Horizontes Sociológicos
AAS Asociación Argentina de Sociología

LEGALIDAD E ILEGALIDAD.

UN ESQUEMA DE INTERPRETACIÓN RESTRICTIVO DE LA PROBLEMÁTICA DEL NARCOTRÁFICO EN LAS AMÉRICAS

Edgardo Manero
Lisandro Tanzi

Resumen

Analizadas en su proceso de financiamiento, producción, comercialización, distribución y consumo por las leyes de la oferta y la demanda, las sustancias psicoactivas ("las drogas") comportan un abordaje específico dado por su carácter de mercancía particular. Dicho carácter resulta no solo de su capacidad de generar adicción -fidelizando al cliente-, sino además de la especificidad que le otorga la prohibición. El carácter "ilegal" del comercio, que necesariamente incide en su alta rentabilidad, termina constituyendo necesariamente un mercado determinado por lo estratégico.

En la heterogénea geografía latinoamericana, las percepciones colectivas del aumento de la criminalidad suelen vincular el crecimiento de la violencia en los actos criminales con la propia acción u omisión del Estado. En dicha relación, constitutiva de la organización social del crimen y por ende de las violencias urbanas, participan una pluralidad de actores inscriptos en una escala que va de lo local a lo transnacional. Las políticas del hegemón, los Estados Unidos, son centrales en la constitución de dicho mercado, modelando la geopolítica continental. En este sentido, con el siguiente trabajo se busca exponer algunas reflexiones y consideraciones sobre las implicancias que reviste, en los países latinoamericanos, el tráfico de estupefacientes en un marco más general dado por las connotaciones estratégicas del control de flujos y de stocks tanto legales como ilegales, eje de los dispositivos de seguridad y defensa en el desorden global.

Palabras clave: Drogas-Violencia-Seguridad-América Latina-Política exterior de los Estados Unidos

Abstract

When one considers the financing, production, commercialization, distribution and consumption of drugs according to the laws of offer and demand, a specific approach is required given their particular commercial character. Their specificity resides not only in their capacity to generate addiction capable of securing a clientele, but also in the fact they are illegal. The illegal nature of the business, which necessarily implies high profits, leads to a strategy-based market.

In the heterogeneous geography of Latin America, collective perceptions in relation to the increase of criminality usually link the development of violence in criminal acts with measures taken by the State. Different actors ranking from the local to the transnational participate in this relationship, thereby constituting the social organisation of crime, and therefore urban violence. The policies of the hegemon, the United States are central to the constitution of this market, sculpting the geopolitical realities in the continent. In this paper we shall attempt to expose a few ideas and thoughts regarding the implications of drug-trafficking in Latin American countries, in a general way given the strategic questions related to legal and illegal stock control, the axis of security and defence measures in the context of global disorder.

Keywords: Drug-Security-Violence-Latin America-Foreign policy of the Unites States.

INTRODUCCION

En el desorden global, la economía del narcotráfico incidió profundamente en los cambios significativos acontecidos en la criminalidad, en la transformación substancial del modo de comportamiento delincuente con respecto a la violencia constituyendo un elemento decisivo en cuestiones tan dispares como la relativización del accionar del delincuente aislado, la dimensión que toman los crímenes contra las personas, la relación entre lo "legal" y lo "ilegal" y el rol de las instituciones vinculadas con la seguridad.

En tanto que mercancía -"de consumo corriente", podríamos decir-, "la droga" está sujeta a una relación particular con las violencias, que resulta de las propias características del mercado. Ocupa una plaza central en un mercado particular: el de los delitos, que se moderniza y se expanden de modo mucho más rápido que las políticas públicas.

Cuestionando la predominancia y los alcances de ciertos análisis tradicionalmente construidos a partir del binomio legalidad-ilegalidad, el siguiente trabajo propone

una mirada inscripta en la "escuela realista" para el abordaje de la problemática del tráfico, comercio y consumo de drogas en extremo occidente. Desde esa perspectiva se hace hincapié en las connotaciones estratégicas que dicha mercancía y la pluralidad de actores involucrados en su tráfico articulan desde los escenarios locales hacia lo "global". En términos geopolíticos, económicos, sociales y ambientales, las drogas son un componente central del escenario latinoamericano de principios del siglo XXI, escenario donde la consolidación del sistema democrático va de la mano de la emergencia de nuevos actores políticos y sociales, y en el que la inserción internacional de los países de la región sigue jugándose desde la periferia y desde un "capitalismo de parias", en términos de M. Weber.[1]

I.

En América Latina, la cuestión de «las drogas», en un sentido amplio, constituye un punto crucial para comprender la complejidad de las violencias urbanas y periurbanas y las de los mecanismos de gestión del orden. Una manifestación de dicha complejidad se evidencia en las dificultades que comporta la comprensión del binomio legalidad-ilegalidad. En principio, éste se presenta como un punto de vista engañoso, en la medida que sugiere órdenes normativos opuestos y claramente separados, supuestamente vinculados con intersecciones eventuales y episódicas, producto de disfuncionamientos ocasionales dados por la corrupción de los representantes del Estado. Dicho binomio suele reglar las interpretaciones tanto a nivel de la doxa como del episteme. Este punto de vista aparece frecuentemente asociado a una representación que plantea la existencia de un profundo estado anómico que es causa y efecto del proceso de desorganización social, en particular de las zonas más desfavorecidas en términos socioeconómicos. Sin embargo, las fronteras entre los dos términos parecen inciertas, vagas y en movimiento permanente.

Las historias de vidas individuales y colectivas y las diversas tramas sociales tejidas alrededor de los tráficos muestran el tratamiento del consumo y la venta de droga como poco aprehensible por modelos estructurados solamente sobre los preceptos éticos y morales del prohibicionismo. El estudio de la socialización de los individuos y grupos en el contexto específico del riesgo[2] implica reparar analíticamente en las

[1] Weber, Max (1998). *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*. Madrid: Istmo. (Versión original 1903).

[2] Boucher, Manuel (2003). «Turbulences, contrôle et régulation sociale. Des modèles sécuritaires et démocratiques dans des quartiers impopulaires». *Déviance et Société*, 27, 161-182.

diversas prácticas que se dan en esas fronteras porosas de lo lícito y de lo ilícito, tanto en sentido normativo positivo como consuetudinario.

La producción y venta de drogas se inscribe en una red urbana compleja de relaciones que pone en evidencia el simplismo del modelo dicotómico "legal-ilegal" en tanto que marco interpretativo y normativo de la vida en comunidad y de la provisión de seguridad a ella y por ella. Las necesidades económicas y políticas pueden crear zonas grises que hacen inciertas o relativizan las diferencias entre la ley y su transgresión, como también su moralidad y su ética.

El tráfico y comercialización de drogas no solo puede cuestionar el sentido mismo de la ley, de la justicia y del Estado como proveedor básico de seguridad, sino que además subvierte órdenes y valores, afectando los regímenes de socialización e integración.

La informalidad económica está constituida por un conjunto de actividades total o parcialmente no declaradas a las autoridades, quedando fuera de la imposición fiscal vigente. Sin embargo, ellas no escapan al pago de diversos "tributos" o "permisos" que sus actores deben afrontar para poder realizarlas y para asegurar su normal desarrollo. En ese "otro" mundo comercial, la necesidad y demanda de bienes baratos encuentra su complemento en la oferta productiva que diversas actividades lucrativas "en negro" pueden ofrecer. Se estructura en torno de una red de actores que *de facto* pueden asegurar su continuidad, y en donde agentes estatales y privados se vinculan en torno de actividades compartidas.

La vida económica informal en sociedades en desarrollo se erigió tradicionalmente en el marco de la pobreza, del empleo no declarado y de transacciones de bienes y servicios que han sido producidos y vendidos en circuitos tan visibles como alejados de leyes y códigos oficiales. En esos contextos de supervivencia económica, el consumo y comercio de drogas se inscribe en una historia también informal de las formas asociativas e integradoras -sean políticas, económicas, culturales, etc. - de esas "nuevas clases peligrosas" que viven en las periferias de las ciudades.

En torno de prácticas de intercambios informales asociados al delito, se advierten una diversificación de actividades productivas, de actores y de reglas de convivencia, de producción y de regulación de la vida cotidiana.

Develado el binomio legalidad-ilegalidad, se perciben los contornos de un universo atravesado por relaciones de poder e intereses, donde el tráfico de droga constituye uno de los puntos de entrelazamiento de los dispositivos legales e ilegales que regulan parte de la vida social cotidiana. Pero no es el único.

Los poderes públicos allí aparecen articulados a toda una serie de actores y asociaciones tradicionales y también emergentes, regulando y gestionando las interac-

ciones sociales y económicas. Muchas veces son los mismos nombres (tanto institucionales como privados) los que tienen la posibilidad de actuar en ambos terrenos.

Entendida de esta manera, "la realidad" aparece como un espacio en continua tensión dominado por múltiples lógicas que coexistiendo, compiten entre ellas y al mismo tiempo, suelen dotar de lazos asociativos inmediatos y muchas veces seguros a quienes allí viven.

Así, las drogas aparecen en un escenario en el que los actores públicos y no públicos negocian sus posiciones y sus beneficios sobre un mismo territorio y en base a los medios y posibilidades allí disponibles o de fácil acceso. Son agentes de la reproducción y del control social local y adquieren una reputación de autoridad que es racionalizada en el medio y que los conduce también a desarrollar toda una serie de actividades que permitan garantizar el respeto a esa autoridad.

Posiblemente, el arquetipo sería ese personaje que construye su poder y su prestigio local por su eficiente capacidad de desplazarse entre la legalidad y el delito, accionando dispositivos y recursos de un lado y del otro. Figura ambivalente, en tránsito entre "mundos" que aparecen como distintos, pero que en las prácticas no lo son.

II.

El hecho de que el comercio de las drogas esté prohibido[3], no constituye, a nuestro entender, un dato que imposibilite una comprensión de las dinámicas de dichas mercancías desde su valor social de uso y de cambio. Por el contrario, en función de situar nuestra mirada en una dimensión que plantea la existencia de mercados que las demandan y que al mismo tiempo las prohíben, ese factor podría o puede ser entendido como un elemento de regulación del precio de las drogas, variando -entre otras causas- por el grado que la prohibición alcanza en aquellos mercados de mayor importancia. En otras palabras, los intercambios que se realizan en torno de esta actividad darían la posibilidad de ensayar una *economía*, necesariamente *política*, de las drogas, la que posee -dadas las características de la mercancía- connotaciones estratégicas.

La violencia y los actores legales e ilegales que la emplean participan activamente en la regulación del comercio, incluidos los Estados, como lo ilustra una historia de las Relaciones Internacionales contemporáneas, desde las "Guerras del opio" en la China del siglo XIX al "Plan Colombia" en la región andino-amazónica sudamericana

[3] Además de la prohibición, en este razonamiento consideramos también a los casos de la tenencia y el consumo legalizado y/o descriminalizado de ciertas drogas.

en siglo XX.

El mercado de bienes ilegales, como todo mercado, no es una entidad abstracta. Su funcionamiento supone y engendra una trama compleja de relaciones, de interacciones, de intercambios sociales y de relaciones de poder, de carácter transnacional. Alrededor de la venta de droga se dibuja un haz de relaciones implicadas en la compra de "protección" y en las prácticas de extorsión impuestas por instituciones estatales, fundamentalmente por la policía, pero que la trasciende para afectar lo político, en un sentido amplio.

Es imposible comprender los modos de funcionamiento de los mercados de bienes ilícitos sin tomar en consideración la articulación con el mundo de la política y la justicia. Allí se gestan relaciones que trascienden "las corrupciones", tejidas alrededor del intercambio de favores y la división política del trabajo y de las ganancias, entre las dirigencias de jerarquías diversas y las autoridades y referentes zonales y territoriales, institucionales y no institucionales.

El simplismo de "lo legal y lo ilegal", en tanto que fundamento de la gestión de la seguridad, se manifiesta en primer lugar en las relaciones con las "fuerzas del orden" pero las trasciende para involucrar a todo el sistema de seguridad, del servicio penitenciario a la justicia, ésta última mucho menos expuesta a la crítica social. Las fuerzas de seguridad hacen uso de sus prerrogativas legales, de autoridad, que le confiere el Estado con el fin de accionar dispositivos extralegales. Activando los mecanismos de sus competencias, respaldan con la legalidad la labor ilegal.

La lógica que dirige los procedimientos extralegales cuenta en las fuerzas del orden con un elemento importante pero inestable. Como cualquier otra relación en la que fuertes intereses se ponen en juego, las prácticas de protección y extorsión implican necesariamente desacuerdos potenciales, susceptibles de estallar en cualquier momento, cuando se evidencian incumplimientos que cargan con la posibilidad siempre latente de violencias.

La violencia de la policía compone un elemento central del mercado inestable y oscilante de la protección. Los enfrentamientos armados con la policía no son raros. En términos generales, cuando ésta interviene no es solo para detener o para desactivar los negocios, sino debido a arreglos internos en la fuerza, a renegociaciones de cuotas, cargos o decisiones, o a disputas sobre esta fuente. En un modelo altamente verticalizado las diversas cúpulas policiales pueden perder el control sobre sus propios componentes. Pero también, y en buena parte de los casos, por presión "política" frente a cuestiones coyunturales, en donde las necesidades de recursos para la gestión o para la actividad partidaria aparecen de cara a escenarios pre y pos electorales, a necesidades de futuras inversiones públicas o privadas en determinadas zonas o a

la urgencia para la movilización de personas a favor o contra ciertas autoridades o gobiernos. En este marco, el rol detentado por el poder judicial deviene más notorio. Los operativos son frecuentemente ordenados por jueces. El servicio de protección que brindan las fuerzas de seguridad y policías forma parte de la rutina del negocio local. Son usos habituales, con sus procedimientos y sus protocolos.

Estos equilibrios inestables desembocan muy a menudo en prácticas de extorsión, acompañadas por chantaje, por amenaza de encarcelamiento y violencia física. Cuando los mercados de protección son desestabilizados por razones "políticas" o "económicas", estas prácticas pueden y suelen devenir más virulentas superando su epicentro -los puntos de producción y venta de drogas-, afectando no solamente a otras formas de criminalidad, como la pequeña delincuencia, sino también a las relaciones con las poblaciones en general. Por otra parte, las actividades ilícitas pueden generar mecanismos de una gestión local del orden que no se hace desde el Estado ni desde la legalidad. Una explicación recurrente en Brasil, por ejemplo, para la reducción de asesinatos en San Pablo en la primera década del siglo XXI. Progresivamente, en la segunda década del siglo, el aumento constante de la violencia tiende a deslegitimar dicha hipótesis.

La producción y venta de drogas genera tensiones y conflictos que deben ser administrados con el fin de evitar complicaciones con la población local, pero sobre todo para evitar incidentes indeseables que obstaculicen el negocio. El funcionamiento de un punto de venta de droga implica considerar los mecanismos de la gestión de la conflictividad local. Frecuentemente se busca evitar la hostilidad y la mala voluntad de los habitantes y/o crear situaciones que podrían acabar en denuncias e intervenciones. Por esta razón puede terminar por hacerse un lugar en la gestión del orden local. Surgen así alrededor del tráfico de drogas mecanismos de gestión del orden, construidos sobres mediaciones y códigos diferentes y/o complementarios de las "normas legales". La venta al por menor y la proliferación de los puntos de venta hecha de manera discontinua, difusa, sin el control de grupos organizados, con arreglo a las circunstancias locales de cada barrio, dificulta dicha gestión. Los actores locales investidos de un poder o de una autoridad racional legal o tradicional promueven cambios controlados o inmovilidades reguladas, evitando generar situaciones de peligrosidad para su influencia y para dicho *status quo* social.

Alrededor del tráfico de drogas se estructura un juego que implica relaciones con los representantes del orden y la política e interacciones con los habitantes locales; un modelo clásico, del cual el paradigma es lo que se conoce banalmente como "mafia" italiana. Se trata de actores "de territorio", que pueden arbitrar litigios locales -como las disputas relativas a la ocupación de tierras-, generar protección y asistencia

social, desarrollando negociaciones con los representantes del Estado alrededor de cuestiones locales y participando de una gestión local del orden.

Un hecho ejemplificador de ello sucedió en la ciudad de Buenos Aires en 2010, transformándose en un acontecimiento de notable repercusión pública. Giró en torno de la particular capacidad de gestión de espacios y voluntades por parte de referentes políticos territoriales del gobierno de esa ciudad, en el que la distribución de drogas tuvo connotaciones políticas de consecuencias inesperadas. Se trató del caso de la ocupación de terrenos del Parque Indoamericano de esa ciudad[4]. Allí, más de diez mil personas con necesidades habitacionales reales provenientes de una villa de emergencia vecina fueron movilizadas en cuestión de horas hacia la toma de un predio público. La tensión duro 10 días y hubo tres muertos. El caso llegó a tener implicancias –y encontró la solución- en las más altas esferas de decisión de poder del Gobierno Nacional, ya que además, la toma había sido programada con acciones de revueltas y saqueos en zonas aledañas. El relato de actores participantes[5] evidenció la relevancia del uso y el valor de cambio de ciertas mercancías ilegales de consumo habitual en el lugar: hubo importantes cambios de favores a fuerza de dispendio de diversos tipos de drogas para alentar la toma del predio.

III.

El binomio legalidad-ilegalidad no solo rige relaciones locales. Vinculado al "puritanismo prohibicionista" estadounidense, condiciona la geopolítica continental.[6] Como sucede con toda mercancía puesta en circulación para ser comprada y vendida, el mercadeo de las drogas ilícitas naturaliza desde el siglo XX las lógicas propias de los flujos y de los stocks de los bienes de las economías de mercado, formal e

[4] *Clarín*, 7/12/2010.

[5] Los datos se basan en testimonios que militantes políticos, con activa participación en los acontecimientos, brindaron en entrevista a los autores.

[6] Desde inicios del siglo XX una "razón moral" explica la autoridad e intervención del Estado americano en torno de la protección de la vida de sus ciudadanos, promoviendo políticas acordes con valores que suponen favorecer la autonomía y la libertad frente a ciertos vicios y la autodegradación moral que atentan contra ellas. La autoridad estatal se constituyó así en "guardián" de una ciudadanía amenazada por la heroína, el alcohol, la cocaína y otras drogas. Desde entonces el Estado comenzó a penalizar la producción y el consumo de ellas, al mismo tiempo que junto a los preceptos religiosos de la moralidad puritana se esgrimen públicamente nuevos argumentos: por un lado, los alentados por los intereses económicos de la industria farmacéutica americana; por otro, aquellos ligados al propio desarrollo burocrático de la institución estatal. Ambos factores convirtieron paulatinamente a las drogas en un problema no solo de salud pública, que genera diversas conductas antisociales. De allí, una gran cantidad de recursos públicos serán progresivamente consagrados a políticas antidrogas en los Estados Unidos.

informal. La renovación permanente de los patrones de consumo y las "modas" son parte de esta dinámica, como además, la innovación sin cesar de la oferta de nuevos productos.

En este aspecto, el escenario mundial del consumo de sustancias psicoactivas en la última década se presenta en transición. Por un lado, desde las drogas "de cultivo" (las opiáceas, el cannabis, la cocaína) hacia las drogas "sintéticas" (en particular, estimulantes de tipo anfetamínicos - metanfetamina, anfetamina y éxtasis-) y los medicamentos bajo receta con fines no médicos. Por el otro, se verifica un desplazamiento del eje de la demanda para el consumo, desde los países centrales hacia los periféricos y al interior de estos últimos, desde los centros geográficos y socio-económicos hacia sus periferias.

En este escenario se observa una reducción de la superficie dedicada al cultivo y a la producción, porcentajes crecientes de incautación (descendiendo en los mercados de consumo de América del Norte y Europa occidental y central, y ascendiendo en las zonas de origen en América del Sur) y una tendencia a la baja en el consumo en los Estados Unidos y a la alza en América del Sur. Hechos que plantean de antemano una diferenciación concreta de situaciones entre los dos grandes polos de demanda de cocaína, ya sea en lo que se refiere a logística como además a tendencias de precios y pautas de consumo.

La proliferación en el continente americano de sustancias psicoactivas, de baja calidad y bajo precio, viene teniendo un desarrollo acorde a la evolución de los procesos derivados de las industrias de drogas de cultivo y sintéticas y a la farmacodependencia "legal". Al consumo de diversos fármacos, inhalables y bebidas alcohólicas, se suman mercancías ilegales de bajo costo, mala calidad y efectos inmediatos y de corta duración como el "paco", la pasta de cocaína en bruto, el "cocodrilo", entre otras. Todas ellas están elaboradas con una mínima base de drogas de cultivo y con altos porcentajes de mezclas de desechos de esas producciones y sustancias químicas, constituyendo un producto altamente nocivo. Del universo de consumidores, la prevalencia en las estadísticas la tiene la población considerada "joven", de entre 18 y 25 años. [7]

IV.

Si bien la marihuana es por lejos la droga ilícita de mayores volúmenes de produc-

[7] Organización de los Estados Americanos (2011). *Situación actual del uso de drogas en las Américas. Desafíos y Futuros*. Washington: Comisión Internacional para el control del Abuso de Drogas.

ción y consumo en el mundo y en el continente americano, la cocaína es sin duda *la* mercancía de las Américas.[8] El tráfico de cocaína a los Estados Unidos es desde hace dos décadas un tema central de agenda de la alta política en la región, ya sea por las connotaciones sociopolíticas y económicas que la propia dinámica conlleva en los países del continente, como también por el rol que adquiere en la política exterior de Estados Unidos hacia el conjunto de ellos y frente a cada uno.

En 2012 América Latina es la primera productora, exportadora de cocaína, siendo Estados Unidos el principal mercado demandante seguido por Brasil. [9] La zona andina (Bolivia, Perú y Colombia) es el espacio de producción por excelencia. Los datos muestran que Colombia es el primer proveedor de cocaína de los Estados Unidos, mercado en el que la competencia de las drogas sintéticas ha llevado a una baja en el consumo de la misma. Por otro lado, la producción de Bolivia y Perú atiende principalmente al consumo de Europa, donde la demanda y los precios se mantienen estables en los últimos años.[10]

Los avatares del comercio de cocaína hacia los Estados Unidos y sus consecuencias locales y regionales es, desde nuestro punto de vista, un ejemplo paradigmático de las dinámicas que dominan ese intercambio. El que, a su vez, tiene por efecto la emergencia de escenarios políticos y sociales conflictivos en los países del continente. En el marco de los análisis de las relaciones de esos países con Estados Unidos, todo tema vinculado al comercio de drogas hacia el mercado norteamericano es tema prioritario de los gobiernos estadounidenses y se enmarca en su seguridad nacional.

Desde los '90, dos grandes escenarios nacionales dan cuenta de las dimensiones y alcances de las políticas hemisféricas antinarcóticos promovidas por los sucesivos gobiernos norteamericanos. De un lado Colombia, del otro México, dos países con los que Estados Unidos tiene lazos consolidados de cooperación e intercambios militares, de la formación a la venta de armamento. Las políticas militarizadas propuestas por el hegemón implicaron el involucramiento de distintas fuerzas armadas nacionales y de seguridad en acciones antinarcóticos.

Ambos países se insertan en diferentes momentos de la cadena comercial de drogas constituyendo componentes diferenciados del sistema de stocks y flujos. Si

[8] Según las Naciones Unidas, en 2011 el comercio mundial de cocaína dinamizó 85 billones de dólares. Ver: Organización de las Naciones Unidas. (2012). Drug World report 2012. Viena: UNODC, 12.

[9] Ibídem, 2.

[10] Los Estados Unidos concentran un consumo calculado en 157 toneladas, es decir, el 36% del consumo mundial. En Europa -sobre todo Europa occidental y central- se calcula que se consumen 123 toneladas. Ibídem.

la Colombia del "Plan Colombia" es la que provee dicha mercancía, el México de "la guerra a las drogas"[11] es el país fronterizo por donde se realiza fundamentalmente la circulación.[12]

Hacia el 2007 se evidenciaba una decreciente oferta de cocaína en los Estados Unidos[13], acompañada de una depresión del precio. En ese marco, el auge cada vez mayor del consumo de drogas sintéticas hacía que la coca perdiera mercado y consumidores.

Los resultados de la implementación conjunta de esas iniciativas antidrogas muestran que la oferta de cocaína se adaptó finalmente a una demanda a la baja, se recuperaron los precios y el ciclo comercial retomó su andar virtuoso.[14]

Una suerte de racionalidad económica explica el resultado: el mayor control sobre el ingreso de cocaína ingresada a los Estados Unidos se tradujo en una estabilización de su flujo y mejora del precio, a costa de una menor calidad de la mercancía ingresada[15]. El ajuste lo paga desde entonces y –principalmente- en salud, el consumidor norteamericano.

V.

Intereses que van más allá de las fronteras nacionales y continentales hacen que el análisis del "trafico de drogas" en el continente americano contemple desde hace dos décadas una complejización de los escenarios.

En América Latina y desde una perspectiva política y económica, la temática de "las drogas" en las agendas de los estados de la región revistió desde los años noventa una dimensión cada vez más importante. Los siguientes factores deben ser considerados:

1. Las implicancias geoeconómicas que en materia de seguridad y

[11] Nos referimos al denominado "Operativo Conjunto Michoacán", iniciado el 11 de diciembre de 2006 bajo la presidencia de Felipe Calderón en el Estado de Michoacán y luego extendido a otros ocho Estados mexicanos. En él están implicadas la Agencia Federal de Investigación, la Procuraduría General de la República, la Policía Federal y los cuerpos de seguridad de cada Estado federativo y de los municipios afectados, y las fuerzas armadas mexicanas.

[12] En 2010, H. Clinton evocó la existencia de un México "colombianizado" por el tráfico de drogas. México sería, según sus palabras, *"la Colombia de hace veinte años". El Universal*, 9/9/2010

[13] Organización de las Naciones Unidas. (2012). Viena: UNODC. op.cit., 37.

[14] Ibídem, 38.

[15] Ibídem.

defensa imprimió el tema del narcotráfico en las agendas de la "alta política" regional, en particular frente a las estrategias antidrogas europeas y norteamericanas promovidas y ejecutadas en la región.

2. La ampliación de los presupuestos, agencias y burocracias gubernamentales regionales afectadas al control de las mismas.

3. El profundo y variado impacto que produjo en las economías –formales e informales- el comercio, la acumulación de capital proveniente de esta actividad y las inversiones (y blanqueos) generados por sus beneficios.[16]

4. La importancia que las consecuencias del comercio y consumo de dichas mercancías alcanzaron en materia de salud y justicia penal públicas.

5. La influencia que esta mercancía adquirió en los presupuestos de los ciudadanos, entendida como "gasto" y en el marco del análisis del poder de compra del salario o jornal.

6. La militarización de la región.

Es en el foro de Jefes de Estados y de Gobiernos de los países del continente, "las Cumbres de las Américas", donde se abordaron desde 1994 cada uno de estos temas. El estudio y seguimiento de los actores y de las agendas que se adoptaron demuestran que el tráfico de drogas y los delitos conexos es desde los años '90 tópico central de sus "Planes de Acciones".

Ligada por los Estados Unidos a la promoción del libre mercado -y a su proyecto de integración económica hemisférica, el "Área de Libre Comercio de las Américas"-, las intenciones e iniciativas se dirigieron hacia la materialización de una *"estrategia hemisférica amplia y coordinada para reducir el consumo y la producción"*.[17]

[16] Argentina, Venezuela, Panamá y Guatemala figuran en un reciente documento oficial del Comando Sur de Estados Unidos como aquellos países de la región a través de los cuales se ha dado un fuerte incremento de ingresos de dinero al sistema financiero global bajo la apariencia del comercio legal. En Comando Sur de los Estados Unidos (2012). Posture statement of General Douglas M. Fraser, United States Air Force Commander, United States Southern Command before the 112th congress. En: http://www.southcom.mil/newsroom/Documents/SOUTHCOM_2012_Posture_Statement.pdf

[17] Organización de los Estados Americanos (1994). Cumbre de las Américas. Plan de Acción, Miami: Secretaría de la OEA, 5.

Puesto en perspectiva histórica, puede verse que las políticas se materializaron en cuatro grandes instancias:

1. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (1994), la instauración del Comando Norte (2002) y la Iniciativa Mérida (2008).

2. El Plan Colombia (2000) y el tratado de libre comercio entre Colombia y los Estados Unidos (2011).

3. Las leyes de Preferencias Arancelarias Andinas (1991) y de Preferencias Comerciales y de Erradicación de Drogas en los Andes de los Estados Unidos (2002); la Iniciativa Regional Andina (2001) también de Estados Unidos, que incluyó a Bolivia, Perú, Ecuador, Venezuela, Brasil y Panamá; y los tratados de libre comercio entre Estados Unidos con Panamá (2007, aún sin ratificación del congreso americano) y con Perú (2009).

4. El Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos de América (2005); la Iniciativa de Seguridad para América Central (2008) y el Operativo Martillo (2012).

En los cuatro escenarios citados -que incluyen a los países y zonas referentes de las producciones, flujos y stocks de drogas hacia el mercado americano- los intereses de la política exterior estadounidense fueron estructurantes de dichas políticas.

Las dos últimas cumbres -celebradas en 2009 en Trinidad y Tobago y en 2012 en Cartagena de Indias, Colombia- obligan a un análisis particular sobre aquellas influencias.

En ambas, la posición y los objetivos del gobierno de Estados Unidos tuvieron una contestación más o menos concertada de buena parte del resto de los países en uno de los dos temas que la diplomacia americana buscó de antemano imponer: uno de ellos fue la profundización de la lucha (militar) contra las drogas. [18]

A modo de ejemplo vale mencionar que en Trinidad y Tobago y en Cartagena las conversaciones en materia de lucha antidrogas giraron en torno de posiciones tendientes a realizar evaluaciones y replanteos de esas políticas. Al *aggiornamiento* de la puesta en discusión y en vías de solución de temas pendientes de la Agenda de las

[18] La otra cuestión era la negativa al tratamiento de la inclusión de Cuba en ese foro.

Cumbres quedó en evidencia además una dinámica propia de tensiones y de nuevos temas y espacios de discusión entre los países sudamericanos, en la que la presencia de Estados Unidos queda en ciertos aspectos en un orden de prioridad relativa.

La puesta en cuestión de las acciones regionales antidrogas norteamericanas que tuvo a Guatemala como una de las principales voces, en 2012, sin embargo, muestra haber sido más un juego de doble estándar que una posición netamente contestataria: en paralelo a las críticas de entonces vertidas por su presidente en las cumbres sobre la eficacia de la naturaleza prohibicionista y militar de las políticas antidrogas promovidas tradicionalmente por los Estados Unidos, se trabajaba para la concreción de acuerdos con el Comando Sur en esa misma dirección. El "Operativo Martillo" iniciado en enero de 2012 así lo demuestra.

VI.

Desde el inicio de los años 90, la incidencia de "lo militar" en la lucha antinarcóticos se observa y se comprueba en el extenso conjunto de iniciativas diseñadas y ejecutadas por Estados Unidos hacia los países de la región. Desde la administración Clinton los compromisos militares se han profundizando; paradójicamente, en un período sin conflictos de envergadura y sin amenazas que puedan comprometer la seguridad y los intereses estratégicos de Washington en la región, una instancia en que los países del sur del continente se proclamaron ante la comunidad internacional de naciones como una *"Zona de paz y Cooperación"*.[19]

El despliegue militar impulsado por políticas que tienen como eje a la lucha contra el tráfico de drogas es una de las características que asumió desde entonces la relación de los Estados Unidos con América Latina.

Como en la guerra fría, la multiplicación de los emisarios militares[20], los contactos permanentes entre los ejércitos, las maniobras conjuntas, el entrenamiento de las fuerzas locales, la instalación de bases militares o las compras de material ponen en evidencia la importancia de lo "militar" en materia de lucha contra las drogas en el

[19] Resolución adoptada en el "Consenso de Guayaquil" en la II Reunión de Presidentes de América del Sur de Julio de 2002.

[20] La construcción de lazos con los militares de la región, alimentados por el contacto de militar a militar, es un elemento importante y privilegiado por la administración Clinton, en el objetivo de forjar un consenso doctrinario permitiendo mantener la influencia. El contacto de militar a militar -*military-to-military o foreign military interacción*- comprende tanto el contacto formal (ejercicios conjuntos, formación, asistencia, intercambio de informaciones, transferencia de armamento, etc.) como el contacto informal (los lazos sociales que se tejen en el momento de las recepciones, reuniones o hasta las conversaciones telefónicas).

subcontinente.

La dimensión de lo militar en esta materia explica la influencia creciente del Pentágono y de agencias como la DEA y la CIA y la responsabilidad del Comando Sur en las políticas de los Estados Unidos en la región.

En este marco, la política de exportación de los Estados Unidos de sus representaciones estratégicas[21] constituyó una prioridad en las políticas de seguridad implementadas hacia la región en las últimas décadas.

El hecho de otorgar una dimensión de seguridad pública a una multiplicidad de problemas de la región de orden no militar -pero evaluados con consecuencias estratégicas- ha hecho que el narcotráfico se posicione como tema prioritario de la "alta política" desde los años 90.

La post guerra fría introdujo una definición amplia de la seguridad.[22] Las definiciones tradicionales de la defensa y de la seguridad de los Estados se extendieron a partir de la incorporación de "nuevas amenazas, preocupaciones y desafíos", que incluyen aspectos políticos, económicos, sanitarios y ecológicos. En este marco, las políticas promocionadas contra el tráfico de drogas se insertaron en un debate estratégico y de políticas públicas que concierne una amplia gama de problemas muy diferentes: terrorismo, delincuencia organizada transnacional, corrupción, blanqueo

[21] Por representaciones estratégicas entendemos la conceptualización de las relaciones de fuerza en el sistema internacional y en la sociedad, destinada a fundar criterios de decisión determinados por el binomio vida-muerte, que desarrollan los miembros de un determinado colectivo de identificación. Mediante las representaciones se simbolizan subjetivamente las diferentes formas de poder; desveladas, dejan ver las posiciones del hombre, en particular del hombre político, delante de la eterna presencia de la violencia. Proceso dinámico que expresa la interpretación de la historia y la percepción de las relaciones internacionales e intergrupales, las representaciones estratégicas son inseparables tanto de los actores que las producen y las portan, como de las interacciones entre las clases sociales y entre las Naciones. Las representaciones estratégicas forman parte de la estructura diacrónica de la historia de la violencia y son tan determinantes como los hechos que ellas expresan y sobre los que vuelven sobre la modalidad reflexiva. Definiendo los órdenes de prioridad, las representaciones estratégicas ponen en juego la percepción de los valores, de los intereses de la Nación y de los grupos mismos. La representación estratégica es más del orden de la descripción que de la interpretación, se relaciona más con la *dóxa* que con la *epistéme*. Ahora bien, debemos diferenciar las representaciones de las simples ideas y de las creencias que se forman los responsables encargados de la toma de decisiones. Mientras que la creencia implica un primer nivel de reflexión, la representación implica una institucionalización, una puesta en orden. Sobre el tema ver Manero, Edgardo (2002). *L'Autre, le Même et le bestiaire. Les représentations stratégiques du nationalisme argentin, ruptures et continuités dans le désordre global*. Paris: L'Harmattan.

[22] En América latina, la cuestión de la modificación del sistema de seguridad se planteó muy pronto. La Asamblea General de la OEA en Santiago de Chile en junio de 1991 se interesó en la cooperación en la seguridad hemisférica y procedió a formular declaraciones sobre la defensa de la democracia, los mecanismos de seguridad colectiva, el control de los armamentos y la limitación de las armas de destrucción masiva, estableciendo las bases para el intento de construcción de un sistema cooperativo de seguridad. En ese marco fue creada la Comisión de Seguridad Hemisférica, constituida por los ministros de Defensa de cada país miembro, desplazando las decisiones políticas en materia de seguridad del marco de las Conferencias de Comandantes en Jefe y de la Junta Interamericana de Defensa (JID) a los funcionarios civiles encargados de la defensa en el Continente.

de dinero, tráfico ilícito de armas y de seres humanos, pobreza extrema y exclusión social, inestabilidad de la democracia, desastres naturales y de origen humano, SIDA y otras enfermedades, deterioro del medio ambiente, ataques a la seguridad cibernética, accidentes o incidentes en el transporte marítimo de materiales peligrosos -petróleo, material radiactivo y residuo tóxicos-, armas de destrucción masiva y su utilización por terroristas. Esta concepción de la seguridad y de la percepción de la amenaza se expresa en la "Seguridad hemisférica", promovida por los Estados Unidos[23] en el marco de la OEA. Gestada en los '90, será reafirmada en el contexto político regional y mundial diferente de la lucha contra el terrorismo, en la declaración sobre la seguridad en las Américas.[24]

En la América Latina de fines del siglo XX, a partir de la lucha anti-narcóticos, fueron forjados elementos claves de la estrategia global de la seguridad norteamericana. Esta se basa en el dominio de los espacios periféricos mediante operaciones de estabilización que implican una presencia terrestre durable a través de un despliegue de fuerzas limitado destinado a neutralizar amenazas no convencionales. En este marco, la concepción "dohuetista", construida sobre el dominio del espacio aéreo propia a los años '90 resultado de la *Revolution in Military Affairs* y la confianza positivista en la alta tecnología, se vio rápidamente acompañada en América Latina por el retorno de una característica "arcaica"[25] de la conquista: la implantación territorial.[26] Bases vacías de personal militar y llenas de sofisticada tecnología dieron lugar, progresivamente, a una multiplicidad de formas de presencia física. El carácter de la amenaza en América Latina reubicó rápidamente la dimensión terrestre en el centro de lo estratégico, algo que los conflictos posteriores a la intervención en Serbia volverían evidente.[27]

De la operación "Causa Justa" (1989) al "Plan Colombia" (2000), América Latina

[23] Con el fin de la guerra fría, en un marco caracterizado por la transformación de la idea del conflicto y del poder, los Estados Unidos han retomado, por un lado, una definición más tradicional de la seguridad nacional. Se trata de una concepción geopolítica clásica, inspirada por A. Mahan, cuyo eje central es la combinación entre el comercio internacional y las fuerzas armadas. Por otro, han profundizado una característica propia de la guerra fría: la continentalización de la seguridad, cuyo resultado es la "seguridad hemisférica" y el retorno del panamericanismo.

[24] Organización de los Estados Americanos (2003). Declaración sobre Seguridad en las Américas. Sección II. México.
En:http://www.aos.org/documents/fre/DeclarationSecurity_102803.asp

[25] En el sentido etimológico del término: origen o comienzo.

[26] Manero, Edgardo (2007). Transnational Strategic Representations, Territory and Border Area in the Latin America of the Global Disorder. *Geopolitics*, 12, 19-56.

[27] Si la infantería y la necesidad de presencia sobre el terreno se reinstalan como prioridad en la batalla, no se trata de una vuelta atrás tecnológica.

tuvo un papel en la institución de esa práctica expedicionaria, fundada en una acción militar a la vez global en su significación y localizada en su expresión, sobre la cual descansa la hegemonía norteamericana en la posguerra fría. La región constituyó un laboratorio de las prácticas estratégicas estadounidenses.

El "Plan Colombia" fue el punto emergente de la estrategia regional de Washington para la región, representando un momento fundamental en el diseño del nuevo pensamiento estratégico norteamericano. En términos estratégicos, a fines del siglo XX Colombia fue comparable a lo que representaba El Salvador a principios de los '80. La presión diplomática para la construcción de mecanismos colectivos de defensa y para hacer coincidir las agendas locales de seguridad con la agenda estadounidense se encontraban en relación con el conflicto colombiano. Para B. Mc Caffrey, jefe de la DEA en los 90, la cuestión colombiana demandaba la implicación de todos los países de la región[28] dado que la guerrilla representa una amenaza para los países vecinos[29].

De forma general, los principales elementos del diseño estratégico desplegado por los Estados Unidos en el marco de la NSS de 2002 estuvieron presentes en América Latina desde el fin de la guerra fría: el control territorial militarizado con instalación de Bases -en particular los FOLs[30]-, la utilización de las ONG con fines estratégicos,[31] el recurso a sociedades militares privadas, la promoción del deber de injerencia y de participación en *Peacekeeping operations*, el desarrollo de misiones militares distintas de las acciones de guerra (*Military Operations Other than War*), el carácter transnacional y no estatal de las amenazas -como el "narco-terrorismo", la delincuencia organizada o la protección del ecosistema-, la demanda de aumentar la responsabilidad de los militares en cuestiones de seguridad, la búsqueda de una transnacionalización de los ejércitos y de las operaciones militares, la construcción de mecanismos colectivos de defensa, la aplicación del concepto de "zonas grises" y de "*failed state*", la representación transnacional del espacio, los intentos por fusionar la seguridad interior con la seguridad internacional y la presión diplomática para hacer coincidir las agendas locales de seguridad con la agenda de Washington.

La reconfiguración de la arquitectura militar estadounidense en América Latina

[28] *La Capital*, 19/8/1999.

[29] *Clarín*, 26/7/1999.

[30] Se trata de los *"Foward Operating Locations"*. Son sitios que permiten emplazamientos de instalaciones militares de Estados Unidos en África y América de Sur, derivados de una revisión de los objetivos militares y de la transformación del teatro estratégico americano desde 2004.

[31] Esto supera la práctica tradicional que quiere que ciertas ONGs sean utilizadas para el suministro de información. Para la administración Bush, las organizaciones no gubernamentales, especialmente evangelistas, son instrumentos del combate contra el terrorismo.

en la posguerra fría se estructuró sobre la dimensión transnacional. Dicha dimensión subraya el hecho de que toda una serie de cuestiones estratégicas se encuentran estrechamente vinculadas a fenómenos que no están forzosamente contenidos al interior de las fronteras políticas del Estado-Nación, que constituyen sin embargo, el marco habitual de las políticas de seguridad y defensa.

Para los Estados Unidos, las amenazas transnacionales no respetan los límites geográficos sino que son comunes a todos los Estados y exigen una acción colectiva para hacerles frente. Ese carácter transnacional no se limita a las "nuevas amenazas". También está presente en la percepción de los movimientos sociales -como los basados en las poblaciones aborígenes o en la defensa del ambiente- que contarían con la ayuda de redes internacionales de activistas.

Las representaciones estratégicas norteamericanas buscaron acentuar el carácter global de las cuestiones y de las respuestas de la seguridad.[32] Sostienen que la defensa de la soberanía ya no estaría limitada a la protección de las fronteras y del territorio según su forma tradicional. Las Fuerzas Armadas deberían abordar la protección de cada país a partir de una perspectiva regional, trabajando juntos por la defensa de la soberanía, con una conciencia regional y una solidaridad internacional.

Al carácter transnacional de la amenaza y de la respuesta le corresponde una visión transfronteriza del espacio. La representación transnacional del territorio latinoamericano descansa en la institución de tres subsistemas (Caribe, zona andino amazónica, Cono Sur). Dicha representación no solo no coincide con la división de los territorios estatales tradicionales sino que cuestiona la concepción misma de la soberanía estatal.

Esta dimensión es clara en la percepción del espacio andino amazónico. La representación de esa zona descansa en una descripción geológica unificada de los Andes amazónicos, centro geográfico de América Latina. El pasaje del "Plan Colombia" a la *Andean Regional Initiative* (ARI), lo expresó sin ambigüedades. La ARI significó más que un programa de extensión de las medidas tomadas en el "Plan Colombia" o un cambio de escala en el recurso a la fuerza. Fue el paso de la lucha contra las amenazas a la estabilidad y la seguridad de un Estado, a un proyecto de carácter regional basado en la pacificación del conjunto de la región.

La importancia de la región no puede ser disociada de las transformaciones geopolíticas regionales.[33] A fines del siglo XX e inicios del XXI, la posición geoes-

[32] Sobre el carácter global de las cuestiones y las respuestas de la seguridad, ver Shultz, R., Godson, R. y Quester, G. H. (1997). *Security Studies for the 21st Century*. Washington: Brassey's.

[33] Los principales focos de inestabilidad latinoamericanos representan una amenaza para los intereses de los Estados Unidos, se ubicaban en los años '70 en el Cono Sur y en los '80, en América Central.

tratégica de articulación de las infraestructuras entre las Américas, la incidencia en cuestiones como migraciones y drogas, los recursos energéticos, la existencia de una pluralidad de grupos considerados como una amenaza para la seguridad regional y una oposición al establecimiento de la zona de libre comercio vinculados a tráficos afectando los Estados Unidos y la consolidación de una proyecto político cuestionador del *status quo* internacional en Venezuela que ha hecho del "mesianismo revolucionario" una cuestión de Estado, convierten a la región andina en la principal preocupación estratégica.

En la inmediata pos guerra fría, el "narco-terrorismo" como amenaza constituyó un elemento clave del dispositivo estratégico norteamericano en la región andina, donde el Estado peruano enfrentaba a Sendero Luminoso mientras que el colombiano debía hacer frente a las FARC y al ELN. En este marco, la administración Bush padre instituyó la ARI. La asistencia militar otorgada a los países andinos fue acompañada por convenios comerciales.

Bajo su denominación, más comercial que de seguridad, la *Andean Trade Preferential Act* (ATPA) de 1991 escondía aspiraciones más militares que económicas. El acuerdo, renovable anualmente con arreglo a la buena cooperación de los Estados en la guerra contra la droga, tenía como objetivo la sustitución de las culturas de coca, con el fin de limitar la producción de la cocaína y su circulación.[34]

Se trataba de un acuerdo unilateral y de preferencia comercial, permitiendo a los productos de los países andinos acceder al mercado de los Estados Unidos gracias a tarifas aduaneras preferenciales.[35] Luego de la expiración del primer acuerdo, en diciembre de 2001, éste fue renovado por 4 años en noviembre de 2002. En el Congreso la renovación del acuerdo fue difícil, dada la oposición de la rama textil y de los granjeros norteamericanos.[36]

La nueva denominación *Andean Trade Preferential Drug Eradication* Act es más explícita. En el nuevo acuerdo, la sustitución de los cultivos de coca cede el lugar a la erradicación forzada, incluye el apoyo al Plan Colombia y a la instalación eventual de bases americanas en la región. Venezuela no fue invitada a adherirse.

A fines de la primera década del siglo XXI, la "Iniciativa Mérida" (2008), concebida

[34] Perl, R. F. (1992). United States Andean Drug Policy: Backgroud and Issues for Decisionmakers. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 34, 13-36.

[35] Smith, G. C. (1992). The Andean Trade Preference Act. *Denver Journal of International Law & Policy*, 21 (1), 149-158.

[36] Sheppard, H. (2003). The Andean Trade Preference Act: Past Accomplishments and Present Circonstances Warrant its Immediate Renewal and Expansion. *The George Washington International Law Review*, 34, pp. 743-788.

como una extensión geoestratégica de la guerra a las drogas iniciadas en México, abrió una nueva instancia de políticas de interdicción de la oferta y el consumo de drogas por parte de los Estados Unidos en México y la región centroamericana, más Haití y la República Dominicana.

La misma consiste en un tratado de seguridad firmado entre Estados Unidos, México y los países centroamericanos y el Caribe para promover la lucha contra el narcotráfico, el contrabando de armas y el crimen organizado. La magnitud de los recursos que los Estados Unidos destinan al mismo lo convierte en el presupuesto para asistencia extranjera en seguridad y defensa más significativo hacia el hemisferio occidental luego del Plan Colombia. Prevé, en principio, aportes por 1.400 millones de dólares y se destaca una importante transferencia de material de alta tecnología para uso policial y militar sobre información, inteligencia y combate.[37] Involucra al aparato militar regional en tareas policiales propias de la seguridad interior, comporta la construcción de nuevas instancias de mediación y de impartición de justicia en los países involucrados, no prevé asistencia en materia socioeconómica y pone énfasis en la seguridad de fronteras. Viene teniendo un seguimiento a partir de cuatro reuniones realizadas por el "Grupo de consulta de Alto Nivel", del que participan las más importantes instituciones de seguridad, defensa y de gabinete de México y Estados Unidos, incluida la presencia del Secretario de Estado de Estados Unidos.

Luego de cuatro años en marcha, y en virtud de la sujeción de los fondos al condicionamiento por cumplimiento de los derechos humanos que tiene el presupuesto anual en cuestión para México, en 2012 el presupuesto propuesto por el comité de gastos del Senado americano reinstaló la discusión sobre el 15 % de reducción del mismo en razón de *"la impunidad entre el Ejército y la policía por la violación a los Derechos Humanos"*.[38] Desde 2009, diversas Organizaciones no Gubernamentales de ambos países e internacionales denuncian una crisis de violencia en México en el marco de la guerra al narcotráfico.[39] Por otro lado, "daños colaterales" del plan ya se han hecho sentir en los países del Caricom, en los que se constatan cambios asociados a venta y tráfico de drogas, explotación de mujeres y niños y lavado. [40]

---

[37] Algunas de las instituciones americanas involucradas son el Departamento de Estado y el Departamento de Justicia, el Consejo Nacional de Seguridad, el Pentágono, la Agencia Central de Inteligencia, el FBI, la DEA. De México: el Congreso de la Unión, la Secretaría de la Defensa Nacional, la Armada de México, la Secretaría de Seguridad Pública, la Procuraduría General de la República y el Centro de Investigación y Seguridad Nacional.

[38] Mientras el Comité de gastos de la Cámara de Representantes fijó un monto de 282 millones de dólares, el del Senado lo hizo en 242. *El Universal*, 24/5/ 2012.

[39] *La Jornada*, 17/5/2012.

[40] *El Universal*, 24/5/2012.

En el marco de las operaciones en la cuenca del Caribe y América Central, y como parte de la Iniciativa de Seguridad para América Central, desde el primer semestre de 2012 se implementa el "Plan Martillo" en Guatemala[41]. El Comando Sur de Estado Unidos lidera una fuerza multinacional de despliegue en dicho territorio que tiene por misión la lucha coordinada contra el narcotráfico y el crimen organizado. Sus fuerzas combinadas se unen a las tres armas guatemaltecas en dicha misión y bajo acuerdos de libre tránsito de aeronaves militares, de privilegios, inmunidades y exenciones al personal técnico y administrativo de los Estados Unidos. El convenio recuerda los regímenes que acompañaron el accionar americano en los FOLS de Ecuador en la década pasada.

Honduras es uno de los principales escenarios en los que se operacionaliza esta iniciativa. En este país aterrizaría el 79% de los vuelos con cocaína con destino a los Estados Unidos provenientes de Sudamérica[42]. Y de acuerdo al Observatorio de la Violencia de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, es uno de los dos países con mayor tasa de homicidios del continente, lo que en función del contexto de violencia y el número de muertes, la guerra a las drogas se enmarca en un escenario previo de crisis social sin antecedentes en su historia. [43]

REFLEXIONES FINALES

Desde el fin de la Guerra fría, la "guerra a la droga" se inscribió en la perspectiva "militarista" norteamericana que plantea un doble estándar en materia de promoción de políticas de seguridad y defensa en América Latina. Por un lado, alienta y considera desde un ángulo militar las posibles soluciones a la multiplicación de problemas de las sociedades, derivados de la pobreza y la exclusión. Por otro, desmilitariza la decisión de hacerlo, ya que son los civiles (Ministros de Defensa) los que ahora reunidos en Conferencias Hemisféricas, legitiman buena parte de las iniciativas de los Estados Unidos y materializan luego en sus respectivos países las decisiones adoptadas.

Desde fines de los años 90, los gobiernos del sur de América, que se reivindican "nacionales y populares" vienen realizando una ampliación del campo de decisiones

[41] Los países que participan de la operación son: Belice, Canadá, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Francia, Guatemala, Honduras, Holanda, Nicaragua, Panamá, España, Reino Unido y Estados Unidos. Chile también figura entre ellos.

[42] Según datos de la Oficina de Asuntos Internacionales de Narcóticos y Aplicación de la Ley de Estados Unidos Ver: http://spanish.honduras.usembassy.gov/nas.html

[43] Ver: iudpas.org/pdfs/NEd24EneDic2011.pdf

soberanas estatales en general, que han dado un significado diferente al rol e involucramiento de las fuerzas armadas y de seguridad de la región, recortando tradicionales influencias externas en la gestión de diversas instancias de conflictividades.

La voluntad norteamericana de imponer a partir de la "Guerra contra las drogas" su sistema de representaciones en materia de seguridad y defensa a lo largo del continente, construido a partir de una concepción que cuestiona el derecho internacional y la soberanía nacional erosionando la legalidad internacional, afectó en América Latina la concepción tradicional de la relaciones internacionales, concebidas como una interacción entre Estados soberanos fundada en los principios de no injerencia, de igualdad, de respeto de las fronteras y de reciprocidades entre Estados. Esto implicó el cuestionamiento de una representación tradicional de la frontera -símbolo histórico de la soberanía- según la cual ésta se presentaba como el límite de la gestión del poder soberano.

Las modificaciones que surgen del modelo estratégico promovido por los Estados Unidos afectan no solo el territorio nacional y las fronteras -símbolo y manifestación de la soberanía- sino también las instituciones de seguridad. Las representaciones estadounidenses introdujeron un problema mayor en una institución como la militar, para la cual la defensa de la soberanía siempre ha sido la principal justificación de su existencia.

La globalización, como proceso y como ideología, ha significado una crisis profunda para los militares latinoamericanos. La existencia y la razón de ser de las fuerzas armadas estaban estrechamente ligadas a una concepción tradicional del Estado nacional, del territorio, de la frontera y de la defensa.

Paradojalmente, en la pos guerra fría, la dinámica de la seguridad en América del Sur se ha regionalizado bajo formas diferentes a las propuestas por los Estados Unidos. Desde fines del siglo XX, los diversos movimientos que se reivindican de "izquierda" o "progresistas" manifiestan proyectos políticos claramente diferentes, pero que dan prueba de una identidad común en la voluntad de defender intereses nacionales considerados inseparables de un reapropiación de la soberanía nacional. Expresada tanto en la búsqueda de una ampliación de los márgenes de autonomía en la relación con los centros de poder -fundamentalmente las instituciones internacionales y los Estados Unidos-, vía la integración política del subcontinente y la aspiración de un mundo multipolar, como en la recuperación de la soberanía sobre las riquezas naturales y/o la reconstrucción del rol del Estado.

Las acciones de dichos gobiernos, inscriptas en una escala que va de hechos puntuales como la partida de los Estados Unidos de la base de Manta o la suspensión de ejercicios militares conjuntos en Argentina, a la creación y consolidación de la UNASUR como nuevo espacio político, constituyen manifestaciones evidentes - y simbó-

licas- del intento de reapropiación de soberanía.

Si percepciones diferentes del interés nacional y de la consecuente inserción en la globalización constituyen posiblemente una de las diferencias más evidentes entre los gobiernos que se reivindican como "populares", la defensa de esos mismos intereses, -inseparable de una reapropiación de la soberanía nacional consciente de la necesidad de la integración del subcontinente-, constituye un factor común que unifica movimientos presentados como contradictorios, pero sin que esa unidad sea bastante fuerte para que se pueda describir en términos de inclusión de las especies bajo un género o de partes en un todo.

Para dichos países, el principio de soberanía es esencial para evitar la absorción de las unidades políticas en un "imperio universal", global. Aferrados a un orden moderno -claramente westfaliano- de interacción entre Estados soberanos, los encargados de la toma de decisiones resisten, con matices, al cambio de la idea de soberanía. Promotores de un sistema mundial multipolar, esos países no aceptan el concepto de ausencia de soberanía efectiva, ni conceptos que impliquen una cesación tácita de la soberanía, una transferencia de ésta hacia un fórum multinacional. Para esos países, la soberanía del Estado no puede ser relativizada o adjetivada.

La tesis según la cual los *"failed states"* y las "zonas de no gobernabilidad" son propicios para el desarrollo de las "nuevas amenazas" favoreciendo la inestabilidad regional, serviría para subordinar la soberanía tradicional en provecho de la seguridad global y justificar políticas de intervención.

Las iniciativas militarizadas conjuntas promovidas por la visión de seguridad norteamericana de lucha contra el narcotráfico han sido una punta de lanza de esos supuestos en la posguerra fría del continente. Una política antinarcóticos de naturaleza castrense, de amplio despliegue territorial en terceros países, que involucra a diversos cuerpos de seguridad de los Estados involucrados en acciones que en su mayor parte están financiadas por los Estados Unidos y que revelan haber multiplicado las violencias armadas locales -como en México, Colombia y Honduras- y el propio comercio de las drogas, transfiguran los conceptos centrales de aquellas teorías. Para parte de los países de la región, los espacios "fallidos" o "ingobernables" parecen estar hoy más cercanos a una idea de amenaza en función de las consecuencias de esas políticas o de instancias en las que la autonomía del estado en cuestión se ve ciertamente afectada en materia de ejercicio de las prerrogativas soberanas frente al avance de intervenciones de ese tipo.

Paradoja del desorden global: si en una multiplicidad de aspectos la interconexión entre las Américas se acentúa en el marco de los bicentenarios, política y estratégicamente se bifurcan. En términos estratégicos, y desde una perspectiva histórica de temporalidad larga, América Central y las islas del Caribe se constituyen en un esce-

nario particular frente a otras regiones del continente.[44]

El "mundo próximo del Caribe" ha ocupado un lugar prioritario en esa política expansionista, componente fundamental del proyecto de Nación estadounidense. La interpenetración de los intereses de los países de la región con los Estados Unidos no es solo económica.[45] En términos estratégicos la región merece una consideración especial, dado por la dimensión que reviste en cuestiones de migraciones, tráfico de droga, criminalidad organizada y catástrofes naturales.[46] Los países de la región se encuentran vinculados en términos de seguridad. A partir de la cuestión del tráfico de productos ilícitos y de su relación con las criminalidades, los Estados Unidos inciden fuertemente en materia de gestión de problemas internos de los Estados.

De forma contraria, América del Sur parece afirmarse como una región más autónoma con un proyecto institucional que parte de una realidad geopolítica concreta dada menos por el "mesianismo revolucionario" propio del proyecto bolivariano de H. Chávez que por los intereses nacionales del Brasil y su aspiración a potencia no solo regional. Lo que implica un cuestionamiento al monroísmo tradicional. Las iniciativas del principal actor regional afectan el tema central de la agenda de seguridad de los Estados Unidos en la región.[47] Así lo advierten las palabras del canciller brasileño Celso Amorim: "*Nuestra preocupación principal es la disuasión frente a amenazas externas. No de la región, porque en la región hay cooperación con toda América del Sur. Pero para garantizar la paz y proteger nuestros recursos tenemos que asegurar la disuasión ante posibles amenazas externas. No se puede estar entre las siete grandes economías del mundo y pensar que nadie está interesado en sus recursos: en nuestro caso, la energía, el petróleo, la Amazonía, la biodiversidad, la capacidad*

[44] En términos generales, América Central no se alineó incondicionalmente con las políticas del Departamento de Estado. Nicaragua integra el eje bolivariano, Costa Rica, mantiene su neutralidad tradicional, el Salvador es regido desde el 2009 por el FMLN, Martin Torrijos, Vicente Fox y Álvaro Colom no manifestaron una alineación incondicional en sus debidos momentos y Zelaya en Honduras experimentó el eterno retorno del pretorianismo. En el Caribe, la República Dominicana y las islas de Antigua y Barbuda, de San Vicente y Granadinas firmaron convenios con el bloque bolivariano, mientras que Cuba y Dominica integran el ALBA.

[45] Nicaragua, pese a la sintonía con H. Chávez y su pertenencia al ALBA, no renunció al Tratado de Libre Comercio firmado con Washington.

[46] Los trabajos de J. S. Tulchin son ilustrativos al respecto.

[47] Un ejemplo es la "Operación Agatha 5", la que fue llevada adelante por Brasil en agosto de 2012 en cuatro estados federales del sur con fronteras con Uruguay, Paraguay, Bolivia y Argentina, obligando a los Estados fronterizos a tomar mayor protagonismo en la zona de la "Triple frontera", estigmatizada por la guerra contra el terrorismo internacional desde 2001 y con la que se impone límites a la influencia de la potencia hegemónica. Las Fuerzas armadas y de seguridad brasileñas junto a funcionarios civiles de distintos Ministerios y Agencias públicas movilizaron más de 15.000 agentes realizando una panoplia de acciones militares y de asistencia social, en el marco de un operativo "disuasivo" centrado en el combate al narcotráfico, el contrabando y la minería ilegal.

de producción de alimentos, todo eso requiere de una disuasión para que no se lo ponga en riesgo".[48]

BIBLIOGRAFÍA

- Boucher, Manuel (2003). "Turbulences, contrôle et régulation sociale. Des modèles sécuritaires et démocratiques dans des quartiers impopulaires". *Déviance et Société*, 27, 2003/1, 161-182.
- Comando Sur de los Estados Unidos (2012). Posture statement of General Douglas M. Fraser, United States Air Force Commander, United States Southern Command before the 112th Congress. Miami: Southcom.
- Manero, Edgardo (2002). *L'Autre, le Même et le bestiaire. Les représentations stratégiques du nationalisme argentin, ruptures et continuités dans le désordre global*. Paris: L'Harmattan.
- Manero, Edgardo (2007). "Transnational Strategic Representations, Territory and Border Area in the Latin America of the Global Disorder". *Geopolitics*, 12, 4/2007, 19-56.
- Organización de los Estados Americanos (1994). *Cumbre de las Américas. Plan de Acción,* Miami: Secretaría de la OEA.
- Organización de los Estados Americanos (2003). *Declaración sobre Seguridad en las Américas. Sección II*. México: OEA.
- Organización de los Estados Americanos (2011). *Situación actual del uso de drogas en las Américas. Desafíos y Futuros*. Washington: Comisión Internacional para el control del Abuso de Drogas.
- Organización de las Naciones Unidas. (2012). *Drug World report 2012*. Viena: UNODC.
- Perl, R. F. (1992). "United States Andean Drug Policy: Backgroud and Issues for Decisionmakers". *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 34,1-3, 13-36.
- Sheppard, H. (2003). "The Andean Trade Preference Act: Past Accomplishments and Present Circonstances Warrant its Immediate Renewal and Expansion". *The George Washington International Law Review*, 34, 743-788.
- Shultz, R., Godson, R. y Quester, G. H. (1997). *Security Studies for the 21st Century*. Washington: Brassey's.
- Smith, G. C. (1992). "The Andean Trade Preference Act". *Denver Journal of Inter-*

[48] *Infobae*, 25/9/ 2012.

national Law & Policy, 21 (1), 149-158.

- Tulchin, J.S. & Espach, Ralph H (2001). *Latin America in the New International System*. Boulder: Lynne Rienner Publishers,
- Tulchin, J.S., Frühling, H., Golding, H. (2003). *Crime and Violence in Latin America. Citizen Security, Democracy, and the State.* Washington D.C.: Woodrow Wilson Center Press and The Johns Hopkins University Press.
- Tulchin, J.S & Martínez, R. (2006). *La Seguridad desde las dos orillas. Un debate entre Europa y Latinoamérica*. Barcelona: CIDOB.
- Weber, Max (1998). *La ética protestante y el espíritu del capitalismo.* Madrid: Istmo.

Edgardo Manero

Doctor en sociología EHESS. Investigador CNRS-EHESS (Mascipo). En el cruce de la socio-historia y la teoría política, sus principales temas de investigación son: transformaciones en el pensamiento estratégico, violencia de Estado e infra-estatal, seguridad y defensa en América latina, proyección de los Estados Unidos en América latina, identidades, alteridades y conflicto, nacionalismos y populismos latinoamericanos.

Correo electrónico : Edgardo.Manero@ehess.fr

Lisandro Tanzi

Master en sociología EHESS. Doctorando en Historia y Civilización. EHESS (Mascipo). Sus trabajos de investigación en socio-historia tratan sobre las fuerzas armadas y de seguridad en Argentina y en América Latina, sus modos de intervención en la conflictividad política y social, y sobre las politizaciones emergentes violentas contemporáneas.

Correo electrónico: lisandrotanzi@hotmail.com