

# IV Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata, República Argentina, 26, 27 y 28 de noviembre de 2008

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

### Las nuevas amenazas a la seguridad y la necesidad de un abordaje cooperativo subregional en América del Sur.

Lic. en RRII Emilse E. Calderón

#### Introducción

El fin de la guerra fría si bien no modificó la esencia anárquica del sistema internacional asentada sobre la actuación preponderante de los Estados como afirma K. Waltz (Bellamy y Mac Donald, 2004: 1) determinó el surgimiento de un balance de poder unilateral, en términos de Robert Pape, y la intensificación del fenómeno de globalización. Ambas circunstancias se conjugaron significando la modificación del carácter de las cuestiones de seguridad inherentes al sistema internacional y la dinámica de los conflictos. Luego, los ataques terroristas del 11 de Setiembre inauguraron una coyuntura internacional en la que se clarifican apresuradamente y de modo inequívoco ciertas tendencias en la política internacional, generadas a partir de la política exterior norteamericana. Por un lado el liderazgo unipolar dentro del sistema de balance de poder de caracteriza a la sociedad internacional, parecería perfilarse hacia la configuración de un hegemon global, siguiendo el planteo de R. Pape, mientras que el resto de los Estados de mayor poder se inclinarían hacia el desarrollo de un inarticulado, aunque aparentemente contenedor, soft balancing.

En lo que respecta a América Latina, se puede hablar de la existencia de "...un sistema hegemónico de carácter unipolar desinstitucionalizado." (Rojas Aravena y Robledo Hoecker, 2002: 6), en el cual Washington "... toma sus decisiones en respuesta a sus intereses domésticos." (Diamint, 2001: 83), y el Pentágono es quién continúa definiendo las relaciones con la región apoyándose operativamente en el Comando Sur. Por otra parte el peso de las subregiones se ha tornado evidente, fragmentando la agenda de seguridad latinoamericana, otorgándole mayor complejidad como asegura M. Hirst.

En este contexto y a partir de la iniciativa brasilera de crear un Consejo de Defensa Sudamericano en el marco de la Unasur, es que deviene importante reflexionar respecto de la necesidad de promover un abordaje cooperativo subregional para las cuestiones de seguridad que trascienden las fronteras nacionales.

Con tal propósito la presente ponencia tiene como objetivo general realizar un primer acercamiento en el análisis respecto de dicha necesidad y en función de lo que se considera es la principal amenaza transnacional a la seguridad de los Estados en América del Sur, el narcotráfico. En función de ello, y ya que "No basta con reconocer la porosidad de las fronteras... (sino que) es fundamental reflexionar sobre la construcción de nuevas soberanías en el marco de la globalización." (Rojas Aravena y Robledo Hoecker, 2002: 7), consideramos que los gobiernos sudamericanos deben contribuir en el ámbito de la seguridad a la promoción de la cooperación internacional subregional en pos de la obtención de un margen mayor de autonomía frente a la potencia regional hegemónica. No obstante ello se reconoce la dificultad extrema que hoy día conlleva la realización de políticas de coordinación en cuestiones de seguridad, a raíz de diversos factores.

Propongo a continuación, realizar un recorrido que aborde tanto las principales características de la política de lucha contra el narcotráfico de Estados Unidos en la región en general, como el modo en que dicha política ha por un lado incidido en la internacionalización de la violencia colombiana, situación conflictiva por excelencia de la subregión, y propiciado a su vez una presencia militar norteamericana masiva indirecta. De esta manera y a la luz del cuestionamiento de una política elaborada con criterios foráneos y que pese a no haber tenido resultados positivos continúa vigente, se contara con el marco adecuado para reflexionar sobre la necesidad de un abordaje cooperativo subregional de las cuestiones de seguridad transnacionales.

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

### **La política norteamericana de lucha contra el narcotráfico en América Latina.**

#### **Las relaciones en torno a las cuestiones de seguridad como marco.**

Durante el desarrollo de la guerra fría América Latina ocupó en el esquema estratégico norteamericano una posición marginal, reflejada en una política exterior reactiva en función de los ciclos del conflicto bipolar. La seguridad estaba ligada a las cuestiones de defensa, los temas de la agenda latina no eran los propios, las preocupaciones de seguridad se encontraban distorsionadas y se relegaban a un segundo plano los desafíos transnacionales que comenzaban a emerger.

Con el fin de la guerra fría y el inicio de los procesos de transición a la democracia, la región define un nuevo perfil político-militar, se presenta un bajo grado de conflictos interestatales, un gasto militar reducido y con tendencia a la baja, al igual que en las filas de las fuerzas, y una política de desarme que le mereció el nombramiento como Zona de Paz y Cooperación. No obstante esto, el devenir de la década del '90 con la guerra del Cóndor, la pervivencia de múltiples diferendos territoriales entre los Estados, el surgimiento de Sendero Luminoso y fortalecimiento de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el avance en términos conflictivos de la cuestión indigenista, y la penetración y conpenetración del crimen organizado en los sistemas políticos, cuestionan abiertamente el carácter aparentemente no conflictivo de la región. Por ello si bien es cierto que los rasgos que delinean la conflictividad son distintos, es erróneo suponer que los efectos que acarreen serán menos nocivos para los Estados, sea ello en términos tanto de procurar la paz como de fomentar la cooperación.

En cuanto a las relaciones con Estados Unidos, durante la administración Bush padre se planteó un paradigma de cooperación asociativa (Varas, 1990: 5), materializado en la propuesta de construcción de un esquema de seguridad cooperativa hemisférica. Basándose en los conceptos de seguridad multidimensional y amenazas no convencionales, transnacionales e intermestizas, la Organización de Estados Americanos se presentaba como el marco institucional de realización de dicho esquema. Sin embargo a mediados de la década se evidencian sustanciales diferencias entre Estados Unidos y la región, y dentro de esta última a su vez, en torno a la concepción de seguridad y el tratamiento de ciertos temas, desvaneciéndose la posibilidad de articular una respuesta cooperativa continental a partir de una agenda compartida.

No obstante ello Estados Unidos avanzó en el tratamiento de su agenda de seguridad vía negociaciones bilaterales y subregionales, que gracias a las relaciones asimétricas de poder, confirman la preeminencia de su visión con el correlativo tratamiento militarista de las diferentes temáticas. Este tipo de tratamiento deviene efectivo en América Latina mediante la estrategia antinarcóticos en los '90.

#### **Apuntes sobre la perspectiva teórica que la sustenta.**

En lo referente a la sustancia de la política de lucha contra el narcotráfico, es importante tener en cuenta la perspectiva teórica que la sustenta. Desde Washington la concepción dominante versa sobre la posibilidad de que el consumo de drogas en Estados Unidos 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. La droga es ante todo una amenaza externa a la seguridad nacional que ingresa al territorio norteamericano y debe ser combatida. El análisis que desde la percepción norteamericana se hace consiste en que el encarecimiento de los costos de producción debido al peligro que supone una política agresiva en su contra, se trasladase a los precios del producto en las calles desalentando el consumo, y en consecuencia haciendo caer la rentabilidad de la producción y su volumen. Sin embargo la complejidad del fenómeno del narcotráfico torna absolutamente ineficiente este tipo de lógica en tanto criterio rector de una política de lucha contra las drogas. Baste con mencionar simplemente dos circunstancias. En primer lugar la demanda de drogas se vincula a una situación de adicción, y ello no puede ser combatido mediante una concepción que tiene como instrumento central el encarecimiento del producto que la genera. En segunda instancia los países productores presentan una

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

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." (Youngers, Rosin; 2005: 15).

Este particular, y aparentemente no sujeto a revisión, enfoque de la problemática del narcotráfico lleva a las distintas administraciones norteamericanas a centrar su atención en los países de origen, productores de hoja de coca, marihuana y amapola opiácea. Pese a que los resultados a nivel táctico pueden considerarse esperanzadores, a nivel estratégico los logros son limitados. La erradicación de cuantiosas hectáreas, la intercepción de voluminosos cargamentos y el encarcelamiento continuo de traficantes, no están determinando un avance en cuanto a lo que la reducción de la oferta se refiere. Más aún, durante la década de los '80 y a principios de los '90 la reducción del precio de la cocaína en las calles se ha ido reduciendo de modo constante, mientras que la pureza del producto ha incrementado. Por tanto el propósito estratégico de la política norteamericana no se ha alcanzado aún y las perspectivas de éxito son escasas. Los cultivos se trasladan desde regiones que dejaron de ser seguras o que se encuentran bajo fumigación hacia zonas en las que puedan prosperar, más allá de las fronteras territoriales de los Estados, y por lo general adentrándose en el Amazonas. Los grandes carteles de los años '80 una vez desarticulados fueron sustituidos por una multiplicidad de organizaciones de menor envergadura y menos identificables, mientras que las detenciones de narcotraficantes quedan rápidamente opacadas con el ascenso de sus rivales en el negocio. En cuanto a las rutas de tráfico, simplemente varían. Tierra, agua, aire, distintas combinaciones, distintas modalidades, lo único que se mantiene estable, en el caso latinoamericano, son las aproximadamente 200 mil hectáreas de coca que según el Departamento de Estado norteamericano se cultivan por año en la región andina.

Para finalizar baste con recordar que las características que poseen las amenazas transnacionales como el narcotráfico reducen "... la efectividad de respuesta de los modos tradicionales de poder, especialmente los militares... el poder duro..." (Tulchin, 2005: 108).

### **La militarización como criterio rector.**

En nuestros días y con la guerra contra el terrorismo internacional como telón de fondo, la política contra el narcotráfico de Estados Unidos se encuentra militarizada, entendiéndose por ello que ha habido una expansión del rol de las Fuerzas Armadas norteamericanas en la implementación de dicha política. La presencia del narcotráfico como nuevo enemigo interno es utilizada como justificativo por parte de Washington para condicionar su ayuda al involucramiento de las Fuerzas Armadas nacionales, lo que deriva en una intensificación del rol interno de las mismas. Todo ello alimenta además una clase particular de diseño de políticas para combatir al narcotráfico, que como mencionamos anteriormente son predominantemente de corte coercitivo y punitivo, y se fundan 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.

Durante el transcurso de la guerra fría la responsabilidad en materia de control de drogas 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), cuya participación fue marginal y sus programas eclipsados por la asistencia contrainsurgente. El más importante de ellos era y sigue siendo, el Control Internacional Antinarcóticos (INC). Dependiendo del Departamento de Justicia, la Agencia de Fiscalización de Drogas (DEA) creada en 1973, también accionó en este período aunque focalizándose en asuntos de droga internos, y siendo la única agencia norteamericana cuya dedicación a esta problemática es exclusiva. En lo que refiere a las agencias de inteligencia como la Agencia Central de Inteligencia (CIA), la Agencia de Inteligencia de Defensa (DIA), y la Agencia de Seguridad Nacional (NSA), su presencia y aporte irá cobrando cada vez mayor relevancia.

Llegado el año 1986 la administración Reagan expidió la directiva presidencial 221 calificando a las drogas como una amenaza letal contra la seguridad nacional norteamericana. Se retoma así la discursiva de Nixon que en 1971 se refería a las drogas como "el enemigo público número uno",

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

definiéndolas en 1973 como una amenaza a la seguridad nacional. Con el apoyo bipartidista Reagan rescucita la frase “guerra contra las drogas” y para ejecutarla el Congreso aprueba la International Narcotics Control Act. Deviene entonces un endurecimiento de las penas relacionadas al tráfico, la distribución y el consumo de drogas, como así también se da comienzo al proceso de certificación de los distintos países. Además se crea en 1989 la Oficina de Política Nacional de Control de Drogas (ONDCP) cuyo responsable es conocido informalmente como zar antidroga, y es la agencia encargada de la política exterior y doméstica en materia de narcotráfico. Por su parte la CIA creó en 1989 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.

En lo que respecta a la DEA, cuyo presupuesto y presencia, en muchos casos secreta, ha ido siempre en ascenso, tiene la función tanto de recabar datos como asesorar y ofrecer información de inteligencia en tiempo real al personal del país anfitrión, ya que a raíz de la enmienda Mansfield de 1976, codificada en 1978 como Sección 481c de la FAA, los agentes no pueden participar en detenciones o presenciar operaciones policiales en el extranjero, excepto que cuenten con la autorización del embajador. Es por ello que la colaboración con el personal policial local es esencial y en función de su importancia es que la DEA también proporciona un intenso adiestramiento para la formación de policías extranjeros en Estados Unidos. La supervisión de la actuación externa de la agencia esta a cargo del secretario de Estado y del embajador del 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 DEA en tanto responsable de combatir la delincuencia organizada, contando en el extranjero con agregados legales que tienen una presencia cada vez mayor en las misiones de control de drogas en Latinoamérica, centrándose en la frontera con México. La DEA trabaja 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 drogas, 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 antidrogas hoy por hoy se encuentra materializado con mayor claridad en la ampliación de las capacidades del Departamento de Defensa que ha pasado a centralizar el control antidroga, y que a partir de 2002 por decisión del Congreso deja de estar obligado a informar públicamente respecto de sus gastos en la lucha contra el narcotráfico. A su vez 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 del accionar del Pentágono fue establecida en 1988 cuando el Congreso agregó la Sección 124 al título 10 de la parte del Código de Estados Unidos que rige la defensa y las fuerzas armadas, sección que 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 erige 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. Incluso esta sección favorece el entrenamiento militar antidrogas de la policía de los diferentes países 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.

En las embajadas norteamericanas de la región las Secciones de Asuntos sobre Narcóticos (NAS), dirigidas por la INL, se transformaron en organismos de considerable poder, liderando la coordinación de los gastos.

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 drogas, y a fines de los '90 programas de este tipo constituyen más del 92% de la asistencia militar y policial a la región,

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

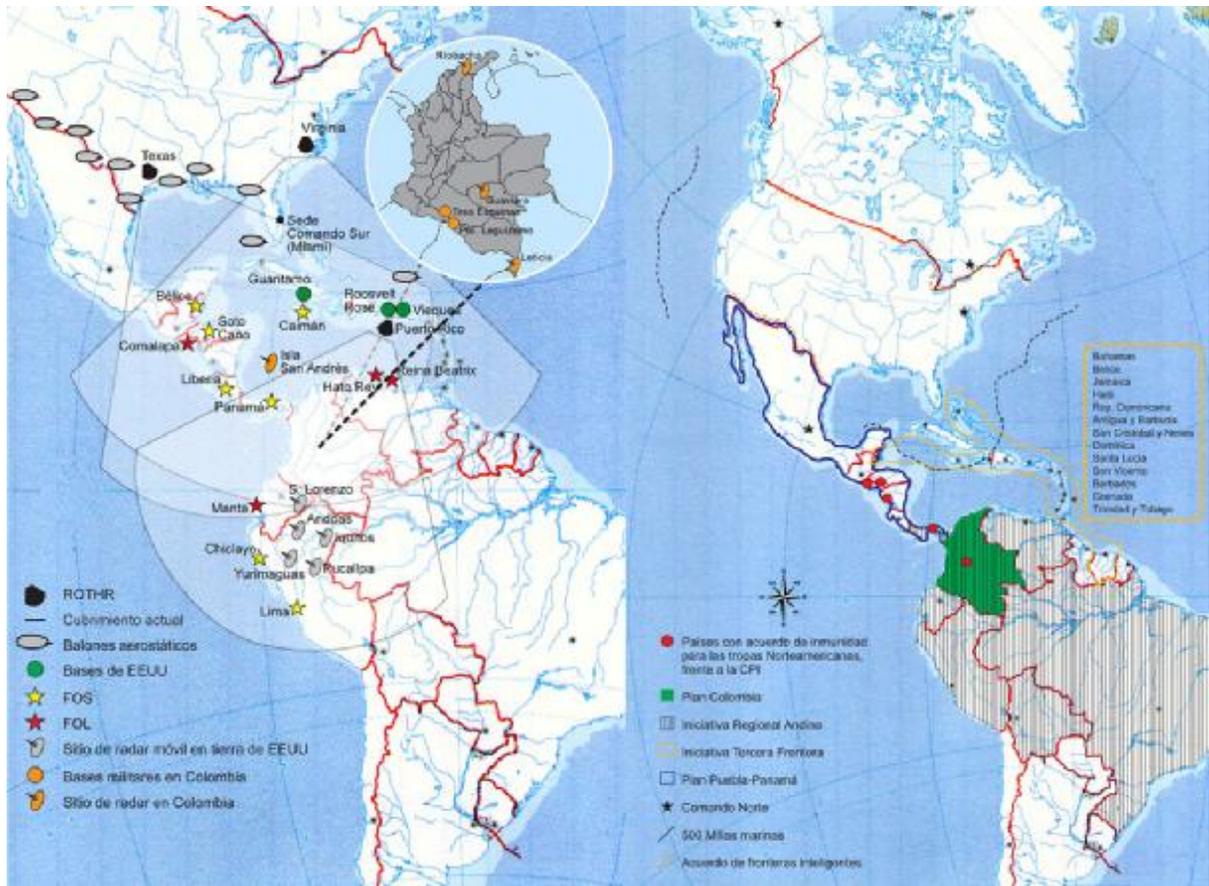
cuyos niveles son similares a los de la guerra fría en su etapa más álgida. Es importante mencionar que en 1996 el Congreso norteamericano enmendó la FAA con el propósito de controlar los riesgos de financiar el aumento de la participación de las Fuerzas Armadas, en países que históricamente han tenido una relación cuando menos compleja. La conocida 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 es importante señalar que la enmienda no se aplica al entrenamiento que Estados Unidos brinda a los reclutas, por lo cual indirectamente unidades abusivas pueden recibir asistencia norteamericana por sobre las disposiciones de la enmienda Leahy. Por otro lado la injerencia de la enmienda en pro de la salvaguardia de los derechos humanos, se ve aún más reducida si tenemos en cuenta que los fondos de la Sección 1004 permanecen fuera de su alcance 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 los países latinoamericanos, encargados de los programas de ayuda y venta de armas entre otras funciones.

Por otra parte y desde inicio de los '90, el Comando Sur tiene como misión principal las operaciones antidrogas. La estrategia antinarcóticos, inserta en la National Military Strategy, responde a los cambios producto del fin de la guerra fría. En consecuencia, la movilidad estratégica, la presencia en el exterior, la proyección de poder y el uso de la fuerza decisiva, son los conceptos estratégicos claves para Estados Unidos, así como la realización de ejercicios conjuntos con otras fuerzas armadas del continente, y los intercambios con fines de aprendizaje. De este modo Washington se adapta a un retraimiento de sus bases en territorio extranjero, como es el caso de Howard, incursionando en el desarrollo de una Fuerza Aérea Expedicionaria, cuyo pilar pasan a ser los Forward Operating Locations (FOL), hoy denominados Puntos de Cooperación en Seguridad (CSL), que son operativizados por acuerdos que tienen connotaciones que los asemejan a las clásicas bases militares. Los CSL utilizan la información recibida de los radares de diferentes tipo y alcance que se hallan en la región, diseminados mayormente en el área andina, además de un sistema de radar relocalizable (ROTHR), así como los centros operativos antinarcóticos, y las bases de los mismos países latinoamericanos pero 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 radares y vuelos de reconocimientos, fomenta la firma de acuerdos bilaterales Shiprider con diferentes países que en sus aguas internacionales habilitan al personal norteamericano a perseguir, abordar y registrar embarcaciones sospechosas. 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.

La presencia norteamericana en la región es más que consistente, como lo muestra el mapa a continuación, y la cobertura proveniente de sus radares les otorga una cantidad de información de inteligencia invaluable en tiempos en que la superioridad viene de la mano de la capacidad de obtención de datos y de los avances tecnológicos. Ello en un contexto de lucha internacional 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 lo tanto la militarización de la política de lucha contra las drogas se enlaza directamente a un incremento de la presencia física norteamericana en territorio latinoamericano y de su influencia a través de ayuda financiera, venta y transferencia de armamentos, equipos y servicios, asistencia técnica, y entrenamiento y transferencia de habilidades. Todo ello instrumentado por un amplio abanico de agencias y programas de la administración norteamericana que resultan en una conveniente "... dispersión del presupuesto antidrogas..." (Youngers, Rosin; 2005: 30).

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente



### El caso de la internacionalización del conflicto colombiano

El abordaje del caso de la internacionalización del conflicto colombiano resulta vital en tanto nos acerca a los resultados negativos y hasta perjudiciales que tiene la estrategia norteamericana para combatir al narcotráfico, además de introducirnos tanto en la peligrosidad inherente a la no respuesta subregional, como en la ineficacia propia de las acciones unilaterales meramente defensivas frente a amenazas que no entienden de fronteras territoriales.

Colombia es un país atravesado por las fuerzas centrífugas del narcotráfico y de un conflicto armado que delinea la particular existencia de un Estado ilegal dentro del Estado nación y violenta la vida de la sociedad civil. En virtud de ello el escenario colombiano merece sin lugar a dudas ser considerado como el de mayor complejidad de la región.

El conflicto armado interno lleva ya más de 40 años enfrentando a distintos grupos guerrilleros que emplean el terrorismo como estrategia de poder, contra un Estado que históricamente ha sido débil y cuyo ejercicio del monopolio legítimo de la fuerza ha estado condicionado y hasta fragmentado geográficamente. Por otro lado el fenómeno del paramilitarismo se ha extendido en su alcance territorial, multiplicando sus fuerzas, y ha atravesado además una progresiva mutación desde su origen como grupos armados privados de terratenientes con actividades económicas legales y de autodefensas contra la violencia guerrillera, hacia la constitución de grupos relacionados con el crimen organizado y el narcotráfico de modo vital. En cuanto al negocio de las drogas como amenaza a la seguridad,

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

transnacional y global, Colombia sufre su impacto, que debilita la estructura del Estado configurando una economía subterránea de importante envergadura, sostenida por las deficiencias estructurales socio-económicas del país andino, y que lo ha transformado desde los '90 en el primer productor mundial de cocaína "...con un 62 por ciento estimado del total producido en 2006." (Crisis Group, 2008: 7). Además el narcotráfico a corrompido por así decirlo, a los actores ilegales del conflicto, desvirtuando y devaluando tanto su credibilidad como su ideario político. Frente a esta compleja fisonomía de la realidad colombiana se relativizan, incluso neutralizan, los resultados esperados de las distintas políticas encaradas a lo largo de los años por los diferentes gobiernos nacionales, sean ellas de fuerza o tendientes a la negociación.

Si bien desde el año 2002 y con la Política de Defensa y Seguridad Democrática del presidente Uribe, la violencia generada por el conflicto interno se ha en parte retraído, su dinámica hace tiempo traspasó las fronteras nacionales. Con un financiamiento que ya supera los 5000 millones de dólares, desde 1998 Bogotá es beneficiaria del Plan Colombia, que actualmente es el soporte financiero de la política de Uribe y el instrumento por el cual Estados Unidos consagra su largo proceso de penetración, en términos de Rosenau, en la política interna colombiana de lucha contra las drogas. Más aún, pese a que su concepción original fue como estrategia antinarcóticos, la orientación que se le dio a los recursos del Plan Colombia desde un principio determinó la puesta en marcha de un proyecto contrainsurgente, mediante el cual Estados Unidos propicia indirectamente el mejoramiento de la capacidad de acción de las Fuerzas Armadas, generando el paso de una posición estratégico militar defensiva a la realización de operaciones ofensivas, que derivan en el repliegue estratégico de la guerrilla. Luego, la coyuntura internacional de 2001/2 favoreció la clarificación de la intervención norteamericana en el conflicto interno al permitir que todos los recursos antidroga del pasado y del presente se utilicen en contra de los insurgentes, ahora denominados narco-terroristas, y posteriormente con el lanzamiento del Plan Patriota. De esta manera es claro e inequívoco el involucramiento de Washington en el conflicto, y masivo en función de las cifras de asistencia financiera, siendo Colombia el segundo receptor de ayuda a nivel mundial luego de Israel. Además es de considerar la presencia en territorio colombiano de 35 agencias gubernamentales norteamericanas y la cantidad de personal involucrado en misiones de entrenamiento que asciende a 800 militares, estando además en funcionamiento las empresas contratistas de seguridad con hasta 600 empleados permitidos.

La internacionalización de la violencia colombiana hacia los Estados vecinos, convierte al conflicto interno en una amenaza regional sin lugar a dudas. La total falta de control estatal en la región panameña del Darién, la presión y volatibilidad de la zona fronteriza de los departamentos de Putumayo y Nariño hacia el Ecuador, la inmanejable y consecuentemente permeable frontera selvática con el Brasil, la despoblada frontera con Perú, y finalmente la penetrada, conflictiva e ideológicamente controvertida frontera con Venezuela, son muestras de ello. Los calificativos empleados en la caracterización de cada una de las fronteras que Colombia comparte con sus vecinos, lejos de ser establecidos de manera aleatoria, indican ciertas particularidades propias de las distintas realidades fronterizas. En términos generales podemos decir que los traslados de cultivos ilícitos, el comercio de precursores químicos y armas, el lavado de dinero, la constante expulsión de refugiados y los pedidos de asilo, las extorsiones, los sabotajes a infraestructura, los ataques a las fuerzas públicas y las incursiones violentas, y hasta la instauración de un modo de vida propio y particular en las fronteras en función de y por el conflicto colombiano, son parte de la cotidianeidad de estas fronteras.

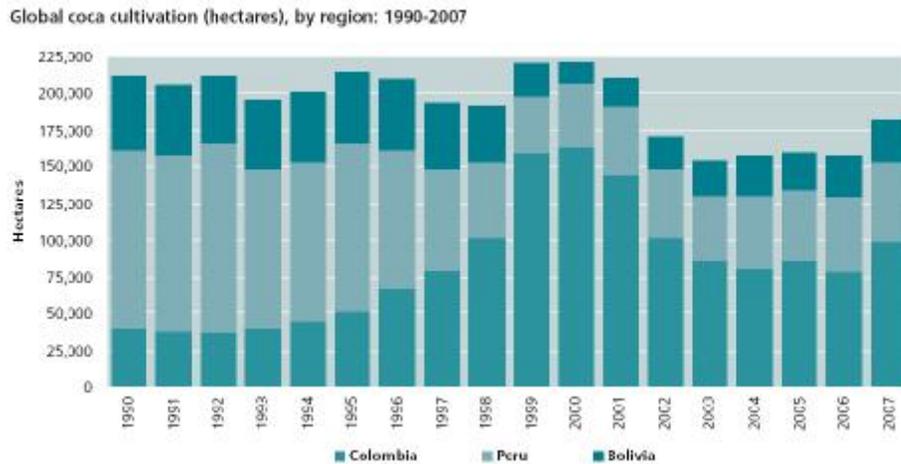
Por otro lado la puesta en marcha del Plan Colombia acentuó especialmente la reubicación intra y transfronteriza de los cultivos ilícitos, deteriorando considerablemente el medio ambiente amazónico en particular, la emigración de refugiados, y las incursiones de los grupos armados en busca de refugio seguro.

En lo que al narcotráfico atañe exclusivamente, a través de las tablas comparativas presentes en el último World Drug Report de la Oficina de Droga y Crimen de Naciones Unidas, se puede constatar como en la región andina por un lado la cantidad total de hectáreas cultivadas con hoja de coca tiende a ser la misma, variando únicamente la participación proporcional que cada uno de los países tiene (cuadro 1), mientras que por el otro la producción estimada de cocaína ha ido, aunque irregularmente, en aumento (cuadro 2). Por otra parte en Colombia si bien luego del año 2000 las hectáreas cultivadas comienzan a disminuir con

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

notoriedad hasta el 2002 cuando se estabilizan (cuadro 3), la potencial producción de cocaína permanece siendo alta, lo que indicaría un aumento de la productividad de los cultivos (cuadro 4).

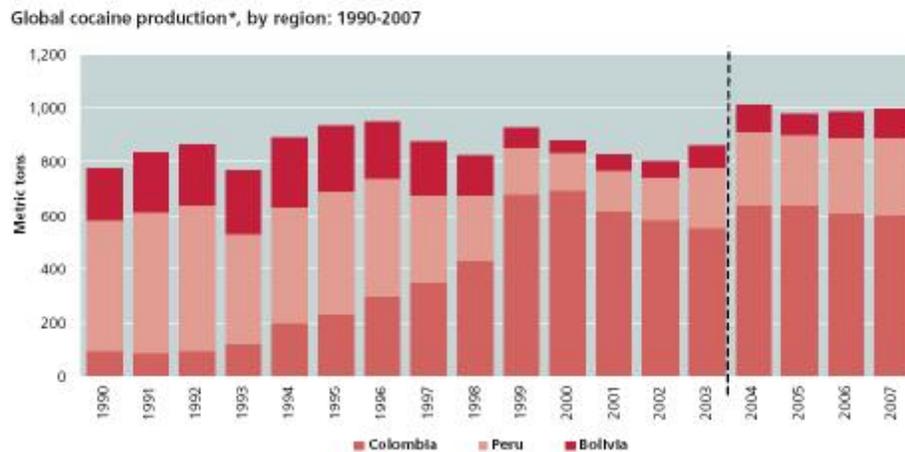
### Cuadro 1



Fuente: 2008 World Drug Report

### Cuadro 2

World Drug Report 2008

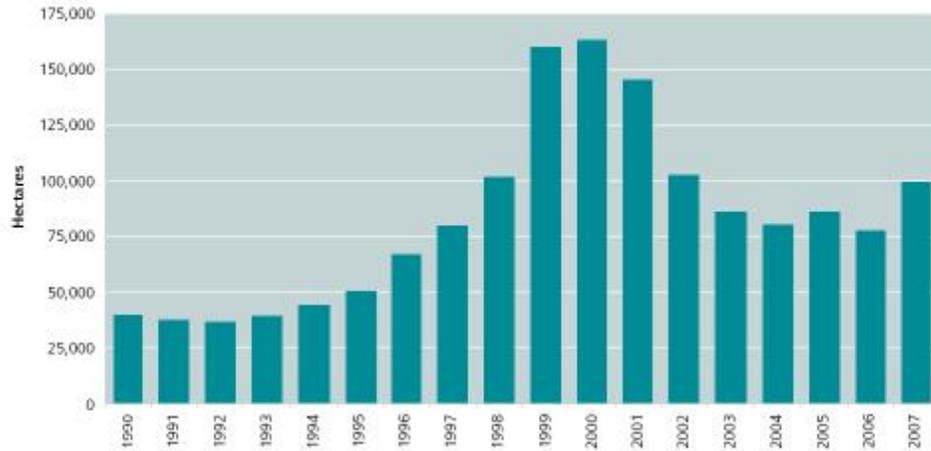


Fuente: 2008 World Drug Report

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

**Cuadro 3**

Colombia, coca cultivation (hectares), 1990 to 2007

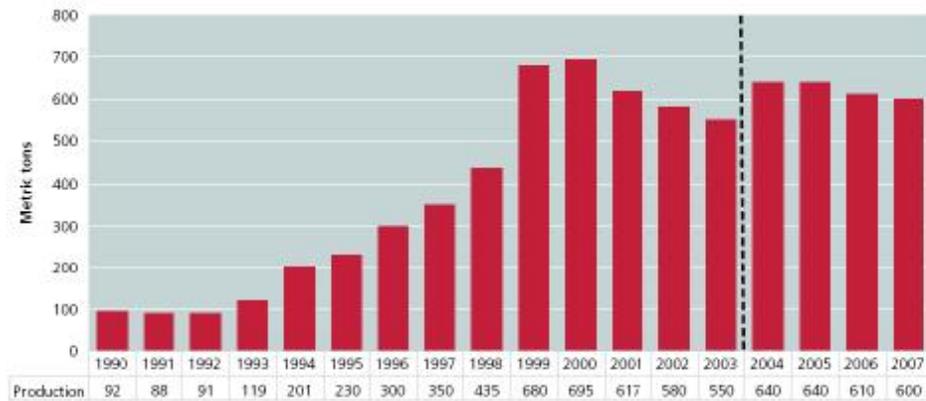


Fuente: 2008 World Drug Report

**Cuadro 4**

3. Statistical Annex Production

Colombia, potential cocaine production (metric tons), 1990 to 2007



Fuente: 2008 World Drug Report

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

Frente a este escenario las medidas tomadas por los Estados vecinos han sido básicamente de índole sanitaria, planificadas y efectivizadas de manera unilateral, y en función de la contención de los derrames de conflictividad. Ejemplo de este accionar ha sido el aumento de la presencia de la fuerza pública y de sus puestos de vigilancia y control en las zonas limítrofes, y en algunos casos la atención de los refugiados. La neutralidad frente al conflicto y la prudencia en la contención de sus efectos han sido las señas que definen las políticas de los vecinos de Colombia hasta el día de hoy.

El fenómeno de internacionalización aparece en la década del '80 de modo incipiente y débil, en los '90 deviene creciente e influyente, pero es entonces a partir del 2000 que se produce un salto cualitativo, como plantea J. G. Tokatlian, a partir de la transnacionalización del negocio de la droga, los atentados del 11 de Setiembre y la conflictiva relación que se establece con Venezuela. Resulta imprescindible además, considerar en su justa importancia los últimos acontecimientos dados en la región que indicarían la intensificación de la internacionalización, aunque con el eje situado en el Estado colombiano. El involucramiento de comandos colombianos en la detención del Canciller de las FARC, Rodrigo Granda en Venezuela en 2004 fue un episodio no completamente aclarado, sin embargo la incursión en Ecuador en marzo de este año y el bombardeo al campamento del comandante de las FARC Raúl Reyes allí situado, fue un hecho que puede llegar a marcar un punto de inflexión en el proceder del gobierno de Uribe. La violación de la soberanía nacional ecuatoriana fue justificada desde Bogotá en función de la posibilidad de alcanzar el éxito en la operación militar antiterrorista, y lógicamente apoyada solidamente por Washington.

Teniendo en cuenta por un lado que la retórica antiterrorista del presidente colombiano es una extensión de la proclamada por la administración Bush, asentada en la National Security Strategy como en la National Defense Strategy, y por el otro el grado de involucramiento, aunque indirecto, del gobierno norteamericano en el conflicto colombiano, un accionar de corte preventivo como el que se observó en Ecuador merece la atención cuando menos de todos los países limítrofes y definitivamente un accionar activo y tendiente a la cooperación en materia de seguridad de América del Sur toda.

### **Un abordaje cooperativo subregional frente a las amenazas transnacionales.**

Luego de haber realizado el recorrido desde las principales características de la política norteamericana de lucha contra el narcotráfico en la región, hasta el relevamiento del modo en que dicha política ha incidido en la internacionalización del conflicto colombiano, y propiciado una presencia militar norteamericana, cabe preguntarnos acerca de la relevancia de la región para Washington. De la respuesta, y en virtud de la tendencia unilateralista y preventiva de la política exterior norteamericana, dependerá en parte la legitimidad de reclamar como una necesidad el abordaje cooperativo frente a las amenazas transnacionales a la seguridad como el narcotráfico. Por otro lado dicho abordaje se ha planteado a nivel subregional en función de ciertas condiciones que determinan la fractura de Latinoamérica como un todo único y homogéneo, circunstancia que también merece ser explicada. Por último cabe intentar reflexionar sobre las posibilidades reales de instrumentalizar una cooperación como la propuesta.

En primer lugar, y en lo referente a la dinámica de vinculación entre América Latina y Estados Unidos, compartimos la evaluación que realiza J. G. Tokatlian (Tokatlian, 2003: 102) respecto de la importancia estratégica de la región, pese al hecho de que la misma no se condiga con su relevancia en el sistema internacional. Agregamos además que dicha relevancia no se puede valorar en términos como la cantidad de referencias que se hagan a la región en la National Security Strategy, o según ciertas circunstancias de la realidad internacional como el grado de compromiso norteamericano en Irak, como proponen ciertos analistas.

En Latinoamérica y puntualmente en América del Sur, el fenómeno del narcotráfico se expande y contribuye a la difusión de otras amenazas transnacionales como el crimen organizado y la venta ilegal de armas, que se relacionan de modo simbiótico. En este sentido es importante tener en cuenta que "...los envíos de cocaína desde Sudamérica en 2007 ascendieron a 1421 toneladas..." (Crisis Group, 2008: 1), según declaraciones del director de la ONDCP de la Casa Blanca, lo cual equivale a los niveles más altos

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

de los países productores andinos en su conjunto. De esta manera si bien América Latina no es mencionada de manera asidua en la National Security Strategy, Estados Unidos sí considera la relevancia del narcotráfico como amenaza no tradicional, y modo de financiamiento de actividades como el terrorismo. Por otra parte y en relación a este último fenómeno, si bien Washington circunscribe las actividades terroristas en América Latina a los grupos ilegales alzados en armas de Colombia, hay que recordar que este conflicto posee un alto potencial desestabilizador vía el desborde hacia los países vecinos. Algunos de estos Estados fronterizos además cuentan con situaciones de tensión social a su interior sea por el reclamo indigenista o por la situación de la población campesina, que los convierten en posibles receptores de movimientos de lucha armada como el de las FARC. Al respecto debe ser tenidos en cuenta el registro de nuevos ataques de Sendero Luminoso ([www.bbcmundo.com](http://www.bbcmundo.com), 15 de Octubre de 2008), la activa participación de algunos nacionales ecuatorianos en las FARC, las protestas indigenistas en Colombia, incluso la situación interna de Bolivia.

En relación a la coyuntura internacional que sitúa a Estados Unidos en Medio Oriente de manera prioritaria, hay que considerar también que la proyección militar de Estados Unidos geográficamente es global más allá de cualquier involucramiento militar en un escenario particular. Globales también son los puntos de interés norteamericanos, y en América Latina son diversos y múltiples. Además, si bien la condición de líder hegemónico de Washington nunca se halló realmente en peligro al interior de Latinoamérica, la estructura del sistema internacional desde el fin de la guerra fría vivencia un proceso de cambio no limitado por el unipolarismo estratégico-militar, y que puede derivar en la fortificación de ciertos Estados que frente a las características de la política exterior norteamericana intenten reservarse cierta capacidad de influencia en su contexto exterior cercano, como es el caso de Brasil. Consecuentemente las relaciones entre la región y la Casa Blanca, como propone R. Russell (Russell, 2006: 49), no pueden ser simple y livianamente interpretadas a partir de supuestos excluyentes y tajantes como la cooperación sobre valores compartidos, la irrelevancia intrínseca de América Latina y el aparente desinterés de Washington, o la práctica imperialista relacionada a la voluntad de dominio militar.

Considerando entonces la relevancia que América Latina posee para Estados Unidos como zona de influencia, la continuidad de una política de lucha contra el narcotráfico ineficaz que posibilita la presencia de efectivos militares y agencia gubernamentales norteamericanas debiese despertar al menos ciertos interrogantes. En este sentido no es menor el hecho de que la cuarta flota haya sido recientemente reactivada debido a la necesidad de reforzar el combate del narcotráfico ([www.lanacion.com.ar](http://www.lanacion.com.ar), 28 de Abril de 2008), como se declaró oficialmente. Es por ello que consideramos pertinente y necesario la concertación de un abordaje cooperativo subregional frente a las amenazas transnacionales a la seguridad como lo es el narcotráfico, en virtud del cual los países puedan progresivamente forjar un espacio de autonomía relativa para su tratamiento desde una perspectiva que privilegie el análisis local de la problemática. El unilateralismo de Estados Unidos y su insistencia por "...monopolizar la definición o identificación del enemigo." (Tulchin, 2005: 104) enfatiza la necesidad de contar con políticas de seguridad propias y mínimamente coordinadas frente a ciertos temas. Por último, avanzar durante este aparente compás de espera (Restrepo Rianza, 2004: 189) que parece beneficiar a los sudamericanos con una cierta indiferencia norteamericana resulta esencial.

En segundo lugar, el motivo por el cual atribuimos la posibilidad de una acción de tipo cooperativa y coordinada a América del Sur y no a la región latinoamericana toda, deviene evidente si consideramos que la idea de unicidad y homogeneidad esta puesta en cuestión seriamente. Al respecto, y en lo que refiere a la temática de la seguridad, basta con considerar la combinación de dos cuestiones, la asimetría de poder y la proximidad geográfica. América Latina como región posee una agenda de seguridad en extremo fragmentada según las distintas subregiones (México y Cuba, América Central y el Caribe, y América del Sur, susceptible de ser dividida en la región Andina y el Cono Sur), y en virtud del grado de influencia que posee Estados Unidos y que le permite determinar los temas considerados prioritarios en este área. En consecuencia "No se puede visualizar a América Latina como una comunidad de seguridad o como un subsistema en el sistema internacional." (Hirst, 2004: 106). De ahí que, para reflexionar sobre la posibilidad de cooperar políticamente en cuestiones de seguridad, América del Sur se halle en una situación más favorable, gracias a su mayor alejamiento geográfico y menor asimetría de poder relativa con los Estados Unidos. Se ausenta además la "...interdependencia económica y demográfica con Estados

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

Unidos...” (Lowenthal, 2006: 1), muy presente en el resto de las subregiones. Por otra parte hay que tener en cuenta que el esquema institucional regional vigente en materia de seguridad (TIAR-JID) y que integra a todo el continente no se encuentra operativo más allá de lo meramente formal. Por su parte la Organización de Estados Americanos se ha mostrado incapaz de proyectar una visión común y de llevar adelante iniciativas consensuadas, alcanzando tan sólo el establecimiento de una agenda multidimensional de seguridad, en la cual destaca la amplitud y vaguedad de los temas concebidos como prioritarios.

En tercer y último lugar, cabe reflexionar sobre las posibilidades reales de alcanzar una cooperación política en América del Sur en las cuestiones de seguridad internacional, debido a los hoy aparentemente insalvables obstáculos que se erigen ante ella. En este sentido cabe reiterar antes que nada, el carácter conflictivo que conserva la subregión más allá de que este no se manifieste en enfrentamientos interestatales tradicionales.

En líneas generales podemos decir junto a M. Hirst que si bien el problema del narcotráfico “...nunca fue confrontado con una efectiva coordinación regional.” (Hirst, 2004:110) durante la década de los 90, los puntos de ruptura a nivel del sistema internacional que significaron el 11 de Setiembre y la invasión a Irak, determinaron en buena medida el viraje de Brasil hacia una mayor preocupación por la seguridad en la subregión, y específicamente en torno al Amazonas. De hecho la propuesta de crear un Consejo de Defensa Sudamericano es originaria de Brasilia. No obstante ello, no son ajenas a nadie las intenciones del país vecino de alcanzar el ansiado rol de “...jugador global...” (Birle, 2008: 149) mediante un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, y lo funcional que a tal fin resultaría lograr establecer en torno a sí un esquema de seguridad subregional. Esto se potencia si consideramos el progresivo desarrollo que viene teniendo la industria militar brasilera y su relevancia a nivel mundial. En este sentido los recelos en relación a un posible liderazgo de Brasil se hacen presentes fuertemente, tanto quizás como la propia indefinición brasilera acerca de la asunción de tal posición, junto a los riesgos y responsabilidades que con ella implica.

La presencia y desenvolvimiento exterior del gobierno venezolano de H. Chávez se erigiría también en un obstáculo a la cooperación subregional debido al carácter confrontacionista de su retórica, y a los movimientos que realiza en la escena internacional, relacionándose militarmente con países como la Federación de Rusia. En este sentido podemos decir que por su parte Brasil comprende que es imprescindible considerar las percepciones norteamericanas como su enfoque en las temáticas de seguridad para cualquier eventual construcción de una comunidad de seguridad en América del Sur. Excluir al hegemon tornaría inviable toda clase de propuesta, más aún intentar abrir las puertas a una potencia de las características de Rusia.

Por otro lado una alianza como la que mantiene el gobierno colombiano de A. Uribe con Washington, tampoco es un obstáculo fácil de sortear, y quiebra geográficamente cualquier esquema de seguridad subregional.

En cuanto a la circunstancia de lo que comúnmente es presentado como una tendencia al rearme en la subregión, definitivamente no beneficia en lo absoluto ningún tipo de cooperación en seguridad. Sin embargo lo que hay que tener en cuenta de ello es la existencia de estrategias de inserción internacional que son distintas entre sí, y la preeminencia de “... la búsqueda de soluciones nacionales...” (Birle, 2008: 143). Así también es preciso considerar la imposibilidad de hablar de cooperación en seguridad mientras que la visión común respecto del rol de las Fuerzas Armadas que tienen los Estados sudamericanos sólo se restrinjan al aspecto del deber ser de las relaciones cívico-militares, en el sentido de la necesidad de mantener el control de la Fuerzas en manos de la sociedad civil.

## Conclusión

Indudablemente hoy en día el sistema internacional se continúa manifestando como estructuralmente anárquico al no existir una organización internacional con atributos semejantes a los de un gobierno global. Los Estados lejos de asentarse sobre “...la base de una comunidad de intereses políticos.” (MORGUENTHAU: 1990, 29) condicionan su consolidación vía la expresión, mediante políticas nacionales de poder, de sus respectivos intereses nacionales. Por consiguiente continúan siendo la unidad

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

política decisoria central del sistema, y pese al debilitamiento de sus capacidades soberanas debido a la relevancia de los nuevos actores transnacionales surgidos del proceso de globalización económica neoliberal, el Estado nación lejos está de resultar como dice David Held, redundante, si bien han dejado "...de ser los únicos centros de poder legítimos dentro de sus propias fronteras." (HELD: 1997, 278).

Inmerso es este sistema internacional, Estados Unidos se erige como líder unipolar en virtud de su poder diferencial estratégico-militar, y en el marco de la coyuntura propiciada por los atentados terroristas del 11 de Setiembre, lleva adelante una política de expansión de lo que considera la mejor forma de gobierno, consumando de hecho "...un cosmopolitismo antic cosmopolita a la americana." (BECK: 2005, 174). De este modo ha desplegado una política exterior unilateralista, preventiva y de corte militarista, que erosiona las normas internacionales más básicas de convivencia entre los Estados plasmadas en la Carta de Naciones Unidas.

En este contexto, en lo que a América del Sur respecta y tomando como eje la política norteamericana de lucha contra el narcotráfico y sus implicancias tanto en la internacionalización de la conflictividad colombiana como en la expansión de la presencia norteamericana en la subregión, podemos concluir que existe la necesidad de favorecer un abordaje cooperativo subregional para las cuestiones de seguridad que trascienden las fronteras nacionales, en pos de incrementar el margen de autonomía frente a la potencia regional hegemónica.

Es importante observar y reflexionar respecto de la evolución del sistema internacional y la tendencia de las políticas exteriores de los Estados más poderosos dirigidas a, de alguna manera, dificultar el avance de la unilateralidad de Estados Unidos en los asuntos de seguridad, y preservar para sí cierto espacio de influencia propio y que a su vez le provea un contexto cercano relativamente seguro. En este marco pensar en un abordaje cooperativo subregional es de vital trascendencia y no en el sentido de una pretensión de resguardar y separar a la región de la influencia norteamericana, para alcanzar una política y un desarrollo por completo independiente. Más allá de toda retórica política de los hacedores de decisiones de turno, esta aspiración no tendría basamentos reales porque las posibilidades de concreción, al menos las actuales, resultan cuando menos remotas. Hay que considerar además las diferencias existentes entre el Cono Sur y la región Andina que ponen en tela de juicio lo compacto del bloque. Sudamérica sigue siendo una subregión de la más abarcativa región de América Latina, sujeta a un indiscutible hegemon.

La construcción progresiva de un abordaje cooperativo subregional en cuestiones de seguridad, debe incluso estar orientada prioritariamente hacia el combate del narcotráfico. Pese a la ineficacia comprobada incluso por los propios organismos oficiales norteamericanos, de la estrategia y los medios instrumentados, Estados Unidos continúa avanzando militarmente en la región en general y en Sudamérica en particular, apelando a la amenaza del tráfico de drogas. Dado que de hecho el narcotráfico representa el mayor desafío en cuestiones de seguridad para los Estados sudamericanos, por su capacidad de penetrar y conpenetrar los sistemas socio políticos, y que la estrategia de lucha norteamericana no ha devengado resultados positivos, es imprescindible generar una dinámica cooperativa subregional productiva, que instrumentalice políticas que partan de considerar las problemáticas socio-económicas estructurales. De esta manera se contribuiría también a ir sentando una relación con Estados Unidos cuyos grados de asimetría sean menores, permitiendo de este modo alcanzar a los Estados de América del Sur una autonomía relativa y sustentable en el área de la seguridad.

La necesidad de reflexionar y comenzar a operativizar un abordaje como el propuesto deviene evidente al relevar la situación en Colombia, ya que en gran parte la arraigada y desarrollada presencia del narcotráfico ha posibilitado la mutación de los términos del conflicto, devaluándolos sensiblemente, e incrementando su complejidad. Al respecto podemos concluir que más allá de la ineficacia que las acciones unilaterales de contención tienen en relación al desborde de la violencia, lo que debe preocupar a los mandatarios sudamericanos es la peligrosidad de una no respuesta. El vacío y la inacción frente a la conflictividad puede devenir en una mayor intervención norteamericana para propiciar la resolución del conflicto, o bien en el viraje del gobierno de Uribe hacia modalidades preventivas y militaristas unilaterales, que violen los derechos soberanos de los Estados. Ninguna de estas opciones es favorable para el desarrollo de los Estados considerados de manera independiente, como tampoco para los planes de integración y cooperación de América del Sur que encarna Unasur.

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

“A principios del siglo XXI, la verdadera independencia de los Estados...descansa sobre...la capacidad para la resolución de conflictos y prevención de la violencia interna.” (Zöpel, 2008: 27)

### Bibliografía

- \*Beck Ulrich, 2005, extractos de *La mirada cosmopolita o la guerra es la paz*, Paidós, Barcelona.
- \*Bellamy Alex y Matt MacDonald, 2004, “Securing International Society: Towards and English School Discourse of Security.” *Australian Journal of Political Science*.
- \*Birle Peter, 2008, “Muchas voces, ninguna voz”, en [www.nuso.org/upload/articulos/3516\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3516_1.pdf)
- \*Diamint Rut, 2001, “Los nuevos debates de seguridad”, en *Democracia y seguridad en América Latina*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- \* “EEUU con más presencia en la región”, en [www.lanacion.com.ar](http://www.lanacion.com.ar), 28 de Abril de 2008
- \*Held David, 1997, extractos de *La democracia y el orden global. Del estado moderno al gobierno cosmopolita*, Paidós, Barcelona.
- \*Hirst Mónica, 2004, “La fragmentada agenda de la (in)seguridad regional”, en *Imperio, estados e instituciones*, Editorial Altamira, Buenos Aires.
- \* “La droga en América Latina: perdiendo la lucha”, en [www.crisisgroup.org/home/index.cfm](http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm)
- \*Lowenthal Abraham, 2006, “Más allá de la idea del Hemisferio Occidental”, en *Foreign Affairs en Español*, enero – marzo.
- \*Morgenthau Hans J., 1990, extractos de *Escritos sobre política internacional*, Tecnos, Madrid.
- \*Pape Robert, 2005, “Soft Balancing Against the United States.”, en *International Security*.
- \*Rojas Aravena F., Robledo Hoecker M., 2002, “Construyendo un régimen cooperativo de seguridad en el Cono Sur de América Latina. Elementos conceptuales, políticos y estratégicos.”, en [www.fasoc.cl/files/articulo/ART40f6fb21bbdfc.pdf](http://www.fasoc.cl/files/articulo/ART40f6fb21bbdfc.pdf)
- \* Rosenau James, 1973, *Sistema global, subsistemas y vinculaciones nacionales-internacionales*, ed. Nueva Visión, Buenos Aires.
- \*Restrepo Rianza William, 2004, “La política internacional de Estados Unidos y la internacionalización del conflicto colombiano”, en revista *Estudios Políticos*, n° 25, Medellín.
- \*Russell Roberto, 2006, “América Latina para Estados Unidos: ¿especial, desdeñable, despreciable o perdida?”, en revista *Nueva Sociedad*, n° 206, Caracas.
- \* “Sendero vuelve a atacar”, en [www.bbcmundo.com](http://www.bbcmundo.com), 15 de Octubre de 2008.
- \*Tokatlian Juan Gabriel, 2003, “El orden sudamericano después de Irak”, en revista *Nueva Sociedad*, n° 185, Caracas.
- \*Tulchin Joseph, 2005, “Creando una comunidad de seguridad en el hemisferio”, en [www.nuso.org/upload/articulos/3274\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3274_1.pdf)
- \* Varas Augusto, 1990, “La cooperación asociativa y las relaciones hemisféricas”, en revista *Cono Sur*, vol. IX, n° 5, Santiago de Chile, septiembre-octubre.
- \*World Drug Report 2008, en [www.unodc.org/unodc/en/frontpage/unodc-launches-2008-world-drug-report.html](http://www.unodc.org/unodc/en/frontpage/unodc-launches-2008-world-drug-report.html)
- \*Youngers C., Rosin E. (2005), *Drogas y democracia en América Latina*, ed. Biblos, Buenos Aires.
- \*Zöpel Christoph, 2008, “La integración sudamericana como requisito para la independencia”, en [www.nuso.org/upload/articulos/3531\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3531_1.pdf)