Narcotráfico:
América Latina bajo la amenaza del Crimen Transnacional Organizado.

Si bien la estructura del sistema internacional contemporánea se nutre esencialmente de las relaciones internacionales interestatales, con la primacía de los principios del respeto de la soberanía y la no intervención y, enfatiza al Estado como el actor central en el campo de la seguridad, una alta dosis de inseguridad internacional es generada a partir de la amenaza proveniente de actores no estatales, que evaden la tradicional conceptualización que vincula a un poder militar en manos de ciertas Fuerzas Armadas y bajo el comando de un Estado Nación. Ello deviene evidente luego de los atentados del 11 de Setiembre, por lo que si bien siguen siendo los Estados quienes deciden y llevan adelante las acciones y políticas pertinentes para alcanzar la seguridad en tanto situación ideal carente de amenazas, estas últimas deben ser abordadas en un sentido amplio, es decir involucrando a las situaciones de riesgo independientemente de la existencia de una entidad particular con voluntad de generar daño. Así la seguridad internacional se encuentra hoy día jaqueada tanto por las amenazas tradicionales como aquellas no tradicionales. Estas últimas se nutren de fenómenos que comenzaron a desarrollarse hace ya varias décadas por lo cual no sería preciso referirnos a ellas como nuevas amenazas, si bien es recién en el período de posguerra fría que pasan a formar parte de las agendas de seguridad de los estados. Consecuentemente con la culminación del enfrentamiento bipolar las amenazas no tradicionales obtienen visibilidad, amplían su alcance con la profundización y extensión de la globalización y por ende también, su trascendencia en cuanto a la magnitud del desafío a la seguridad que implican[1].

En el subsistema interamericano la reconfiguración de la agenda de seguridad se constata tanto a nivel de la Organización de Estados Americanos (OEA) como en las relaciones entre la potencia hegemónica regional y las distintas subregiones de América Latina. De manera relevante surge el narcotráfico en el hemisferio como uno de los desafíos de mayor envergadura a la estabilidad regional. Ello se debe a que si bien el narcotráfico condiciona, debilita y erosiona la capacidad que tiene el Estado a su interior de controlar su población y territorio y de ejercer el monopolio de la fuerza, al ser su accionar transnacional, vincula indisolublemente la seguridad de los estados entre sí, sin descontar el hecho de que la conflictividad que producen los problemas de gobernabilidad al interior de un Estado es susceptible de desbordarse hacia territorios vecinos, generando tensiones y alterando en definitiva también la estabilidad y seguridad internacional. La amenaza entonces es a nivel tanto del Estado como del sistema internacional.

El presente artículo propone realizar un análisis sobre el desafío impuesto por el narcotráfico para los países de América Latina. Para ello se dará cuenta en primera instancia del sitio que ocupa el narcotráfico en la agenda de seguridad latinoamericana, su vinculación al crimen trasnacional organizado, sus características y evolución en la región. En segundo lugar se repasará la política que para su combate lleva adelante la potencia regional hegemónica para luego abordar el tema de la cooperación a nivel interestatal necesaria como instrumento de lucha. Estos tres apartados serán guiados respectivamente por las siguientes premisas:

- el narcotráfico se inserta en realidades socioeconómicas complejas y genera un alto grado de violencia y corrupción; al alcanzar cierta extensión y profundización se convierte en un factor de desestabilización del sistema sociopolítico y de ingobernabilidad susceptibles de generar tensiones interestatales.
- la capacidad decisoria de los países de América Latina en relación al tratamiento del narcotráfico como desafío a la seguridad se encuentra condicionada por el abordaje político-conceptual y la capacidad operacional y de financiamiento de Estados Unidos, lo cual se traduce en una proyección de poder que

[1] Es importante aclarar que el proceso de cambio devenido en el campo de la seguridad internacional es captado y materializado de modo más temprano en el ámbito de la academia, es decir desde la teoría de las Relaciones Internacionales, que en el ámbito de la praxis nacional de los estados, cristalizada en la inclusión de ciertas temáticas en las agenda de seguridad. Los paradigmas tradicionales (westfaliano y clausewitziano) que desde la teoría proveyeron un marco propicio para la comprensión del devenir de la seguridad internacional fueron perdiendo progresivamente su capacidad explicativa, pudiéndose señalar como inicio de este proceso el análisis de la transnacionalidad realizado por Kehone y Nye. Dicho abordaje, si bien se relaciona a cuestiones más bien generales de las Relaciones Internacionales, es el que primero se aproxima al análisis de situaciones que se vinculan directamente con asuntos relativos a la seguridad y que son, por ejemplo, la relevancia estratégica de asuntos de naturaleza no militar, la no fungibilidad del poder y la existencia de lo trasnacional como ajeno y distinto del Estado.

restringe los márgenes de autonomía, todo ello pese a la carencia de pruebas fehacientes de la efectividad de la estrategia de lucha norteamericana.
- la cooperación interestatal deviene esencial para su combate debido al carácter transnacional del riesgo que conlleva.

El narcotráfico como amenaza no tradicional.

Como se anticipó en la introducción el fin de la dinámica de guerra fría dejo en la primera plana del sistema internacional a las amenazas no tradicionales a la seguridad que, además, van a ampliar su alcance con la masividad del fenómeno de globalización. El orden internacional de posguerra fría actuó particularmente en el sistema interamericano como catalizador de las diferencias entre las subregiones respecto de la agenda de seguridad de acuerdo con las distintas problemáticas descollantes. Sin embargo habiendo dejado atrás ya la década del 90 y avanzando hacia el final de la primera década del nuevo siglo, es posible preguntarnos acerca de la posibilidad de relativizar dicha *"fragmentación"* (HIRST, 2004: 99) de la agenda de seguridad regional. Esto deviene razonable al menos para el caso del narcotráfico ya que la totalidad de los países que integran Latinoamérica se hallan involucrados en él de una u otra manera y en consecuencia en lo que podría ser considerado como la amenaza a la seguridad más importante de nuestros tiempos en la región, el crimen trasnacional organizado. La dinámica de seguridad fluye entonces a través de los vasos comunicantes que crea la criminalidad organizada y más allá de la aparente fragmentación de la agenda regional.

Lo hasta aquí dicho podría contribuir al apuntalamiento de la posibilidad de operacionalizar con cierto grado de eficacia el esquema de seguridad interamericano, cuyo estado actual dificulta en extremo el logro de un abordaje cooperativo de las cuestiones de seguridad[2]. Pero ello no parece ser factible. La heterogeneidad de intereses representados en su extensa membresía así lo clarificó en octubre del 2003, con la aprobación por parte de la Asamblea General de la OEA del documento "Declaración de Seguridad en la Américas" (www.oas.org/csh/docs/documentos). Dicha declaración formaliza la concepción de la seguridad como multidimensional derivándose de ello la enunciación de las amenazas, preocupaciones y otros desafíos como poseedoras de una naturaleza diversa reclamándose, por lo tanto, una ampliación de los enfoques más allá de los tradicionales hacia aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales para poder abordarlas. Concretamente en lo que al narcotráfico respecta, se lo alista en el primer ítem de una extensa y heterogénea lista, junto al terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, la corrupción, el lavado de activos y el tráfico ilícito de armas. El documento por otra parte no contribuye a la claridad y especificidad teórica necesaria de las temáticas constitutivas de una agenda de seguridad, indispensable al momento de proyectar una acción política coordinada interestatal, lo cual se supone debe ser uno de los propósitos de una institución de la naturaleza de la OEA. Carencias como esta son las que determinan la mínima significación que la institución posee en la vida de sus estados miembros en lo que respecta a las cuestiones de seguridad.

La conceptualización del crimen trasnacional organizado no es una tarea finalizada aún y si bien existen en diferentes documentos internacionales definiciones y aproximaciones a este fenómeno internacional, el acuerdo en torno a ellas no es unánime. En cuanto al narcotráfico la situación es un tanto más precaria en buena medida debido a la falta de criterios para la identificación y delimitación de una realidad tan compleja. Es más, el concepto narcotráfico es inexacto en sí mismo por el hecho de que no todas las drogas ilegales son narcóticos. Hallar definiciones concretas y consensuadas a nivel internacional en las que se especifiquen, por ejemplo en el caso del crimen organizado, una lista precisa de las actividades que lo conforman se vincula directamente a la posibilidad de comprender la naturaleza de la amenaza y seleccionar mejor las herramientas para combatirla. No obstante ello a los fines del tema que nos ocupa y antes de avanzar en su caracterización, proponemos una definición de narcotráfico que creemos contribuye con la dilucidación del tipo de relación que establece con el crimen trasnacional

[2] La estructura que sobrevive formalmente y reúne a los Estados del continente carece de operatividad por falta de aceptación de los instrumentos mismos en algunos casos (recordemos que el Pacto de Bogotá sólo esta vigente para algunos de los estados y en muchos casos con reservas), por asincronía en los propósitos en otros (TIAR, JID) sin descontar el hecho de que la estructura en general responde claramente a la configuración de una América Latina como esfera de influencia homogénea de Estados Unidos, cuyos intereses nacionales permean la agenda.

organizado, esto es de pertenencia y constitución del mismo. Así decimos que el narcotráfico es *el tráfico ilegal de drogas prohibidas por la Organización Mundial de la Salud*[3]*, constituido por distintas fases inherentes al circuito productivo-comercial ilegal (producción, distribución, comercialización y blanqueo de capitales) e inserto en el fenómeno más amplio del crimen transnacional organizado*[4] *en tanto amenaza no tradicional a la seguridad internacional, compartiendo con él los instrumentos y tácticas propios del accionar ilegal y criminal (contrabando, corrupción y violencia).*

Una breve aproximación descriptiva al fenómeno.

En primera instancia se puede decir que el narcotráfico constituye un circuito productivo-comercial ilegal (producción, distribución, comercialización y blanqueo de capitales) de mercancías prohibidas internacionalmente, las drogas, y en el que se realizan actividades como la producción de materias primas, productos semielaborados y productos terminados, todas con sus fases de transporte, almacenamiento y venta mayorista y minorista. En este proceso se hallan involucrados diversos actores sociales (campesinos y peones, personal de los laboratorios químicos, transportistas de diversas clases, expertos en logística, personal de seguridad, asesinos a sueldo, expertos en finanzas, mediadores, y los grandes jefes), con niveles de involucramiento, responsabilidad, ganancia y de toma de decisión muy distintos. Este circuito representa en sí una empresa capitalista transnacional cuyo objetivo es obtener el máximo de beneficio con el mínimo de riesgo y esta conformada por organizaciones que van desde la pequeña banda hasta los grandes grupos como los Carteles.

Con el advenimiento de la globalización del mercado a comienzos de los 90, la fluidez de capitales a través de la red financiera mundial, la rapidez y facilidad de transportación y la revolución en las comunicaciones se forjó una realidad propicia para el desarrollo acelerado del ya altamente lucrativo negocio de las drogas, con ganancias desproporcionadas que permiten hablar de las *"narcoeconomías"* (GRAMUNT, 2006: 115). La proyección global del narcotráfico anuló además la división internacional entre los países consumidores del Norte y los productores del Sur, instalándose los primeros como productores de drogas de laboratorio o diseño como el éxtasis y las metanfetamina, y ampliándose el consumo en los segundos.

Por otro lado el narcotráfico en tanto parte de la criminalidad trasnacional se involucra con organizaciones dedicadas a otras actividades ilegales, más allá de todo límite geográfico[5] por lo que los distintos tráficos se conectan entre sí creando alianzas estratégicas y las transacciones incluso pueden adoptar la modalidad de no realizarse por un valor en dinero en efectivo sino por algún otro producto, armas por droga por ejemplo. En este sentido el crimen organizado trasnacional se puede caracterizar como diversificado, transnacional y en interacción. Un punto de contacto importante entre este y el narcotráfico es el recurso a dos instrumentos que se completan, la corrupción y la violencia. Se corrompe en todos las direcciones, de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba, sean autoridades, policías, miembros de las Fuerzas Armadas, periodistas, jueces, magistrados, para comprar silencio, mirar a un lado u obtener ayuda. Si ello no funciona, se recurre a la violencia que se puede ejercer hacia adentro de la organización y hacia fuera. Al interior y en pos de preservar la estructura no se toleran los soplones, ni siquiera por accidente, como tampoco a quienes se quedan con mercancía o dinero. Hacia afuera se ejerce contra personas -estén o no insertas en los aparatos estatales- y hacia instituciones -sean o no gubernamentales-, consideradas un obstáculo o amenaza para la organización.

Para finalizar y en cuanto a la legitimación económica de los capitales ilegales, es decir la instancia del blanqueo que estos deben atravesar para circular y ser invertidos en la economía, decir que ella se realiza mayoritariamente a través del circuito financiero internacional vía los mecanismos usuales que facilitan la circulación de los capitales (bancos off shore, sociedades financieras, paraísos fiscales). Las

[3] El de drogas es uno de los varios tráficos ilegales además del de armas, tecnología, persona, arte, fauna, antigüedades, etc. La prohibición de ciertas sustancias (sea de origen natural, como sintéticas y las sicoactivas de uso farmacéutico) fue declarada a nivel internacional a partir de 1961 en la Convención Única de Estupefacientes (ratificada y ampliada en 1971 y 1973, y luego en 1988), elaborándose listados de plantas y productos considerados perniciosos a la salud humana.

[4] Entendido de acuerdo con la definición que consta en el artículo 2 punto "a" de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

[5] Los carteles colombianos por ejemplo, habían estrechado vínculos con la Mafia siciliana que les ayudó a ingresar en el mercado de la heroína en Nueva York y con la Yakuza japonesa especializada en lavado de dinero.

cuentas cifradas, los mecanismos de inserción de los capitales en distintos plazas en pocas horas y la utilización de testaferros obstaculizan también el conocimiento de la procedencia de los capitales ilegales. El lavado se efectúa además mediante el contrabando y todo tipo de emprendimientos comerciales. Blanqueado el dinero ingresa al circuito financiero internacional y el porcentaje que se recicla a nivel nacional depende de la situación económica particular del país y el grado de actividades productivas. Los capitales lavados se mezclan con los legales y diferenciarlos se torna una tarea dificultosa, por lo cual la inyección de esta masa de dinero incide positivamente en la economía dándole impulso pero al mismo tiempo causa distorsiones.

Algunos apuntes sobre su evolución en América Latina.

Situándonos en la región latinoamericana, podemos decir que en el eslabón inicial de la cadena productivo-comercial de las drogas se encuentran las masas campesinas y mineras que desplazadas de su lugar de origen por las condiciones de vida adversas, han ido buscando lugares donde pudiesen encontrar medios de supervivencia. En el área andina las reformas agrarias de los años 60-70 no dieron el resultado esperado y el crecimiento demográfico y a veces la mala calidad de la tierra entregada, como las dificultades en la comercialización de los productos determinaron el alejamiento de los campesinos del agro y su traslado a las grande ciudades donde la mayoría encontró una vida precaria en barrios de emergencia. En el caso de las poblaciones desplazadas hacia las zonas de selva hallaron dificultades en el cultivo de la tierra por ser la misma no apta y necesitar cuidados que los campesinos provenientes de zonas altas de montaña desconocen. Además la comercialización de los productos es difícil por la falta de infraestructura vial, el alto costo del transporte fluvial o la cantidad de productos que el mercado interno no puede absorber y que el mercado externo no acepta debido a su baja calidad. Entre los años 70 y 80 otras masas se desplazaron por la sequía y la erosión del terreno en las zonas altas y altiplánicas o por el cierre, como en Bolivia, de las minas de oro y plata, ya agotadas, o de estaño, luego de la baja en el mercado mundial. Como resultante parte de la población de estos países ha encontrado en el cultivo de coca las condiciones suficientes para subsistir.

Avanzando hacia estadios más altos de la cadena productivo-comercial vemos que en América Latina el narcotráfico tenía una estructura piramidal, habiendo formado incluso oligopolios hasta la desaparición de los Carteles colombianos por la persecución a sus jefes, lo cual produjo un profundo cambio en el universo de las organizaciones. El primero en caer fue el Cartel de Medellín que controlaba el 80% del mercado de la cocaína exportada a los Estados Unidos. La organización se desarticulo luego del asesinato de Pablo Escobar. El Cartel de Cali que llenó el vacío en el mercado dejado por el Cartel rival, fue desbaratado luego con el arresto de varios de sus jefes. Así se dio paso a las redes de empresas ocultas tras fachadas legales que realizan operaciones en un circuito más fragmentado donde cada una contacta y contrata a otras, asegurándose tanto una mayor flexibilidad que le proporciona una alta capacidad de adaptación y el anonimato, ambas características propias del crimen organizado.

En cuanto a los productos específicamente, la cocaína es el de mayor rentabilidad y si bien los países con cultivos de coca eran en principio Perú y Bolivia, seguidos por Colombia que había asumido mayoritariamente el rol de transformador y refinador, este último país fue concentrando la mayor cantidad de cultivos de la región andina. Ecuador, que en los 80 trató de convertirse en país productor de coca sin éxito por la dureza de la política gubernamental, se insertó en este circuito asumiendo al igual que Venezuela el rol de país puente. Las avionetas surcaban los cielos de Ecuador desde Perú y Bolivia con coca o pasta base para los laboratorios colombianos y armas y dinero a las organizaciones narcotraficantes y guerrilleras, mientras que por los corredores aéreos de Venezuela la cocaína se dirigía hacia Centroamérica y el Caribe para llegar a Estados Unidos. Tanto Ecuador como Venezuela proporcionaban apoyo logístico en la selva donde se improvisaban pistas clandestinas de aterrizaje. A comienzo de los años 90 y frente al endurecimiento de la política del gobierno colombiano, el Cartel de Medellín buscó otros territorios donde situar parte de sus actividades, extendiendo así las rutas del narcotráfico a países antes ajenos o parcialmente involucrados. La interdicción del puente aéreo mediante los radares que detectaban los vuelos irregulares produjo el abandono de los corredores que pasaban por las zonas selváticas de Perú, Ecuador y Colombia, para abrir otros en la zona amazónica de Brasil. Ecuador de ser país puente se fue transformando en país de tránsito a la vez que incrementó el

contrabando de precursores químicos, Venezuela se insertó como país productor, sin dejar de ser país puente, Brasil país de tránsito y gran consumidor de cocaína se fue afirmando como país de producción de marihuana por un lado y de cocaína a través de laboratorios escondidos en la selva amazónica, aunque la producción de coca es casi inexistente ya que la variedad de este arbusto en territorio brasilero es de pésima calidad. Paulatinamente otros países se fueron insertando en el negocio, en 1993 las autoridades norteamericanas alertaron a Argentina sobre el incremento de las rutas del narcotráfico en el norte de su territorio. Al final de la década no había país en América Latina que no tuviese alguna participación en el circuito, sea en calidad de productor o transformador, país de tránsito o puente, contrabandista de precursores, lavador de narcodólares o consumidor. El consumo fue aumentando en todos los países, Brasil y Argentina entre ellos, aunque el mercado más expandido se relaciona a las condiciones de pobreza por lo que las drogas más consumidas son la pasta base y el pegamento.

Como pudimos observar hasta aquí la complejidad es un atributo que debe ser tenido en cuenta cuando intentamos analizar el desafío antepuesto por el narcotráfico a la seguridad de los estados y del sistema internacional en su conjunto, más aún al momento de evaluar las políticas dedicadas a combatirlo. El hecho de ser parte del crimen trasnacional y compartir sus instrumentos y tácticas, hace del narcotráfico un desafío mayor. La cercanía e interconexiones que se tejen con otros tráficos ilegales potencian los riesgos para los estados, las sociedades civiles quedan expuestas a la violencia que se genera y reproduce por la ilegalidad propia del circuito productivo-comercial y la institucionalidad democrática queda condicionada según el grado de penetración de la corrupción en la estructura política, pudiéndose llegar incluso a la criminalización del Estado. Todo ello en un contexto económico y social que favorece la reproducción de las condiciones necesarias para que el negocio de las drogas florezca, ya que el incremento de la pobreza y la desigualdad, y por ende de la exclusión, son realidades que explican e incluso legitiman internamente la opción por la ilegalidad. La ampliación del *"impacto positivo"* (COCKAYNE, 2007: 5) que el crimen organizado trasnacional y el narcotráfico poseen en cierta parte de la sociedad, bajo circunstancias de ausencia estatal, es quizás el riesgo más grande que se corre y de la mano del cual la gobernabilidad queda definitivamente comprometida. Por todo ello, y en términos de Williams, comprendemos la amenaza concerniente al crimen organizado trasnacional y al narcotráfico como una de tipo más bien *"insidiosa"* (WILLIAMS, 1995: 333) que directa, por desafiar las prerrogativas que componen la estatalidad.

Políticas de lucha contra el narcotráfico en América Latina.

Hablar de políticas de lucha contra el narcotráfico en América Latina nos lleva a abordar la estrategia de combate de Estados Unidos, país que por excelencia lo ha llevado adelante como prioritario para su seguridad nacional y cuyas políticas son altamente condicionantes para el resto de los países debido a su carácter de poder hegemónico regional.

La administración norteamericana a partir de los años 50 empezó a detectar el uso de sustancias psicoactivas en estratos sociales minoritarios (negros e inmigrantes hispanos) y desde el ámbito de la salud se conceptualizaron a las drogas como una amenaza al bienestar individual. Luego con la expansión del mercado de consumo en los 60 devinieron en un problema de salud colectiva. Los consumidores ahora pertenecientes a amplios sectores juveniles de la clase media blanca anglosajona, fueron catalogados como enfermos, víctimas de las drogas y ya no de delincuentes. El consumo de marihuana se había consolidado, la heroína llegaba junto con los excombatientes del sudeste asiático, y finalmente entrando en los 70 la cocaína se hacia presente en el mercado. Fue entonces cuando las autoridades comenzaron a fijar su atención más allá del consumo centrándose en la oferta y el tráfico, siendo la administración Nixon en 1971 la que acuñó el concepto de guerra contra las drogas declarándolas enemigo público numero uno y definiéndolas en 1973 como una amenaza a la seguridad nacional. Ello respondía a la percepción de un peligro con características políticas que afectaban las relaciones interestatales ya que las drogas eran instrumentos utilizados por agentes externos, asociados en América Latina con grupos marxistas alzados en armas, para corromper a las generaciones jóvenes. En consonancia con ello la figura del narcotraficante y de las organizaciones que se dedican a la producción y venta de sustancias ilícitas reemplaza a las drogas en el lugar de enemigo del Estado. Estos individuos, estructuras y redes configuraban un nuevo fenómeno llamado narcotráfico, cuyo objetivo era

lucrar con el negocio de las drogas y poner en riesgo la integridad de la Nación. La problemática adquirió así en el discurso oficial un significado dual, policial por un lado relacionado al aspecto delincuencial de venta y consumo, y militar por el otro ya que la droga en tanto amenaza externa a la seguridad nacional que ingresa al territorio norteamericano debe ser combatida.

La perspectiva teórica que sustentó a la política de lucha contra el narcotráfico de Washington, llegando sólida e intacta a nuestros días, se basa en la concepción de la posibilidad de que el consumo de drogas puede disminuir en función de una reducción de la oferta, vía las estrategias de erradicación de la producción en los países de origen y la interdicción y decomiso de los cargamentos en los países de tránsito. El encarecimiento de los costos de producción debido al peligro que supone una política agresiva en su contra, se trasladaría de esta forma a los precios del producto en las calles desalentando el consumo, haciendo caer la rentabilidad de la producción como su volumen. Sin embargo el complejo entramado del narcotráfico torna ineficiente esta lógica como criterio rector de toda estrategia de lucha. Baste con mencionar que la demanda de drogas se vincula a una situación de adicción lo cual no puede ser combatido mediante el encarecimiento del producto y que los países productores presentan una situación socio económica específica que los convierte en proveedores por excelencia de la materia prima necesaria y asegura su permanencia en la cadena de comercialización. Por un lado una demanda cautiva y en expansión, por el otro la oferta de materia prima como condición de supervivencia de amplios sectores en ciertas sociedades, ambas condiciones que convierten a la guerra contra las drogas en una imposible de ganar. Este particular, y aparentemente no sujeto a revisión, enfoque de la problemática llevó a las administraciones norteamericanas a centrar su atención en los países de origen y pese a que los resultados a nivel táctico pueden considerarse esperanzadores, estratégicamente devinieron limitados. La erradicación de cuantiosas hectáreas, la intercepción de voluminosos cargamentos y el encarcelamiento continuo de traficantes, no determinan la disminución de la oferta, incluso durante los ´80 y principios de los ´90 la reducción del precio de la cocaína en las calles es constante y la pureza se ha incrementado. Los cultivos se trasladan desde regiones no seguras o que se encuentran bajo fumigación hacia zonas en las que puedan prosperar por lo general adentrándose en el Amazonas, sin importar las fronteras territoriales de los Estados; los grandes carteles de los ´80 como vimos fueron sustituidos por una multiplicidad de organizaciones de menor envergadura y menos identificables; las detenciones de narcotraficantes son rápidamente opacadas con el ascenso de sus rivales en el negocio; las rutas de tráfico varían al igual que las modalidades, manteniéndose constante sólo las aproximadamente 200 mil hectáreas de coca que según el Departamento de Estado norteamericano se cultivan por año en la región andina.

Durante el transcurso de la guerra fría la responsabilidad del control del narcotráfico en el extranjero recaía mayormente sobre el Departamento de Estado que en 1979 crea la Oficina de Asuntos Internacionales sobre Narcóticos y Procuración de Justicia (INL), con una participación marginal y programas eclipsados por la asistencia contrainsurgente, siendo el más importante el Control Internacional Antinarcóticos (INC) aún vigente. Dependiendo del Departamento de Justicia, la Agencia de Fiscalización de Drogas (DEA) creada en 1973 también accionó en este período atendiendo asuntos de droga internos, siendo la única agencia con dedicación exclusiva. En lo que refiere a las agencias de inteligencia (la Agencia Central de Inteligencia, CIA, la Agencia de Inteligencia de Defensa, DIA y la Agencia de Seguridad Nacional, NSA) su presencia y aporte irán cobrando cada vez mayor relevancia.

En 1986 la administración Reagan expidió la directiva presidencial 221 calificando a las drogas como una amenaza letal contra la seguridad nacional retornando a la discursiva de Nixon. Con el apoyo bipartidista Reagan resucita la frase guerra contra las drogas y para ejecutarla el Congreso aprueba la *International Narcotics Control Act*, propiciando un endurecimiento de las penas relacionadas al tráfico, distribución y consumo y el comienzo del proceso de certificación. En 1989 se establece la Oficina de Política Nacional de Control de Drogas (ONDCP) encargada de la política exterior y doméstica en materia de narcotráfico, cuyo responsable es conocido informalmente como zar antidroga. En el mismo año la CIA creó un Centro Antinarcóticos y comenzaría a formar unidades especializadas antidrogas dentro de las Fuerzas Armadas y de la policía de diferentes países, las Unidades Móviles de Patrullaje Rural, que se convierten en los principales aliados de Washington.

Por su parte la DEA con un presupuesto y presencia (esta última en muchos casos secreta) siempre en ascenso, recaba datos y ofrece asesoramiento e información de inteligencia en tiempo real al personal del país anfitrión, no pudiendo participar en detenciones o presenciar operaciones policiales en el

extranjero excepto que cuenten con la autorización del embajador (enmienda Mansfield de 1976 codificada en 1978 como Sección 481c de la Ley de Asistencia al Extranjero, FAA). Por ello la colaboración con el personal policial extranjero es esencial y la DEA proporciona en Estados Unidos un intenso adiestramiento. La supervisión de la actuación externa de la agencia esta a cargo del secretario de Estado y del embajador norteamericano en el país anfitrión, mientras que ningún comité individual del Congreso tiene jurisdicción sobre ella. Luego del 11 de Setiembre la agencia ha centrado su accionar en el narcoterrorismo y conecta ambos fenómenos para conservar su influencia y presupuesto. La Oficina Federal de Investigaciones (FBI), mantiene estrecha vinculación con la agencia en tanto responsable de combatir la delincuencia organizada, contando con agregados legales en las misiones de control de drogas de Latinoamérica, en especial en la frontera con México. La DEA trabaja también junto al Servicio de Guardacostas y al Servicio de Aduanas y se dividen los fondos del INC. Ambos servicios comparten la interdicción aérea de las rutas marítimas de tráfico y desde 1969 cuentan con el Programa Aéreo el Servicio de Aduanas, encargándose por separado de la interdicción marítima y terrestre de drogas respectivamente.

El carácter militarizado de la política norteamericana se encuentra hoy materializado con mayor claridad en la ampliación de las capacidades del Departamento de Defensa que ha pasado a centralizar la coordinación de las políticas de control de droga y a partir de 2002 no esta obligado a informar públicamente sus gastos por decisión del Congreso. Consecuentemente el Pentágono se ha convertido en la agencia de mayor relevancia encargada por excelencia del monitoreo, la detección y control de los cargamentos ilegales que intentan ingresar a Estados Unidos, pudiendo incorporar además personal militar nacional a las operaciones antidrogas realizadas en países latinoamericanos. La base legal de su accionar se encuentra en la Sección 124 del título 10 del Código de Estados Unidos en la parte que rige la defensa y las Fuerzas Armadas (establecida en 1988 por el Congreso) y propicia el surgimiento de un apartado especial en la legislación presupuestaria anual para defensa destinado a la lucha contra las drogas. Dichos fondos son administrados por el Departamento de Defensa para el financiamiento de las unidades militares norteamericanas, en su mayoría dependientes del Comando Sur, y la mayor parte de los contratistas privados. A partir de 1991 la Sección 1004 de la Ley de Autorización de Defensa Nacional, pese a no ser incluida como legislación permanente de Estados Unidos en la FAA, se convierte en el marco legal para la administración de los mencionados fondos confirmando la ampliación del grado de involucramiento de las fuerzas militares en las tareas antidrogas. Esta sección incluso favorece el entrenamiento militar antidrogas de la policía extranjera en instituciones norteamericanas, saltándose la prohibición de la FAA en su Sección 660 y utilizando fondos del INC canalizados a través del Pentágono y el INL.

Actualmente los fondos del programa INC y de la Sección 1004 han aumentado constante y considerablemente siendo los más importantes para la región en materia de control de droga y a fines de los ´90 programas de este tipo constituían el 92% de la asistencia militar y policial a la región, cuyos niveles son similares a los de la guerra fría en su etapa más álgida.

En 1996 el Congreso norteamericano enmendó la FAA para controlar los riesgos de financiar el aumento de la participación de las Fuerzas Armadas en países que han tenido una relación cuando menos compleja. En este sentido la enmienda Leahy le prohibió al INC asistir a unidades militares o policiales sobre las que pesasen acusaciones de violaciones a los derechos humanos y a partir de 1998 sus condiciones se extienden a todos los programas de ayuda. Sin embargo la enmienda no se aplica al entrenamiento de los reclutas por lo cual indirectamente unidades abusivas pueden recibir asistencia norteamericana, como tampoco alcanza a los fondos de la Sección 1004 por no formar parte de la FAA.

Volviendo al protagonismo adquirido por el Pentágono hay que destacar también que las interacciones con sus pares regionales han ido en aumento vía los *Milgroups*, pequeños grupos de asesoramiento y asistencia militar presentes en las embajadas de Latinoamérica, encargados de los programas de ayuda y venta de armas entre otras funciones. En ellas también encontramos las Secciones de Asuntos sobre Narcóticos (NAS) dirigidas por la INL que se transformaron en organismos de considerable poder, liderando la coordinación de los gastos. Por otra parte y desde inicio de los ´90, el Comando Sur tiene como misión principal las operaciones antidrogas. La estrategia antinarcóticos que guía su accionar se inserta en la *National Militar Strategy* que respondiendo a los cambios producto del fin de la guerra fría halla en la movilidad estratégica, la presencia en el exterior, la proyección de poder y el uso de la fuerza decisiva, conceptos claves. De este modo Washington se adapta al

retraimiento de sus bases en el extranjero, relanzando los ejercicios militares conjuntos e intercambios educativos e incursionando en el desarrollo de una Fuerza Aérea Expedicionaria cuyo pilar pasan a ser los *Forward Operating Locations*, hoy denominados Puntos de Cooperación en Seguridad, operativizados por acuerdos cuyas connotaciones los asemejan a las bases militares clásicas. Estos Puntos de Cooperación utilizan la información recibida de los varios y diversos radares que se hallan en la región, mayormente en el área andina, además de un sistema de radar relocalizable así como de los centros operativos antinarcóticos y las bases nacionales de los países latinoamericanos, que cuentan con la presencia de asesores norteamericanos y el servicio de contratistas del Departamento de Estado y de Defensa. El propósito del Comando Sur es detener el tráfico de drogas. En el mar y sirviéndose de los vuelos de reconocimientos, fomenta la firma de acuerdos bilaterales *Shiprider* que habilitan al personal norteamericano a perseguir, abordar y registrar embarcaciones sospechosas en aguas internacionales extranjeras. En el aire, mediante el Programa de Interdicción de Puente Aéreo instrumentado desde 1994 en los Andes, instalando el método de derribamientos. Finalmente a partir de 1994 establece las *Joint Interagency Task Forces*.[6]

La presencia física norteamericana en la región es consistente, al igual que el manejo de información de inteligencia. Actualmente Estados Unidos financia el Plan Colombia y la Iniciativa Regional Andina, propuso y aprobó el Plan Mérida para México, comparte información de inteligencia proveniente del SIVAM con Brasil, entre tantas otras instancias de participación en las políticas latinoamericanas de lucha contra las drogas (venta y transferencia de armamentos, equipos y servicios, asistencia técnica, entrenamiento y transferencia de habilidades). En este sentido el financiamiento es parte esencial y se realiza a través de un amplio abanico de agencias y programas que resultan en una conveniente dispersión del presupuesto antidroga si consideramos el hecho de que Estados Unidos comprende como necesaria e incentiva en el extranjero la militarización de la lucha. Ello alimenta una clase particular de diseño de políticas de corte coercitivo y punitivo fundadas en prioridades de seguridad dejándose a un lado las cuestiones socio-económicas estructurales de los países de origen y tráfico involucrados, como temáticas socio-culturales de los países consumidores. La visión norteamericana del narcotráfico y su estrategia de combate continúa marcando de este modo el compás del accionar del resto de los países del continente, pese a que los resultados alcanzados no son muy alentadores. Ello en un contexto internacional de lucha contra el terrorismo guiado por la *National Security Strategy* cuya orientación intervencionista y militarista se concreta de manera unilateral y preventivamente, expone la posibilidad de una reducción en la autonomía efectiva de los países de la región.

Por último decir que si bien la administración de Obama no ha presentado aún su estrategia de seguridad, es muy factible que en lo que a América Latina respecta el eje siga estando en el combate del narcotráfico y que los instrumentos utilizados sean igualmente militares. Una señal en este sentido es el muy probable traslado de los efectivos militares norteamericanos de la base de Manta, en Ecuador, a las instalaciones colombianas de Malambo, en la región Atlántico, Palanquero en Cundinamarca y Apiay en Meta. En relación a Colombia, Obama ha respaldado las acciones emprendidas contra el narcotráfico por el presidente Uribe y se ha mostrado favorable a continuar apoyando el Plan Colombia. En el caso de México, la nueva administración también ha dado su apoyo al presidente Calderón y al Plan Mérida. No obstante es de esperar que ambos gobiernos latinoamericanos sean presionados por el Congreso norteamericano exigiéndose un mayor grado de compromiso con los derechos humanos en la ejecución de los planes de lucha.

Necesidad de una cooperación interestatal

Al estar la agenda de seguridad de los países latinoamericanos conformada principalmente por amenazas no tradicionales poseedoras de un carácter transnacional, implícitamente esto define el tipo de política necesaria y pertinente para enfrentarlas. La transnacionalidad nos indica el camino a recorrer: la cooperación multilateral interestatal.

[6] Los datos del apartado *Políticas de lucha contra el narcotráfico en América Latina***,** hasta aquí detallados fueron obtenidos en su mayor parte del capítulo 1, 2 y 3 del libro "Drogas y democracia en América Latina" de Youngers y Rosin.

Normalmente y en sintonía con lo hasta aquí expuesto, podemos afirmar que uno de los principales obstáculos a la cooperación en América Latina proviene de la presencia e influencia de Estados Unidos en tanto potencia hegemónica regional cuya política de lucha contra el narcotráfico posee un alto efecto condicionante sobre las políticas nacionales de los países latinos. La capacidad decisoria de los mismos influida por el abordaje político-conceptual como la capacidad operacional y de financiamiento de Estados Unidos traduce una proyección de poder que restringe los márgenes de autonomía. Todo ello pese a la carencia de pruebas fehacientes de la efectividad de la estrategia de lucha norteamericana. Luego podemos decir que la fragmentación de la agenda de seguridad que si bien acontece debido a las particularidades de las subregiones latinoamericanas, se encuentra condicionada también por el tipo de vinculación que establece cada subregión con Estados Unidos y el grado de influencia que este país tiene en la definición de sus prioridades de seguridad, no estando por tanto en iguales condiciones los países de Centroamérica y los de Sudamérica respecto a Estados Unidos, y entre estos últimos las diferencias se vuelven parte aguas nuevamente si consideramos los de la región andina y los del cono sur.

Sin embargo, habiendo detallado las características de la política norteamericana de lucha contra las drogas y siendo evidente el alcance de su accionar, creemos importante hacer hincapié en los obstáculos a la cooperación provenientes de los propios estados latinoamericanos. En este sentido se destacan:

*La estructura de poder de la región se presenta con rasgos de multipolaridad por lo cual se torna difícil el surgimiento de un liderazgo claro y unívoco. Si bien México hace ya varios años parece haber renunciado a ser la voz de la región y Brasil se perfila como el candidato con mayores posibilidades y capacidades de serlo, la relevancia histórica de Argentina, la estabilidad de Chile y los recursos económicos coyunturales de Venezuela hacen que el camino hacia la concreción de una América Latina reunida en torno a un liderazgo consensuado sea una tarea sin perspectivas de transformarse en realidad. Los recelos por el liderazgo es una constante de las vinculaciones entre los socios mayores de la región pese a no manifestarse abiertamente. Por otra parte las capacidades militares han sufrido variaciones en este último tiempo y las disparidades pueden incrementar la sensación de inseguridad de ciertos estados que han quedado en posición de desventaja estratégica. Véase en este caso el desarrollo del complejo industrial militar de Brasil, las adquisiciones de armamentos y equipos de Chile, las compras de Venezuela, los acuerdos de Perú para modernizar su material aéreo, finalmente la asistencia técnica y financiera constante recibida por Colombia a través del Plan Colombia y Patriota de Estados Unidos.

*La búsqueda prevaleciente de soluciones nacionales por sobre los esfuerzos de concertación frente a problemáticas domesticas cuyas raíces son similares. Los estados instrumentalizan diferentes estrategias de inserción internacional fundadas en orientaciones político-estratégicas distintas, lo cual repercute negativamente en la promoción de los intereses comunes. Así por ejemplo Brasil con la potencialidad de convertirse en un gran poder regional, el deseo de transformarse en un global player y las aparentes dudas acerca de asumir los costos de liderar el subcontinente, todo supeditado a una realidad nacional complicada y con una deuda social que condiciona fuertemente el orden interno. Venezuela por su parte con la intención de liderar la unión de la región aunque con las capacidades materiales atadas al petróleo y una retórica confrontacionista con la potencia hegemónica. Colombia con una alianza militar con Estados Unidos que le ha dado el espacio suficiente para que el gobierno retome en la medida de lo posible el rumbo de aunque sea parte del territorio nacional, sostiene y complejiza las relaciones con sus vecinos en función de los avatares del conflicto interno. Chile con un proyecto de inserción internacional comercialmente abierto al mundo y políticamente intentando retornar a su contexto próximo. Argentina con un rumbo no definido, deseos de otras épocas y capacidades en franco descenso. México por último sumido en una situación en extremo compleja y riesgosa para su futuro institucional opta por el acercamiento y la ayuda de Estados Unidos.

*La sensibilidad inherente a los temas de seguridad. Ello se agudiza debido a que las relaciones interestatales en lo estratégico-militar históricamente han estado signadas por diferendos fronterizos y dilemas de seguridad. Si bien América Latina es formalmente considerada una zona de paz y a lo largo de las últimas décadas los países han podido establecer relaciones de seguridad mayormente basadas en la ausencia de conflictividad concebida de modo tradicional, en muchos casos siguiendo el pulso de los procesos de integración económico-comercial, la conflictividad como tal no se ha ausentado de la región. Baste mencionar el devenir de la década del ´90 con acontecimientos como la guerra del Cóndor entre Ecuador y Perú, la continuidad de múltiples diferendos territoriales y el devenir de otro tipo de

sucesos que si bien generan conflictividad a nivel doméstico, son susceptible de traspasar las fronteras nacionales con efectos no menos nocivos para los Estados vecinos, en términos de procurar la paz y fomentar la cooperación[7]. Estas situaciones aunque sin cuestionar el carácter no conflictivo de la región en términos tradicionales ponen igualmente en peligro la estabilidad y gobernabilidad[8].

*Las diferencias de criterio en torno al uso de la fuerza militar para enfrentar las amenazas no tradicionales. Si bien la postura adoptada por los gobiernos en Latinoamérica es la de rechazar desde el discurso político la militarización de la respuesta, de hecho y en correspondencia con el grado de gravedad de las amenazas y las características nacionales que adopta, el sector militar se halla involucrado en su combate. Al respecto y en lo que al narcotráfico refiere, Bolivia sigue un tipo de involucramiento selectivo en parte asociado a circunstancia excepcionales, Perú si bien mantiene sus Fuerzas al margen del combate directo las vincula a tareas de vigilancia en el mar, Paraguay también establece una relación de colaboración ocasional, en Brasil las Fuerzas Armadas brindan soporte logístico y de inteligencia a las fuerzas públicas de seguridad aunque sin involucrarse abiertamente en las operaciones pese a las situaciones excepcionales en las que el instrumento militar fue utilizado, finalmente en México la participación militar es activa y creciente frente al avance del crimen organizado, los carteles de drogas y la violencia generalizada.

*Las grandes disparidades entre los estados en lo referente a los niveles y calidades de institucionalización política como al grado de diversificación de sus economías, ambos factores que determinan en buena medida la posibilidad que tiene los países de desarrollar políticas con un mayor margen de autonomía.

*La histórica relevancia y primacía del principio de soberanía y no intervención por sobre las necesidades de establecer una verdadera y abierta cooperación multilateral. Ello opera en detrimento de la necesidad de alcanzar una verdadera comunidad de inteligencia, imprescindible en el combate de las amenazas transnacionales y que debe ser desarrollada tanto al interior de los Estados como internacionalmente (SEPÚLVEDA MUÑOZ, 2007: 80). La alta confianza entre los socios y contar con un grupo de países que lidere e imprima dinamismo al proceso cooperativo es clave como extremadamente difícil en América Latina.

*Por último la falta de un promotor externo de la cooperación y a la vez la presencia de un férreo detractor regional. Estados Unidos contrario al logro de cualquier instancia de integración en temas de seguridad que lo excluya, ha priorizado la preservación de su zona de influencia, siendo que una buena porción de la misma ha pasado a ser parte de su área de seguridad luego de setiembre de 2001.

Para finalizar diremos que la dinámica que establecen el conjunto de factores hasta aquí enunciados nos dan como resultante una realidad regional que la podemos ver reflejada en la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de las Drogas. Esta comisión en tanto agencia antidrogas de la OEA es la encargada de la cooperación interestatal y reconocida por sus miembros como el foro regional competente. Sin embargo su estructura adolece de la presencia del actor más determinante para el tratamiento de la temática del narcotráfico, Estados Unidos, aunque sí recibe su apoyo financiero mediante los recursos transferidos por el INL, que demás esta decirlo, son por mucho los más cuantiosos. En este sentido la estrategia antidroga del hemisferio aprobada en 1996 (www.cicad.oas.org/es/default.asp) se define simplemente como un esfuerzo por establecer una guía con carácter recomendatorio para orientar la cooperación. Es decir que esta estrategia como su plan de implementación (www.cicad.oas.org/es/default.asp) aprobado en 1998, expresan más que nada un conjunto de declaraciones de tono voluntarista y recomendaciones para la acción. Por tanto se vacía de sentido circunstancias como que dicha estrategia se propone contemplar el problema desde una

[7]Entre los más destacados podemos mencionar el surgimiento de Sendero Luminoso en Perú y el fortalecimiento de las FARC, el avance en términos conflictivos de la cuestión indigenista en Ecuador y Bolivia, la penetración y conpenetración del crimen trasnacional organizado en los sistemas políticos y las múltiples rutas de intercambio de drogas por armas.

[8]Pensemos por ejemplo en el caso de Brasil cuya realidad interna esta signada por la pobreza y desigualdad residiendo un tercio de la población en las numerosas favelas, entre ellas la más grande de América Latina, La Rocinha; teniendo niveles de violencia que lo sitúan cuarto en el ranking mundial de homicidios y secuestros; siendo uno de los mayores productores y exportadores de armas pequeñas y livianas; conviviendo con un narcotráfico y el crimen organizado con amplias capacidades operativas (los grupos conocidos como Primer Comando de la Capital, Terceiro Comando, Amigos dos Amigos y Comando Vermelho, controlan casi la totalidad de las favelas de país). Sin lugar a dudas un claro ejemplo de una situación delicada cuya conflictividad ha tenido explosiones significativas en magnitud aunque aisladas en el tiempo y relativiza las posibilidades de crecimiento del país, erosionando además la institucionalidad democrática del Estado.

perspectiva global y multidisciplinaria, reconociéndose en las medidas que se tomen el contexto socio-económico y cultural de los países, como también el que se explicite la relevancia de la demanda en tanto fuerza que impulsa la producción y el tráfico de drogas, destacando la responsabilidad que cada país tiene en cuanto a disminuirla.

Conclusión

Hasta aquí entonces podemos concluir que el narcotráfico, en tanto parte de la amenaza del crimen trasnacional organizado, se presenta como el desafío de seguridad de mayor envergadura que enfrentan hoy los estados latinoamericanos.

La existencia de realidades socioeconómicas complejas deviene funcional a su reproducción como fenómeno social y de alcanzar cierta extensión y profundización el alto grado de violencia y corrupción que genera, se convierte en un factor de desestabilización de los sistemas sociopolítico, dificultando pora añadidura la gobernabilidad. En este sentido la estabilidad de los países en su conjunto peligra debido a las características trasnacionales de la amenaza y la respuesta gubernamental apropiada ha de contemplar excluyentemente la instancia de la cooperación interestatal. Por otra parte como pudimos ver, el nivel de operatividad de la arquitectura interamericana es cuando menos muy reducido, más allá del escaso margen de autonomía que poseen los países latinoamericanos en el tratamiento de este tema frente a la proyección de influencia y poder de Washington. Si bien es cierto que la capacidad decisoria de los países de América Latina en el abordaje del narcotráfico como desafío a la seguridad se encuentra condicionado por el tratamiento político-conceptual y la capacidad operacional y de financiamiento de Estados Unidos, ello no debe hacernos perder de vista los obstáculos a la cooperación intrínsecos a los propios estados latinoamericanos.

Dicho esto consideramos oportuno reflexionar finalmente sobre la posibilidad de vincular la amenaza implícita en el narcotráfico y la creación del Consejo de Defensa Sudamericano, en virtud de la relevancia que esta nueva instancia de cooperación subregional puede alcanzar para contribuir a la mayor autonomía de los estados de América del Sur en el ámbito de la seguridad.

En este sentido y en el marco de la retórica integracionista proclamada por la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) como instancia de integración política en que instituyó el Consejo Sudamericano de Defensa[9] podemos decir que existe un contexto subregional propicio para fomentar respecto de la agenda de seguridad un abordaje cooperativo multilateral. A su vez dicha integración es pertinente al devenir del sistema internacional cuya estructura de poder se dirige de modo progresivo pero certero al cambio. La erosión de la hegemonía norteamericana simultáneamente con el fortalecimiento de distintos estados como centros de poder mundial con áreas de influencia situada en su extranjero cercano, se traducirá en el mediano o largo plazo en una reconfiguración del mapa de poder mundial. El rol que a América del Sur le ocupe dependerá en buena medida de sus capacidades materiales como de la voluntad política de sus estados de actuar internacionalmente como un bloque con cierto grado de unidad. En el ámbito de la seguridad y siguiendo la propuesta de Buzan y Weaver[10], dado que América del Sur es un complejo regional, sería importante el comienzo de una acción coordinada en torno a las amenazas trasnacionales.

---

[9] Dicho Consejo promovería la cooperación entre las distintas Fuerzas Armadas, la realización de operaciones de paz conjuntas, la transparencia de los gastos militares y, como mecanismo permanente de discusión en la UNASUR, se dirigiría a la obtención del consenso y la administración del disenso.

[10] En su teoría de los Complejos Regionales de Seguridad Buzan y Weaver sitúan el eje de análisis de la seguridad internacional y la dinámica de los conflictos en las subestructuras regionales, destacando la importancia de las relaciones de poder y los patrones de amistad-enemistad internos para una mejor comprensión de los asuntos de seguridad internacional. Los autores explican la dinámica de seguridad que vincula a los estados de una región privilegiando los factores internos, aunque sin desconocer la influencia de la dinámica a nivel del sistema internacional. Su propuesta deviene de una interpretación del fin de la guerra fría realizada desde una óptica regionalista, que identifica un sistema internacional cuya estructura se constituye de una superpotencia (Estados Unidos), algunos grandes poderes globales (Gran Bretaña, Alemania, Francia, Japón, China, Rusia) y los distintos complejos regionales. La dinámica de seguridad de este esquema del sistema internacional la analizan diferenciando el nivel sistémico del regional, de lo que se derivan el reconocimiento de una mayor autonomía para los complejos regionales por la doble circunstancia de que su polaridad esta definida en torno a los poderes regionales y que la capacidad de penetración que poseen los grandes poderes globales y la superpotencia en su proceso de securitización es limitada.

Actualmente los estados se muestran más propensos a la comprensión del subcontinente como un espacio de seguridad unificado, cuya estabilidad no se halla en manos de las individualidades nacionales. Ello quizás sea producto en buena medida de la propagación y creciente peligrosidad de las amenazas no tradicionales, en particular del crimen trasnacional organizado y esencialmente dentro de éste del tráfico de drogas. La amenaza inherente al narcotráfico ha llevado en principio a reconocer en una declaración anexa realizada en el marco del primer encuentro de los ministros de defensa del Consejo de Defensa, la necesidad de enfrentarla conjuntamente. Esta declaración es el primer punto de contacto institucionalizado de los estados sudamericanos en relación al narcotráfico en el marco del Consejo de Defensa Sudamericano.

De la voluntad política de los dirigentes nacionales dependerá que no sea el único. Y ello no es tarea sencilla dado el aparente compás de espera que atraviesa la integración sudamericana frente a la coyuntura internacional signada por la crisis económica que socava todo esfuerzo de coordinación de políticas a la vez que refuerza la búsqueda individual de salidas a la crisis. Dicho estancamiento de la cooperación deviene más profundo en el ámbito de la seguridad debido a la sensibilidad propia de esta área de interés nacional y no es susceptible de ser subsanada por el mero avance hasta el momento realizado como lo es la instauración del Consejo, debido tanto al carácter incipiente de esta nueva institución como a sus carencias institucionales y la falta de definición de una agenda propia. El aparente compás de espera actual que atraviesa la integración sudamericana en seguridad además se continúa profundizando a raíz de la creciente desconfianza generada por la supuesta modernización de armamento militar llevada adelante por algunos de los países y los interrogantes en torno al liderazgo regional[11].

No obstante toda realidad coyuntural desalentadora, la oportunidad de avanzar en la cooperación a nivel sudamericano se encuentra aún vigente y como dijimos, es en torno a la amenaza del narcotráfico que se puede activar, dando un paso adelante en la operacionalización del Consejo de Defensa y por ende en la ampliación de la autonomía regional. En este sentido la no renovación este año del arriendo del Punto de Cooperación en Seguridad que Estados Unidos tiene en Manta, Ecuador, y la búsqueda simultáneamente de la apertura de una instancia estratégica similar en Palanquero, Colombia, es el desafío más relevante. De su definición dependerá que América del Sur tenga una oportunidad para ampliar sus márgenes de autonomía frente a la proyección estratégica militar norteamericana y que el Consejo de Defensa sea la institución capaz de instrumentarla.

Bibliografía

*Buzan, Barry y Waever, Ole, (2003), "Regions and Powers: The Security of International Security", Cambridge University Press.

*Cockayne, James (2007), Transnational Organized Crime: Multilateral Responses to a Rising Threat. International Peace Academy, "Coping with Crisis" Working Paper Series.

*Documentos: "Declaración de Seguridad en la Américas" (www.oas.org/csh/docs/documentos)

"Estrategia antidroga para el hemisferio" y "Plan de implementación" (www.cicad.oas.org/es/default.asp)

*Gramunt, Julio (2006), Amenazas Globales, CESIM, Santiago de Chile, cap.II.

*Hirst, Monica, (2004), "La Fragmentada agenda de la (in)seguridad Regional", en Imperio, Estados e Instituciones: La Política Internacional en los comienzos del Siglo XXI", Colección Temas del Sur, Fundación OSDE.

*Sepulveda Muñoz, Isidro (2007), "La Seguridad Internacional ante las nuevas amenazas", en PNUD: Defensa Nacional: dimensiones internacionales y regionales, PNUD, Buenos Aires, pp. 63-84

*Williams, Phil (1995) "Transnational Criminal Organizations: Strategic Alliances", Brad Roberts (ed.): Order and Disorder after the Cold War, The MIT Press, Cambridge & London, pp. 235-250

*Youngers C., Rosin E. (2005), "Drogas y democracia en América Latina", ed. Biblos, Buenos Aires.

[11] ¿Existen dos opciones de liderazgo regional, Brasil y Venezuela, y los países sudamericanos se encuentras divididos en torno a ellas, o sólo Brasil reúne las condiciones y capacidades necesarias?, ¿qué rol han de jugar Chile y Argentina?, de ser Brasil el líder natural ¿asumirá el liderazgo y sus costos?, ¿será un liderazgo consensuado o establecido de facto a raíz de la creciente brecha propiciada por sus capacidades materiales y posicionamiento internacional?