate a las Drogas, tal y como de alguna manera ya lo ejemplificó Bolivia con sus reservas correspondientes.

Tanto para el combate a las drogas como la regulación de drogas, la limitada cooperación entre los estados latinoamericanos genera efectos negativos: o se fortalece el efecto globo y la dislocación de las actividades criminales con una política NIMBY o se activa la migración y la movilidad de los mercados ilegales. La ausencia de países importantes como Brasil y México en materia de regulación de drogas, la necesidad de una “interpretación creativa” de las Convenciones Internacionales apunta hacia un *patchwork* de regulaciones nacionales con el peligro de incentivos perversos y estrategias de adaptación rápidas de los actores criminales a estos escenarios cambiantes. No es evidente qué pasará con los estados débiles en Centroamérica y los peligros inmediatos de su subversión por los actores criminales. La dinámica de los mercados negros podría agravar esta situación ante la falta de una visión adecuada sobre el carácter interrelacionado de éstos, aunado a una tendencia reforzada de los gobiernos hacia una actitud de “beggar my neighbour”, si uno revisa los pobres alcances de la cooperación en los respectivos espacios regionales. En perspectiva renovada desde la seguridad pública puede aportar orientaciones innovadoras al respecto (Herrera-Lasso 2013). Así, las dos vías de manejo del problema de las drogas (combate y regulación de drogas) demuestran tener efectos limitados ante las variables esenciales del contexto: la debilidad del Estado y las características del multilateralismo latinoamericano impiden avances sustanciales, los intentos por darle a un problema regional – global un tratamiento nacional no logran aportar una solución; más bien agrava el problema. Parece ser que otra vez la falta de avanzar en el nivel de las relaciones internacionales puede convertirse en el mayor cuello de botella para resolver un problema central en la región por no estar “a la altura de los desafíos existentes” (PNUD 2013: 159). No debe sorprender que se sigue insistiendo en “apuntalar el nuevo papel de América Latina como protagonista de seguridad, a través de una agenda común de seguridad basada en una arquitectura regional fortalecida” (PNUD 2013: 159), la cual hasta la fecha no aparece ni en Centroamérica, ni el área andina y tampoco en UNASUR como lo demuestran las aportaciones a este volumen. La inclinación por un “minilateralismo” como lo propone Juan Carlos Garzón (en este volumen) no puede ser más que un paso intermedio hacia una nueva disposición por buscar soluciones comunes a problemas comunes.

BIBLIOGRAFÍA

- Bagley, Bruce/Tokatlián, Juan Gabriel (1992): “Dope and Dogma: Explaining the Failure of U.S.-Latin America Drug Policies”. En: Jonathan Hartlyn/Lars Schoultz/Augusto Varas (eds.): *The United States and Latin America in the 1990s. Beyond the Cold War*, Chapel Hill: The University of North Carolina Press, pp. 214-234.
- Blickman, Tom/Jelsma, Martin (2009): “La reforma de las políticas de drogas. Experiencias alternativas en Europa y Estados Unidos”. En: *Nueva Sociedad* No 222, julio-agosto, pp. 81-103.
- Brombacher, Daniel/Maihold, Günther (2009): *El negocio transatlántico de la cocaína: opciones europeas ante las nuevas rutas del narcotráfico*, Madrid Real Instituto Elcano (Documento de Trabajo 45).
- Calzada, Julio (2012): *Una nueva política de drogas es posible. Realidades y desafíos del caso de Uruguay*, Bogotá: FES-Seguridad (Policy Paper 44).
- Campbell, Howard/Hansen, Tobin (2013): “Is Narco-Violence in Mexico Terrorism?” En: *Bulletin of Latin American Research* 2013 (forthcoming).
- Chinchilla, Laura (1997): “Seguridad ciudadana y policía en Centroamérica: esfuerzos regionales en marcha”. En: Elías Carranza (ed.): *Delito y Seguridad de los Habitantes*, México, D.F.: Editorial Siglo XXI, pp. 169-180.
- Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia (2009): *Drogas y Democracia: Hacia un cambio de paradigma*, Washington, DC.
- Comisión Europea (2013): *EU Drug Markets Report: Key Findings*, Bruselas: European Commission - MEMO/13/51 31/01/2013, Disponible en: <http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-51_en.htm> (consultado 3 de diciembre de 2013).
- Ellis, Stephen (2009): “West Africa’s International Drug Trade”. En: *African Affairs* Vol. 108, No. 431, pp. 171-196.

European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA)/
EUROPOL (2012): *EU Drug Markets Report: A Strategic Analysis*,
Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Garzón Vergara, Juan Carlos (2013): “La Diáspora Criminal: La difusión
transnacional del Crimen Organizado y cómo contener su expansión”.
En: Juan Carlos Garzón/Eric L. Olson (eds): *La Diáspora Criminal:
La difusión transnacional del Crimen Organizado y cómo contener su
expansión*, Washington, DC: Woodrow Wilson Center, pp. 1-26.

Kenney, Michael (2007): “The Architecture of Drug Trafficking: Network
Forms of Organisation in the Colombian Cocaine Trade”. En: *Global
Crime* Vol. 8, No. 3, pp. 233-259.

Legler, Thomas/Santa Cruz, Arturo (2011): “El patrón contemporáneo del
multilateralismo latinoamericano”. En: *Pensamiento Propio* Vol. 16,
enero-junio, pp. 11-34.

Ley (2013): *Ley que establece el control y la regulación por parte del
Estado de la importación, exportación, plantación, cultivo, cosecha,
producción, adquisición, almacenamiento, comercialización,
distribución y consumo de la marihuana y sus derivados*, Montevideo.
Disponible en: <[http://www.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/pdfs/
repartidos/senado/S2013120962-00.pdf](http://www.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/pdfs/repartidos/senado/S2013120962-00.pdf)> (consultado 7 de diciembre de
2013).

Löwenheim, Oded (2002): “Transnational Criminal Organizations and
Security: the case against inflating the threat”. En: *International Journal*,
Vol. 57, no. 4, pp. 513-536.

Mathieu, Hasn/Niño, Catalina (2013): “Aspectos de la situación actual de
las drogas ilegales y propuestas de reforma”. En: Juan Carlos Campero
et al.: *De la represión a la regulación: propuestas para reformar las
políticas contra drogas*, Bogotá: FES, pp. 21-64.

Monshouwer, Karin/van Laar, Margriet/Vollebergh, Wilma A. (2011):
„Buying cannabis in ‚coffee shops““. En: *Drug and Alcohol Review* Vol.
30, S. 148-156.

OEA (2013a): *El Problema de las Drogas en las Américas*, Washington, DC: OEA.

OEA (2013b): *Escenarios para el problema de drogas en las Américas 2013 – 2025*, Washington, DC: OEA

Palou, Huan Carlos (ed.) (2011): *Usos y abusos de la extradición en la lucha contra las drogas*, Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.

Pereyra, Guillermo (2012): “México: violencia criminal y ‘guerra contra el narcotráfico’”. En: *Revista Mexicana de Sociología* Vol.74, no.3, pp. 429-460.

Presidencia de la República Oriental del Uruguay (2012): *Proyecto de Ley Marihuana y sus derivados. Control y regulación del Estado de la importación, producción, adquisición, almacenamiento, comercialización y distribución*, Montevideo (mimeo).

PNUD (2013): *Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina* (Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014), New York: PNUD.

Risse, Thomas (ed.) (2011): *Governance Without a State?: Policies and Politics in Areas of Limited Statehood*, New York NY: Columbia University Press.

Santamaría, Gema (2013): “La difusión y contención del crimen organizado en la subregión México-Centroamérica”. En: Juan Carlos Garzón/Eric L. Olson (eds): *La Diáspora Criminal: La difusión transnacional del Crimen Organizado y cómo contener su expansión*, Washington, DC: Woodrow Wilson Center, pp.59-99.

Serrano, Mónica/Toro, María Celia (2005): “Del narcotráfico al crimen transnacional organizado en América Latina”. En: Mats Berdal/Mónica Serrano (comp.): *Crimen transnacional organizado y seguridad internacional. Cambio y continuidad*, México, D.F.: FCE, pp. 233-273.

Wæver, Ole (1998): "Security, Insecurity and Asecurity in the West-European Non-War Community". En: Emmanuel Adler/Michael Barnett (eds.): *Security Communities*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 69–118.

Zedillo, Ernesto/Wheeler, Haynie (eds.) (2012): *Rethinking the "War on Drugs" Through the US-Mexico Prism*, New Haven: Yale Center for the Study of Globalization.

Los autores

Bruce Bagley

Profesor de Estudios Internacionales y Comparativos, Departamento de Estudios Internacionales, Universidad de Miami.

John Bailey

Profesor emérito en el *Department of Government and the School of Foreign Service* de Georgetown University, Washington, DC; Ex-Director del Proyecto México.

Raúl Benítez Manaut

Profesor-investigador de la UNAM, adscrito al CISAN (Centro de Investigación sobre América del Norte); presidente de la organización de la sociedad civil *Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A.C. (CASEDE)*.

Roberto Cajina

Consultor en Seguridad y Defensa/Nicaragua; miembro de la Junta Directiva de la *Red y Seguridad de Defensa de América Latina (RESDAL)*.

Pablo Celi de la Torre

Doctor en Ciencias Internacionales de la Universidad Central del Ecuador; Doctor en Filosofía por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador; Subdirector del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa del Consejo de Defensa Suramericano con sede en Buenos Aires.

Jorge Chabat

Profesor-investigador Titular de la División de Estudios Internacionales del CIDE; Licenciado en Relaciones Internacionales por El Colegio de México y Doctor en Asuntos Internacionales por la Universidad de Miami, EE.UU.

Guillermo Cháves Ocaña

Brigadier-General (r) de la Policía Nacional de Colombia, investigador y académico de la Escuela de Postgrados de Policía e investigador del Centro de Estudios en Ciencia de Policía y del Colegio de Generales de la Policía de Colombia.

Laura M. Donadelli
Integrante del Grupo de Estudios de Defensa e Segurança Internacional (GEDES) y del Observatorio Sudamericano de Defensa y Fuerzas Armadas Carmen Rosa de León-Escribano. Directora Ejecutiva del Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible (IEPADES) de Guatemala; participante en las negociaciones de Paz de Guatemala, como Delegada del Sector de Centros de Investigación de la Asamblea de Sociedad Civil; miembro titular del Consejo Asesor de Seguridad de la Presidencia de la República.

Juan Carlos Garzón Vergara
Profesor en el Centro de Estudios Latinoamericanos de Georgetown University; Politólogo de la Universidad Javeriana/Colombia con postgrado en Teoría y Experiencias de Resolución de Conflictos Armados de la Universidad de los Andes; Investigador del Centro Woodrow Wilson.

Adam Isacson
Senior Associate para política regional de seguridad de WOLA (Washington Office on Latin America), EE.UU.

Stefan Jost
Abogado y politólogo, representante de la Fundación Konrad Adenauer en México, catedrático de Ciencias Políticas de la Universidad de Trier/RFA.

Günther Maihold
Sub-Director del Instituto Alemán para Política Internacional y Seguridad/ Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) en Berlín/Alemania (actualmente con licencia) para fungir como Titular de la Cátedra Guillermo y Alejandro de Humboldt en El Colegio de México, México, D.F.

Marcos Pablo Moloeznik
Profesor e Investigador de la División de Estudios Políticos, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara, México.

Héctor Luis Saint-Pierre
Profesor Adjunto en la Universidade Estadual Paulista, São Paulo (Brasil);
Coordinador del área “Paz, Defensa y Seguridad Internacional” del postgra-
do interinstitucional UNESP/UNICAMP/PUC-SP de Relaciones Internacio-
nales. Además es Director del Centro de Estudios Latinoamericanos (CELA/
UNESP).

Mónica Serrano
Profesora y Senior Researcher del Centro de Estudios Internacionales de El
Colegio de México; Associate del Centro de Estudios Internacionales de la
Universidad de Oxford y Executive Director, Global Centre for the
Responsibility to Protect (2009-2011).

José Manuel Ugarte
Doctor de la Universidad de Buenos Aires (área Derecho Administrativo),
abogado y especialista en Derecho Administrativo y Administración Pública
por la referida Universidad, profesor en la Universidad Católica de Santiago
del Estero (DABA), en el Instituto Universitario de Seguridad Marítima, en
la Carrera de Especialización en Gestión para la Defensa de la Universidad
Nacional de Tres de Febrero y la Escuela de Defensa Nacional, en la Maes-
tría en Derecho Administrativo de la Universidad Abierta Interamericana, y
en la Escuela del Cuerpo de Abogados del Estado.

Francisco Thoumi
Economista de la Universidad de los Andes y doctorado por la University
of Minnesota. Actualmente es Miembro del *International Narcotics Board*
de las NN.UU y del *World Economic Forum Agenda Council on Organized
Crime*. Miembro de Número de la Academia Colombiana de Ciencias Eco-
nómicas desde 1996.

Éste libro se terminó de imprimir en marzo de 2014
en los talleres de Editores e Impresores Profesionales
EDIMPRO, S.A. de C.V., Tiziano 144, Col. Alfonso XIII,
01460 México, D.F.
tel. 55132110, sitesa@sitesa.mx