

LA AMPLIACIÓN DE UNA GUERRA FALLIDA Y SUS PELIGROS

Constantino Urcuyo

Correo electrónico: curcuyo@racsa.co.cr

Lic en Derecho UCR(1973);DES en Derecho de la Cooperación Internacional,Universidad de Bordeaux (1975);Diploma Superior de Estudios Políticos,Instituto de Estudios Políticos de Bordeaux(1974);Doctor en Sociología Política,Universidad de Paris V-Sorbonne(1979).Investigador de CIAPA(1984-2012).Profesor visitante Universidades de Tulane y Salamanca(227,2008).Diputado a la Asamblea Legislativa(1994-1998).Asesor Presidencial(1998-2002).Comisionado Presidencial Plan Puebla Panama (2001-2002).

Recibido 28/08/2012 – Aceptado 24/09/2012

Resumen

Hasta hace poco la Guerra contra las Drogas se había limitado a Colombia y luego se había extendido hasta México. Sin embargo, en ambos casos, esta Guerra no ha podido proclamar victoria. Tanto en Colombia como en México se han realizado esfuerzos sin éxito, lo que permite calificarla como una Guerra fallida. Este trabajo, después de analizar las dimensiones de la Guerra contra las Drogas, se ocupará de examinar la ampliación de ésta al escenario centroamericano, junto con sus posibles implicaciones negativas para la democracia, para luego concluir el análisis con un examen de las iniciativas de Mérida y de la Iniciativa Centroamericana de Seguridad Regional, así como de la estructura ideada por el Comando Sur de los EE. UU. para su ejecución.

Palabras clave: Guerra contra las drogas, narcotráfico, militarización, pérdida de libertades civiles, Iniciativa de Mérida, CARSI.

Abstract

Until recently, the War on Drugs had been confined to Colombia and had then spread to Mexico. However, in both cases, this war has not been able to proclaim victory. Both Colombia and Mexico have made unsuccessful efforts to fight against this war, making it possible to qualify it as a failed war. This paper, after analyzing the dimensions of the War on Drugs, will address the extension of the war to the Central American scenario, along with the possible negative implications for democracy, concluding the analysis with a review of the initiatives of Merida and the Central American Regional Security Initiative, as well as the structure devised by the U.S. Southern Command for their execution.

Key words: war on drugs, drug trafficking, militarization, loss of civil liberties, Merida Initiative, CARSI.

1. Las cuestiones conceptuales

La Guerra contra las Drogas, desde Colombia hasta México, implica la convergencia de las políticas públicas del Estado norteamericano con aquellas de los Estados de la región. Los EE. UU., en su esfuerzo por eliminar o reducir la oferta de drogas, han recurrido al concepto de "defensa avanzada" como acción preventiva antes que emprender una agresiva política de control de la demanda en su propio territorio¹. Estas políticas públicas, sin embargo, no son acciones puras, sino que parten de ciertos supuestos teóricos propios de la caracterización del problema que tratan de explicar y racionalizar las decisiones y actuaciones. Cabe señalar, sin

embargo, que muchas veces los errores en política pública se derivan de enfoques conceptuales errados, por lo que resulta necesario examinar algunos de ellos.

a. Definición guerrera

En 1982, el presidente Reagan declaró la Guerra contra las Drogas y, en 1986, firmó la Directiva de Seguridad Nacional, que consideraba el tráfico de drogas como una amenaza a la seguridad nacional de los EE. UU. Con esto permitió que el Pentágono se involucrara en una amplia gama de actividades antinarcoóticos y convirtiera un tema de salud pública en un asunto de sobrevivencia del Estado. Como consecuencia, cuando lo que está en juego es la sobrevivencia del Estado y no la seguridad ciudadana, todos los medios se valen (Razón de Estado), particularmente la utilización de la fuerza militar. Desde esta visión se justifica entonces la declaración de Guerra contra las Drogas, pues se trata de un problema de defensa.

Ahora bien, la definición del problema de las drogas como una guerra transforma el panorama público, pues la lógica que se deriva de ésta es

¹ Haugaard, Lisa; Adam Isacson; George Withers; Abigail Poe; Joy Olson; Lucila Santos y Colin Smith. "Waiting for Change: Trends in U.S Security Assistance to Latin America and the Caribbean". Washington Office on Latin America (WOLA), Washinton. May, 2010.

la del amigo/enemigo, sin matices: el enemigo debe ser derrotado recurriendo a todos los medios. Una consecuencia teórica de esto es la inversión de la fórmula de Clausewitz (la guerra es la continuación de la política por otros medios), pues ahora es la invocación de la seguridad nacional la que hace que la política sea la continuación de la guerra por otros medios. Así, la política pública se torna en una materia compleja determinada por la óptica militar, y los conflictos sociales, como el tráfico de drogas, no son analizados en su complejidad, sino únicamente como amenazas a la estabilidad, lo que reduce todo proceso de inestabilidad a un atentado contra la seguridad nacional.

En este sentido, si la seguridad nacional lo comprende todo, la diplomacia incluida, se borran en la práctica las fronteras entre la política y lo militar. Lo anterior se explicaba en el marco de la gran estrategia de contención que fusionaba lo político con lo militar. Sin embargo, en los EE. UU. han surgido voces que cuestionan esto, pues el sistema cerrado bipolar ya no existe, la competencia internacional ya no pasa por un juego suma cero y la seguridad nacional requiere ahora de la prosperidad nacional en época de crisis económicaⁱ.

El gran eje de la política norteamericana en la región mesoamericana ha sido hasta ahora la llamada Guerra contra

las Drogas. Para su ejecución, los EE. UU. han pasado del Plan Colombia a la Iniciativa de Mérida y, más recientemente, a la Iniciativa Regional Centroamericana de Seguridad (CARSI, por sus siglas en inglés). El gran actor a cargo de esta implementación ha sido el Comando Sur Norteamericanoⁱⁱ, organismo militar que se ocupa de cuestiones de seguridad pública en Centroamérica vedadas a los militares en los Estados Unidos por el *Posse Comitatus Act*ⁱⁱⁱ. Sin embargo, el Comando Sur, bajo la teoría de que las operaciones contra narcóticos enfrentan una nueva forma de insurrección, la narcoinsurgencia, que amenaza con apoderarse de Estados débiles transformándolos en Estados fallidos, considera que se trata de un problema de seguridad nacional que amerita tratamiento militar: la Guerra contra las Drogas. Manwaring² ha definido así su visión:

Vemos la evolución de nuevas entidades privadas, no estatales, dedicadas a la guerra (Zetas y otros) capaces de desafiar la estabilidad, la seguridad y la soberanía efectiva del Estado nacional. De esta manera vemos la erosión de la democracia y la erosión del Estado. En estos términos, la situación

² Mainwaring dynamic in the western hemisphere security environment: the mexican Zetas and other private armies.” September, 2009. Disponible en <http://www.StrategicStudiesInstitute.army.mil/>.

de la seguridad interna de México va más allá de un simple problema de aplicación de la ley. Es también un problema socio-político, y *un tema de seguridad nacional* con implicaciones más allá de las fronteras de México. (La traducción y el énfasis son míos)

La equiparación del tráfico de drogas a la insurgencia tiene elementos objetivos cuando se constata que las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) financian sus actividades con ingresos del narco. Sin embargo, esta equivalencia tiene una falencia: el olvido de que la insurgencia y los narcotraficantes tienen orígenes y causas diferentes. Los primeros deben encontrar su explicación en las limitaciones y contradicciones del Estado colombiano, mientras que los segundos encuentran su origen en la sed insaciable de drogas de los consumidores norteamericanos. El empleo de las mismas tácticas militares (guerra irregular) no los transforma en actores iguales.

Esta visión de la seguridad nacional, en consecuencia, lo abarca todo, lo que hace imposible introducir matices en el análisis. Por otra parte, puesto que se trata de la existencia misma del Estado, se justifica de inmediato la intervención militar en rol defensivo. Así, el problema policial desaparece y el Comando Sur ve legitimada su

acción para salvar a los Estados fallidos de un posible colapso. Asimismo, la visión totalizante de la seguridad va más allá del narcotráfico y se extiende hasta el fenómeno de las pandillas. Manwaring³ enfoca el problema en la misma dirección anterior:

Más que tratar de poner un gobierno con un golpe o con una guerra revolucionaria prolongada, como algunos insurrectos lo han hecho, los pandilleros y sus aliados ... sutilmente toman control de un territorio y su población, calle por calle (coup d'street), o un negocio u oficina gubernamental a la vez. *En consecuencia si una pandilla es una organización criminal o insurgente deviene irrelevante.* Su objetivo es neutralizar, controlar o deponer gobiernos para asegurarse sus propios fines no democráticos. Este objetivo es lo que define una insurgencia, una agenda política seria y un conflicto con respecto a la distribución autoritaria de valores en la sociedad. (La traducción y el énfasis son míos)

³ Manwaring, Max G. "A contemporary challenge to State sovereignty: gangs and other illicit Transnational Criminal Organizations (TCOs) in Central America, El Salvador, México, Jamaica, and Brazil". December, 2007. Disponible en <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/display.cfm?pubID=837>

La intención totalizante es clara: se trata de oponerse militarmente a todo aquello que signifique conflicto y que amenace el *statu quo*; se trata de defender los gobiernos, los poderes establecidos; cualquiera que amenace al gobierno es igual independientemente de los motivos o causas por que lo haga. Toda inconformidad con la distribución autoritaria de valores es un problema de seguridad nacional. La confusión entre gobierno y Estado es patente.

Esta visión ignora, sin embargo, que los narcos no tratan de constituirse en Estado, no buscan sustituirlo, tan solo ampararse a su sombra. La dirección de las operaciones contra los narcotraficantes emprendida desde esta óptica termina con el predominio de una estrategia militar en la región en perjuicio del enfoque policial del tema.

Sin duda, el peligro de este enfoque para las libertades públicas es evidente. Desde la óptica amigo-enemigo no hay espacio para los grises; el enemigo no merece nada, ni siquiera libertades civiles. Se requieren legislaciones de excepción, que terminen transformándose en regla, para enfrentar el desafío de un enemigo supuestamente descomunal y omnipresente, y de paso se justifican los presupuestos de las organizaciones que libran la Guerra, defendida por intereses

políticos y burocráticos que, como afirma Hakim, "se han desarrollado y endurecido a lo largo de los años, y que defienden de manera feroz el status quo, resistiendo cualquier cambio fundamental de política."⁴ (La traducción es mía)

Aunado a lo anterior ha surgido el concepto de Seguridad Interagencial Conjunta^{iv}, caracterizado por la percepción de muchas amenazas a la seguridad y a la estabilidad de la región, aunque no se trate de amenazas militares fundamentales que impliquen escenarios de confrontación directa⁵. Ante esta situación, se le otorgó un papel central al Comando Sur en la solución de este tipo de problemas no militares que lo involucra en temas de seguridad, pero también de prosperidad, y además en temas relacionados con el desarrollo, como lo señala

⁴ Hakim, Peter. "Rethinkink US Drug Policy. Interamerican Dialogue." Washington. February, 2011.

⁵ Withers, George. Adam Isacson, Lisa Haugaard, Joy Olson, y Joel Fyke. "Ready, Aim , Foreign Policy. How the Pentagon's role in foreign policy is growing, and why Congress—and the American public—should be worried." Washinton Office of Latin America (WOLA), Washington. March, 2008a.

Withers:

... el Comando Sur podría asumir la labor de coordinar todas las agencias estadounidenses relevantes que operan en la región, incluso las agencias no militares ... el comando "comprometería dinámicamente a miembros de diferentes agencias encargados de tomar las decisiones e integraría a tiempo completo a personal de esas agencias dentro de la nomina del personal del Comando Sur, a la vez que ofrecería contactos similares con el personal de nuestros socios". El jefe del Comando Sur, Almirante James Stavridis hizo una elocuente descripción de esta visión: "no es que en el Comando Sur estemos intentando tomarnos el poder, es que queremos ser como un enorme cubo velcro en el que se enganchen esas otras agencias"⁶ (La traducción es mía)

Esta visión militar, que pretende incluirlo todo en el concepto de seguridad nacional, fue confirmada recientemente por el nuevo comandante del Comando Sur, general Douglas M. Fraser, quien en audiencia ante el Comité de Servicios Armados de la Cámara ratifica y amplía estos conceptos: "Nuestros programas integran

directamente, con el apoyo de otras agencias gubernamentales, los esfuerzos por ampliar la seguridad ciudadana, la gobernanza democrática y la prosperidad económica"^v. El General incluye después, bajo el título de "seguridad", los desastres naturales, la exclusión social, la pobreza, las insuficiencias en la consolidación democrática, la corrupción y, desde luego, el narcotráfico o las Organizaciones de Tráfico de Drogas (DTO's, por sus siglas en inglés) para concluir lo siguiente:

Muy pocas amenazas regionales requieren una respuesta militar (sin embargo). El Comando Sur está organizado para apoyar la coordinación y colaboración de 27 representantes de 12 agencias, incrustados en nuestra estructura... Nuestros socios de otras agencias contribuyen al desarrollo de planes estratégicos y participan en nuestras operaciones conjuntas y ejercicios.^{vi}

La coordinación no lleva necesariamente a la militarización, pero el cubo velcro en el que se integran todos los esfuerzos es un actor militar.

Mucho podría elaborarse sobre el tema de la militarización de la política exterior de los Estados Unidos en la región, pero éste es el

⁶ Ibidem. Pg. 11.

objeto de la sección final del presente trabajo. Lo que importa destacar, por ahora, es el desplazamiento de las agencias civiles, fundamentalmente del Departamento de Estado, por lo generales, como ha apuntado el senador Richard Lugar en un Informe del Comité de Relaciones Exteriores del Senado en noviembre de 2007: "La política exterior estadounidense debe continuar a cargo ... de los diplomáticos y no de los generales, o creara su propia resistencia."⁷

Después de ingentes y positivos esfuerzos por separar a los militares centroamericanos de la vida política, la concepción de la seguridad interna, como parte subordinada a la seguridad nacional, ha llevado a racionalizar el entrenamiento de las policías regionales por parte del Comando Sur:

En 2009 una Guía de Referencia Rápida del Comando Sur detalla como su principal prioridad militar en la región la lucha contra las drogas y las pandillas. En los últimos años, el comando sur ha sido el anfitrión de conferencias para los militares de la región sobre temas o tradicionales como la lucha contra el delito, la

protección del ambiente y contraterrorismo interno⁸.

La extensión de la seguridad nacional a otras esferas de la política pública es evidente. Materias diversas como la política criminal o la ecología se sitúan en la óptica militar bajo el argumento de que casi todos los procesos pueden afectar la seguridad nacional, aunque definida ésta última de manera difusa. Sin embargo, todas estas visiones "estratégicas" acerca de la seguridad nacional van acompañadas de enfoques tácticos que presentan algunas diferencias entre sí.

b. Diferencias en la caracterización y en el tratamiento de la contrainsurgencia

Mao Tse Tung caracterizaba al guerrillero exitoso como el pez rojo nadando en el mar del pueblo. La respuesta de los especialistas en contrainsurgencia desde la Guerra de Viet Nam se centro en dos visiones. Por una parte, la dimensión militar: unidades pequeñas con alta movilidad, capaces de operar en la selva (boinas verdes); por otra, la contrainsurgencia política: ganar las mentes y los corazones. Es decir, se trataba en última instancia de refinar las técnicas para atrapar al pez o de vaciar el mar del pueblo.

⁷ Withers. "La Política Exterior se viste de Camuflado." Washinton Office of Latin America (WOLA), Washington. April, 2008b.

⁸ Ibidem.

Si la guerrilla, las pandillas y la narcoinsurgencia son iguales, la respuesta tendrá matices parecidos. Identificar y eliminar pandilleros y narcos (dimensión militar) o promover programas preventivos de desarrollo social para negarle la base de apoyos a pandilleros y narcoinsurgentes son posturas teóricas que se repiten hoy día en el seno del aparato militar norteamericano. Un ejemplo de caracterización militar del problema nos lo suministra Manwaring, uno de los ideólogos del Colegio de Guerra norteamericano quien, al analizar el tema de las pandillas, apunta lo siguiente:

Algunos de los principales protagonistas son ... las pandillas callejeras, lo mismo que sus variados y posibles aliados como las tradicionales organizaciones criminales transnacionales (TCO'S). En este Nuevo tipo de Guerra, la soberanía nacional y su seguridad nacional son amenazadas todos los días, y los motivos comerciales ilícitos de las pandillas, se transforman de hecho en una agenda política⁹. (La traducción es mía)

Si lo militar (la guerra) se transforma en política, la manera de enfrentar el desafío es erradicar el fenómeno militarmente. Sin embargo, existen voces disidentes en el

mismo *stablishment* militar norteamericano. Brands dice lo siguiente:

La Iniciativa de Mérida es representativa del enfoque a partir de la oferta con respecto al comercio de estupefacientes que ha caracterizado durante mucho tiempo la política de control de drogas de los EEUU. Se enfatiza la prohibición, la aplicación de la ley y medidas de seguridad, dándole menor importancia a las medidas de rehabilitación interna, programas de prevención y proyectos de desarrollo económico en los países productores ... *Desafortunadamente, este enfoque no pareciera lograr los objetivos deseados en el caso mexicano.* Al enfocarse exclusivamente en la seguridad, aplicación de la ley y prohibición, la Iniciativa de Mérida *deja de lado los problemas estructurales profundos que alimentan el comercio de drogas y la violencia relacionada con esta ... Deberían asociarse las acciones duras con una amplia variedad de medidas:* iniciativas anticorrupción, desarrollo económico y social, construcción institucional, esfuerzos para restringir la demanda doméstica en los EEUU, así como el tráfico

⁹ Manwaring. Op Cit. 2007.

de armas.¹⁰ (La traducción y el énfasis son míos)

Se trata de enfoques distintos pero complementarios. La complementariedad deriva, en este último caso, en el reconocimiento de la asociación entre los suaves y lo duros bajo un mismo mando militar. La inestabilidad causada por el narcotráfico genera la calificación de fallidos para los Estados que no se ajustan al objetivo prohibicionista, así como una tentación injerencista para solucionar desde afuera las carencias internas.

c. La cuestión de los Estados fallidos

Los análisis sobre Estados fallidos se caracterizan por su amplia imprecisión^{vii}. La igualación de las disfuncionalidades inevitables de los Estados con la categoría de fallidos o derrumbados es una transición muchas veces fácil que evita el análisis a profundidad de cada situación. Esta caracterización implica dos elementos adicionales: la enumeración de los remedios, y el recurso a la intervención foránea para solucionar la implosión de estos Estados.

En América Central la hipótesis más cercana al Estado

fallido ocurre en Guatemala, como lo señala Brands:

En numerosos países latinoamericanos, el crimen organizado y la violencia corroen la gobernanza y ponen en peligro la legitimidad democrática. Este fenómeno es más severo en Guatemala ... Una trinidad no-sagrada de elementos criminales - traficantes internacionales, sindicatos nacionales de crimen organizado y pandillas juveniles- han ampliado de manera dramática sus operaciones desde 1990, y están librando de manera efectiva *una forma de guerra irregular contra las instituciones gubernamentales*. Los efectos de esta campaña han sido dramáticos. La policía, el poder judicial, y los gobiernos locales y departamentales están llenos de infiltrados criminales; las estadísticas de homicidios han superado los niveles de la Guerra Civil; los actores criminales asesinan abiertamente a funcionarios públicos y a miembros incómodos de la clase política; y amplios segmentos del territorio están ahora bajo el efectivo control de grupos criminales. Las débiles instituciones guatemaltecas no han sido capaces de detener la

¹⁰ Brands, Hal. "Mexico's Narco-Insurgency and US Counterdrug Policy". May, 2009. Disponible en <http://www.StrategicStudiesInstitute.army.mil/>

violencia, lo que ha llevado a una desilusión cívica creciente, causando una marcada erosión en la autoridad y legitimidad del Estado. *El problema no puede ser enfrentado únicamente por medio de medidas policiales; para combatirlo se requiere de una estrategia holística que combine medidas de aplicación de la ley y de seguridad robustas con esfuerzos sostenidos para ampliar las oportunidades socio-económicas, lucha contra la corrupción, y, sobre todo, la construcción de un estado más fuerte y capaz*¹¹. (La traducción y el énfasis son míos)

De nuevo, se trata de la complementariedad entre lo político y lo militar, aunque equilibrada por una estrategia holística que no se limite únicamente a lo militar-policial, pero *dirigida desde la perspectiva ideológica e institucional de los militares*. Todo el enfoque está centrado en el Estado como monopolizador de la violencia, con el olvido de que este monopolio se basa en la legitimidad, cosa que los narcotraficantes nunca podrán pretender. Sin embargo, las voces que se resisten a esta categorización subsisten

¹¹ Brands "Crime, violence, and the crisis in Guatemala: a case study in the erosion of the state". May, 2010.
<http://www.StrategicStudiesInstitute.army.mil/>

Williams, por ejemplo, concluye lo siguiente:

Los ataques, por parte de las organizaciones de traficantes, contra jefes policiales, funcionarios y soldados pueden ser entendidos como un intento para presionar al estado para rehuir la confrontación y dejar espacios para que estas puedan operar. Esto no constituye una insurgencia.¹² (La traducción es mía)

Si no hay insurgencia, el elemento militar es innecesario, y, por ende, lo correcto es el enfoque policial del problema. Cuando un Estado se encuentra al borde del colapso, la seguridad nacional está en peligro, pero cuando el Estado únicamente recibe presiones indebidas, éstas se pueden contrarrestar acudiendo a otros medios.

La categoría de Estado fallido, como ya se señaló, tiene también un componente normativo o de recomendaciones. Para el caso guatemalteco éste se materializa en el funcionamiento de la Comisión Internacional contra la Impunidad en

¹² Williams, Phil. "Drug Trafficking, Violence, and the State in Mexico". Abril, 2009. Disponible en <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/display.cfm?PubID=913>

Guatemala (CICIG). En este caso se parte de las debilidades institucionales del Estado, reconociendo que el sistema judicial es incapaz y corrupto, y se admite una comisión internacional que interviene al Estado guatemalteco con el propósito de llevar a cabo los procedimientos contra los criminales y mejorar la investigación penal y las denuncias correspondientes^{viii}. Esta Comisión podría ser utilizada en un futuro para legitimar intervenciones en Estados que se nieguen a seguir las recomendaciones de seguridad para la región.

En resumen, una seguridad nacional que abarque todo, una convergencia del enfoque político con el militar –en el que predomina el segundo– y una construcción del Estado fallido como racionalización para la intervención externa son los elementos conceptuales que sirven para dirigir una Guerra que nunca acaba y que no obtiene la victoria.

2. Llamados revisionistas

Muy diversos actores han insistido sobre el fracaso de la llamada Guerra contra las Drogas, desde organizaciones no gubernamentales, intelectuales, expresidentes latinoamericanos y miembros del Congreso norteamericano. El éxito de este empuje revisionista es dudoso, pero es

importante examinar sus argumentos.

a. Perdiendo la pelea

El Grupo Internacional de Crisis señala en varios informes las limitaciones y fallas de la estrategia prohibicionista centrada en la eliminación de la oferta. En su primer informe señalan lo siguiente^{ix}:

La producción de hoja de Coca y de cocaína en la región andina parecen haber alcanzado nuevos records en 2007. *A pesar de un gran gasto en esfuerzos y recursos, las políticas antidrogas ... han probado ser ineficaces y, parcialmente, contraproductivas, poniendo en peligro severo la democracia y la estabilidad en América Latina.* La comunidad internacional debe evaluar rigurosamente sus errores y *adoptar nuevos enfoques*, empezando por reducir la confianza en las medidas de fumigación aérea y en la erradicación forzada de tipo militar ... dando mayor prioridad más alta al desarrollo alternativo y a lo policial, ampliando la presencia positiva del estado ... debe pensarse en el encarcelamiento de los traficantes y en el uso de los mejores tratamientos y métodos de reducción del daño ... *Volver a pensar los*

aspectos de la reducción de la demanda, desde una perspectiva no ideológica, es una tarea urgente.

El enfoque policial y judicial y el control del tráfico se beneficiarían de una coordinación más estrecha ... en América y en Europa, pero se necesita un mayor reconocimiento de las presiones ejercidas por la pobreza extrema, la ausencia de oportunidades económicas y de infraestructura básica.

La demanda de cocaína es la fuerza impulsora detrás de la producción y el tráfico. Esa demanda es ampliamente estable en los EEUU, y creciente en algunos países europeos y latinoamericanos. A menos que sea reducida a nivel global, no existe posibilidad de superar la amenaza a la seguridad en gran parte de América Latina. El modelo único de políticas de encarcelamiento, prevaeciente en los EEUU, ignora el potencial que implica dar mayor atención al tratamiento de los adictos crónicos y a la estigmatización de los consumidores recreacionales. (La traducción y el énfasis son mías)

De lo anterior se desprende que hay un inicio de

cambio de paradigma que va de la criminalización a la reducción del daño, y del énfasis en el control de la oferta de drogas a la reducción de la demanda por éstas. Además, hay un claro reconocimiento de que el enfoque prohibicionista ha sido ineficaz.

b. Drogas y Democracia

Por su parte, un grupo de pensadores, liderado por los expresidentes Ernesto Zedillo, Cesar Gaviria y Fernando Henrique Cardoso han apuntado lo siguiente^x:

Las políticas prohibicionistas basadas en la represión de la producción y de interdicción al tráfico y a la distribución, así como la criminalización del consumo, no han producido los resultados esperados. *Estamos más lejos que nunca del objetivo proclamado de erradicación de las drogas.* El modelo actual de política de represión de las drogas está firmemente arraigado en prejuicios, temores y visiones ideológicas. *El tema se ha transformado en un tabú que inhibe el debate público por su identificación con el crimen,* bloquea la información y confina a los consumidores de drogas a círculos cerrados donde se vuelven aún más vulnerables a la acción del

crimen organizado. Por ello, romper el tabú, reconocer los fracasos de las políticas vigentes y sus consecuencias es una condición previa a la discusión de *un nuevo paradigma de políticas más seguras, eficientes y humanas*.

Es imperativo examinar críticamente las deficiencias de la estrategia prohibicionista seguida por Estados Unidos y las ventajas y los límites de la estrategia de reducción de daños seguida por la Unión Europea, así como la escasa jerarquía que le dan al problema de las drogas algunos países, tanto industrializados como en desarrollo. Colombia es un claro ejemplo de las limitaciones de la política represiva promovida globalmente por Estados Unidos. Durante décadas, este país ha adoptado todas las medidas de combate imaginables, en un esfuerzo descomunal, cuyos beneficios no se corresponden con los enormes gastos y costos humanos. (El énfasis es mío)

Los daños colaterales del enfoque prohibicionista justifican un nuevo enfoque. La estrategia represiva, que deja a un lado los problemas de salud

pública y tiende a militarizar el paisaje público, afecta las libertades ciudadanas con legislaciones de excepción que se vuelven permanentes y fomenta el "efecto balón": ampliación permanente de la narcoactividad hacia zonas nuevas^{xi}.

c. Lucha antiguerrillera exitosa, no así la reducción de las drogas

La Oficina de Contabilidad del Gobierno (GAO, por sus siglas en inglés), en un informe solicitado por el entonces senador Joseph Biden, realiza una evaluación del Plan Colombia y concluye lo siguiente^{xii}:

Los objetivos de reducción de las drogas del Plan Colombia no fueron alcanzados enteramente. La agenda norteamericana ha ayudado a estabilizar la situación de seguridad interna en Colombia, debilitando el poder de los grupos armados ilegales en la disputa por el control de áreas correlacionadas ampliamente con las mayores regiones de producción de coca en el país. El Departamento de Estado anticipa que se necesitarán billones de dólares en ayuda adicional para Colombia, al menos hasta el 2013, para lograr alcanzar un estado final en el que los problemas de la

droga, la seguridad, el bienestar económico y social alcancen niveles manejables. (La traducción es mía)

Después de casi seis billones de dólares destinados al Plan Colombia, los resultados obligan a una reconsideración de la estrategia, pues se han alcanzado parcialmente los objetivos de seguridad interna (lucha contra la guerrilla), pero no se alcanzaron los de reducción de las drogas.

d. Desperdicio de recursos

La organización WOLA se ha referido a la estrategia antidroga de los EE. UU. de la siguiente manera:

Ineficaz ... para refrenar el cultivo de coca, la producción de cocaína o la disponibilidad de drogas en el Mercado de los EEUU. Desde el año 2000, los EEUU han invertido aproximadamente \$11 billones en ayuda contra las drogas en América Latina y el Caribe y las estadísticas para medir su éxito no han cambiado significativamente; el número de hectáreas de coca cultivadas en la región andina ha permanecido estable, el precio de la cocaína en las calles de los EEUU está cerca de los más bajos históricos, y el precio de la pasta a la salida de los

centros de producción no se ha movido. Por el contrario, el cultivo de la coca se ha dispersado y la violencia relacionada con el narco está aumentando a lo largo del hemisferio¹³. (La traducción es mía)

¿Por qué se insiste en algo que no funciona? El fracaso de esta política ha llevado a que la misma clase política norteamericana emprenda tímidos esfuerzos revisionistas.

e. Comisión en el Congreso

El empuje revisionista ha llegado hasta el propio Congreso norteamericano donde el representante Eliot Engel logró proponer la Ley de la Comisión de Políticas sobre Drogas en el Hemisferio Occidental del 2009 para integrar una comisión bipartidista que analizara las políticas norteamericanas en esta materia y emitiera recomendaciones dirigidas a reducir la demanda y oferta ilícita de drogas. En esa oportunidad Engel señaló que "ha llegado el momento de reexaminar nuestros esfuerzos contra los narcóticos, aquí y a lo largo de las Américas. Mi propuesta de ley evaluará todos los aspectos de la guerra contra

¹³ Haugaard, Lisa; Adam Isacson; George Withers; Abigail Poe; Joy Olson; Lucila Santos y Colin Smith. Pg. 12.

las drogas, incluyendo programas de prevención y tratamiento en los EEUU.^{xxiii}

Este esfuerzo ha sido seguido recientemente (diciembre 2010) por una propuesta similar presentada por los Senadores Robert Menéndez (D-NY), Richard Lugar (R-IN) y Patrick Leahy (D-VT). Esta propuesta de ley pretende la creación de una comisión independiente que evalúe las políticas antinarcóticos de los EE. UU. Los senadores han razonado así su posición^{xiv}:

A pesar de los billones dólares gastados en interrumpir el comercio de narcóticos por medio del Plan Colombia, la Iniciativa de Mérida, la Iniciativa de Seguridad Regional para Centroamérica (CARSI), y la Iniciativa de Seguridad para el Caribe, los esfuerzos de los EEUU no han sido exitosos en el alcance e impacto a los que aspiraban. La ley de 2010 de la Comisión sobre Drogas para el Hemisferio Occidental persigue evaluar cuidadosamente las actuales políticas internas e internacionales e identificar maneras en las cuales estas pueden ser estratégicamente reestructuradas o mejoradas para enfrentar exitosamente un problema complejo y creciente que amenaza la seguridad internacional y de los

EEUU. (La traducción es mía)

El empuje revisionista ha llegado hasta los salones del Capitolio; sin embargo, no cabe esperar cambios radicales pues, como se analizará luego, la situación interna en los EE. UU. no incentiva éstos, aunque se ve emerger el concepto de responsabilidad compartida entre los EE. UU. y los países del hemisferio.

f. Hillary en México y la administración Obama

La administración Obama ha introducido algunos cambios en la retórica sobre estos temas, y ha pedido que se deje de hablar de Guerra contra las Drogas. Por su parte, la secretaria de Estado, Hillary Clinton, admitió en un viaje a México que parte del problema del tráfico de drogas era una responsabilidad compartida, pues la demanda de las drogas de los estadounidenses es el motor del problema. Sin embargo, no cabe esperar mucho de estos cambios retóricos pues, como lo han señalado Aguilar y Castañeda¹⁴, el hecho de que los estadounidenses reconozcan su responsabilidad es algo que siempre han hecho sin consecuencia alguna.

¹⁴ Aguilar V., Ruben y Jorge G. Castañeda. *El Narco: la Guerra Fallida*. México: Editorial Punto de Lectura, 2009. Pg. 128.

g. Control de la utopía

Otra gran línea de cuestionamientos proviene de la conceptualización de los narcoguerreros con el objetivo último de eliminar las drogas. Quienes adversan esta posición hablan más bien de limitar el daño de éstas. La utopía del control necesita, para sus críticos, de un esfuerzo sereno por controlar sus excesos. La demanda de drogas no va a desaparecer, lo importante es reducir el daño que éstas causan. El Informe de la Comisión Global de Políticas contra las Drogas ha subrayado este punto de vista de siguiente manera:

Las políticas de drogas deben basarse en los principios de derechos humanos y salud pública. Deberíamos terminar con la estigmatización y la marginalización de las personas que usan ciertas drogas y de aquellos que están involucrados en los niveles más bajos del cultivo, la producción y la distribución, y tratar a las personas dependientes de drogas como pacientes, no como delincuentes.^{xv}

h. Reducción del daño y salud pública

El otro gran eje revisionista ha sido el énfasis en la reducción del daño desde una perspectiva de salud pública y de reducción de la demanda. El

enfoque más avanzado en esta material ha sido el de la Comisión Latinoamericana de Drogas y Democracia^{xvi}, quienes han señalado que la política debe transformarse tanto en un esfuerzo por transformar a los adictos de compradores de drogas en el mercado ilegal a pacientes del sistema de salud, como en un esfuerzo por descriminalizar la tenencia de marihuana para el uso personal, reducir el consumo a través de campañas innovadoras de información y prevención, focalizar las estrategias represivas hacia la lucha implacable contra el crimen organizado, y reorientar las estrategias de represión al cultivo de drogas ilícitas; todo esto combinado con la adopción de programas de desarrollo alternativo seriamente financiados. Las políticas públicas deberán priorizar la lucha contra los efectos más nocivos del crimen organizado para la sociedad como la violencia, la corrupción de las instituciones, el lavado de dinero, el tráfico de armas, y el control de territorios y poblaciones. La Comisión antes mencionada ha apuntado con respecto a esto lo siguiente:

Los países que continúan invirtiendo mayormente en un enfoque de aplicación de la ley (a pesar de la evidencia) deberían enfocar sus acciones represivas en el crimen organizado y los traficantes de drogas violentos, para reducir los

daños asociados con el mercado de drogas ilícitas.^{xvii}

i. Contra las finanzas del narco

Todos los revisionistas concuerdan en que lo más importante es dirigir los esfuerzos hacia controlar más estrechamente las finanzas de los narcotraficantes, y menos hacia la criminalización de los consumidores.

j. La situación interna norteamericana y los obstáculos para pensar libremente

La administración Obama ha aceptado las fallas de la estrategia de control de drogas y ha adoptado algunas decisiones en la línea del enfoque de salud pública, volteándose hacia la prevención y el tratamiento más que a lo policial. Hakim constata oportunidades para replantear la política antidrogas, aunque identifica también las resistencias para emprender este debate:

Más que nunca antes, están surgiendo oportunidades para volver a pensar seriamente las políticas antidrogas de los EEUU. Sin embargo, el debate y la discusión de las políticas sobre drogas esta todavía silenciado en el nivel nacional, y todavía queda un malestar político

considerable, así como resistencias, para enfrentar los temas que están involucrados en esta materia.¹⁵ (La traducción es mía)

Posteriormente, Hakim reconoce que éste no es un tema que forme parte de la agenda pública norteamericana y hace referencia a los costos políticos de incursionar en este terreno:

La resistencia política al cambio en la política de drogas norteamericana es formidable. A pesar de que la mayoría de los norteamericanos creen que los esfuerzos de su país para controlar las drogas han fracasado, y el hecho que la administración Obama ha empezado a promover enfoques alternativos, la discusión y el debate públicos han estado silentes en los EEUU. El tema fue escasamente mencionado en la campaña presidencial de 2008, y la mayoría de los políticos tratan de evadir tomas de posición en esta materia.¹⁶ (La traducción es mía)

Asimismo, Naim ha constatado lo siguiente sobre este tema:

En Estados Unidos, el 76% de la población piensa que la guerra contra las drogas

¹⁵ Hakim. Op. Cit. Pg. 2

¹⁶ Ibidem. P. 9.

ha fracasado. Al mismo tiempo, una igualmente abrumadora mayoría piensa que las políticas en las que se basa la guerra contra las drogas (represión de la producción, interdicción de las importaciones, prohibición del consumo y criminalización) no se pueden cambiar. Esta contradicción no es sólo de los estadounidenses.

¿Cómo explicar esta irracionalidad? ¿Cómo es posible estar en contra de cambiar una política pública que se sabe que no funciona? Mi respuesta es *que la prohibición de todo lo relacionado con las drogas ha creado un clima donde también está vedado pensar libremente sobre alternativas a la prohibición.*

Un senador estadounidense que me habló con la condición de que no revelara su identidad me dijo: "Muchos de mis colegas y yo sabemos que los esfuerzos que se hacen para combatir el narcotráfico y el consumo de drogas no sólo no funcionan sino que tienen efectos contraproducentes. Pero esta es una posición políticamente suicida. *Si lo digo públicamente es casi seguro que pierda mis*

*próximas elecciones.*¹⁷ (El énfasis es mío)

A pesar de las buenas intenciones de la nueva administración, lo cierto es que los intereses de las administraciones públicas encargadas de aplicar la política cuestionada (DEA, Southcom) se interponen en el camino, así como la opinión pública norteamericana, para la cual este tema tiene una fuerte connotación moral ligada con la protección de sus hijos. Lo anterior no basta para que los norteamericanos reconozcan que la actual política ha sido un fracaso^{xviii}.

3. Las Fallas

Los intentos revisionistas provienen de las fallas de la estrategia prohibicionista para lograr sus objetivos. A continuación se presentan los datos sobre el área de cultivo de droga, la disponibilidad de ésta en el mercado de los EE. UU., y los precios de la pasta de coca.

a. No se reduce el cultivo de la droga

La estimación del número de hectáreas cultivadas de coca para la totalidad de la Región Andina en 2008, según cifras del Reporte Internacional de

¹⁷ Naim, Moises. "Del Prohibido Fumar al Prohibido Pensar". *El País*, 22 de febrero de 2009.

Control Estratégico de Drogas del Departamento de Estado, fue de 192,000 hectáreas, es decir, casi el mismo que en el año 2000 (190,000 hectáreas), año en que empezó el Plan Colombia. De igual modo ocurre con la producción de cocaína que, según las la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, pasa de 879 toneladas en 1997 a 843 toneladas en 2008. A pesar de la guerra la situación permanece inalterada.

b. Disponibilidad de la droga en el Mercado EE. UU.

En un estudio sobre los precios de la cocaína en los EE. UU. (inflación ajustada), el Reporte Internacional de Control Estratégico de Drogas del Departamento de Estado revela que el precio del gramo ha pasado de más de \$400 en 1990 a un poco más de \$200 en 2000, para mantenerse en ese nivel en el 2008.

c. Precio de la pasta de coca

En el año 2001 el precio del kilo de pasta de coca en Colombia, de acuerdo con estimados de Naciones Unidas, fue de \$1000, y para el 2008 estaba en 963. De nuevo, los esfuerzos prohibicionistas no han sido exitosos para reducir la oferta que sigue siendo de costo accesible para los consumidores norteamericanos y europeos.

4. La Ampliación

La Guerra contra las Drogas, iniciada en la región andina, ha sufrido sucesivas ampliaciones de su teatro de guerra, extendiéndose de Colombia a México y ahora a Centroamérica. Como consecuencia, la política norteamericana ha reaccionado mediante la elaboración de sucesivas iniciativas para hacer frente al desplazamiento del fenómeno.

a. "The balloon effect"

Los desplazamientos en la producción de coca entre los países andinos han venido acompañados de desplazamientos en las rutas del tráfico de drogas, lo que obligó a los narcotraficantes a cambiar sus trayectos del Caribe a México, Centroamérica, y también al África Occidental, para así alcanzar el mercado europeo. En el 2008 se estimó que el 65% de los embarques de cocaína procedentes de la región andina pasaron en primera instancia por Centroamérica¹⁸. Conforme se extingue una ruta, surgen nuevos globos para reemplazar los caminos clausurados.

Se estima también que entre 250 a 350 toneladas de cocaína del total destinadas a los EE. UU. pasan por Guatemala cada año, y que Centroamérica, que hace una

¹⁸ Haugaard, et al. Op cit. Pg. 16

década incautaba menos cocaína que México y el Caribe, interceptó en 2008 tres veces más droga que los dos anteriores combinados.¹⁹

Lo anterior ha forzado cambios en la política norteamericana de control de drogas, cristalizados primero en la Iniciativa de Mérida, luego en la Iniciativa Centroamericana de Seguridad Regional, y después en la Iniciativa de Seguridad de la Cuenca del Caribe (CBSI, por sus siglas en inglés)^{xix}.

b. Mérida

En octubre de 2007, los Estados Unidos y México lanzaron la Iniciativa de Mérida, con el propósito de combatir las drogas y la criminalidad en este último país y en Centroamérica. Al día de hoy el Congreso norteamericano ha aprobado alrededor de \$1.3 billones para México y \$248 para Mérida, y una nueva iniciativa dirigida solo a los países de América Central²⁰. A partir de 2010 el Congreso creó un fondo de \$83 millones destinado únicamente a esta última iniciativa.

c. Iniciativa Centroamericana de Seguridad Regional

Esta iniciativa fue inicialmente parte de la Iniciativa de Mérida que a su vez era parte de un paquete financiero dirigido a combatir las drogas y la criminalidad. Sus propósitos son proporcionar fondos para equipamiento, entrenamiento y asistencia técnica, destinados a apoyar operaciones de aplicación de la ley e interdicción a los siete países centroamericanos. CARSI, por sus siglas en inglés, busca fortalecer las capacidades de las instituciones gubernamentales para enfrentar desafíos de seguridad, así como las condiciones económicas y sociales subyacentes que contribuyen a generarlos. Entre 2008 y 2010 los EE. UU. suministraron a estos países \$260 millones. La administración Obama ha solicitado \$100 millones para 2011 y \$100 adicionales para el 2012.²¹

Los principales objetivos del programa son calles tranquilas para los ciudadanos; interrupción del movimiento de criminales y contrabando en la región; apoyo al desarrollo de gobiernos fuertes, capaces y rendidores de cuentas; establecimiento de una presencia estatal efectiva en las comunidades en riesgo; y promoción de niveles más amplios de seguridad y del Estado de derecho en

¹⁹ *The Economist*. "The Drug War Hits Central America". April 16th-22nd, 2011.

²⁰ Ribando Selke, Clare. "Merida Initiative for Mexico and Central America: Funding and Policy Issues". Congressional Research Service. Washington, January 21, 2011.

²¹ Meyer, Peter J. y Ribando, Clare. "Central America Regional Security Initiative: Background and Policy Issues for Congress". Congressional Research Service. 7-5700. Washington. March 30, 2011.

coordinación con los países de la región. El diálogo entre los países de la región y los EE. UU. se efectúa en el marco del Sistema de Integración Centroamericano (SICA), aunque existe una coordinación bilateral en cada país.

d. Iniciativa de Seguridad de la Cuenca del Caribe

Ante la posibilidad de que los carteles del narcotráfico, presionados por los esfuerzos de los mexicanos y por CARSI se desplacen hacia el Caribe, Washington ha implementado la CBSI con el objetivo de reducir el tráfico ilícito de drogas, incrementar la seguridad pública y promover la justicia social. En asociación con la Comunidad de Naciones del Caribe (CARICOM) y con República Dominicana, los EE. UU. buscan la realización de estos objetivos.

Los EE. UU. suministraron \$45 millones para CBSI en su primer año, y Obama ha solicitado \$73 millones para 2012. Hasta el momento esta ayuda se ha distribuido de la siguiente manera: \$14.5 millones para control de fronteras marítimas, \$10.6 millones para construcción de capacidades policiales y \$20 millones para programas de prevención del delito y oportunidades socioeconómicas para los jóvenes en situaciones de riesgo.

5. Efectos guerreros negativos

La Guerra contra las Drogas, al borrar las líneas entre política y guerra e imponer una lógica militar de amigo/enemigo en la lucha contra un problema social, genera una serie de efectos negativos (colaterales) para la democracia y lesiona seriamente las posibilidades de luchar efectivamente contra este flagelo de la adicción.

a. Soberanía e injerencia extranjera

El concepto de "defensa avanzada" traslada la lucha por la seguridad nacional de los Estados Unidos al interior de los países de la región y se traslapan los objetivos norteamericanos (detener la droga en la fuente de producción o en su tránsito por el istmo centroamericano o México) con los de estos países, donde el nivel de consumo (con tendencia al aumento) es más bajo^{xx}.

La zona de tráfico definida como escenario de la Guerra por el Comando Sur y como conducto para la actividad ilícita de los carteles genera una actividad criminal (asesinatos entre mafias por disputas de territorio, sobornos para los funcionarios que facilitan el tráfico) que deben enfrentar los Estados.

Las presiones para la modificación de la legislación penal (legislaciones especiales para el crimen organizado), así como el control de los flujos financieros y de personas significan una fuerte limitación para la determinación de una agenda propia frente al problema, mientras se cierne siempre la posibilidad de una descertificación en la lucha contra las drogas que afecte la actividad internacional de los países. La actividad de militares y policías extranjeras en los territorios nacionales implica también una limitación a las soberanías por las escasas posibilidades de ejercer algún tipo de control sobre éstas.

b. Militarización y la tentación de la política

El hecho de que la actividad norteamericana en la región se desarrolle bajo la hegemonía del ejército norteamericano se transforma en un mal ejemplo para los militares de la región, a los cuales los norteamericanos, al final de las guerras de los años ochenta, quisieron alejar de la política y de las actividades policiales. Sin embargo, se ha dado un regreso de lo militar^{xxi}, y ello genera inquietudes, pues a los militares de la región se les podría estar dando de nuevo el "gusto" por la política. Deare señala lo siguiente:

... una de las preocupaciones importantes en el

ambiente democrático en la era posterior a los regímenes autoritarios ha sido cómo imponer un control civil capacitado sobre las fuerzas armadas. Es bien conocida la brecha histórica entre las fuerzas armadas y los dirigentes políticos de la región; ha costado tiempo y empeño incrementar la cantidad de civiles con conocimientos y destrezas para gestionar el sector de la defensa. *Tener como la entidad líder en la región a una organización militar, que pareciera dirigir otras agencias civiles, no ayuda a construir la imagen de la subordinación de las fuerzas armadas a autoridades civiles.* ²² (El énfasis es mío)

La confusión del poder fáctico de las oligarquías con los militares llevo en el pasado a esquemas de poder autoritario donde la dictadura militar no respetó a las autoridades civiles, raramente electas, ejerciendo un poder abusivo sobre la sociedad. Si a la pérdida del principio de la supremacía civil, duramente conquistado, se añade el desempeño militar de papeles policiales, para los que no han sido preparados los uniformados, la situación se

²² Deare, Craig. "La militarización en América Latina y el papel de Estados Unidos." *Foreign Affairs Latinoamérica* 8.3 (2008). Pg. 22.

vuelve aun más compleja.

c. Confusión de roles militares y policiales

No todo el problema de la estrategia guerrera surge de la militarización que puede provocarse en la región, sino también del compromiso del ejército en labores meramente policiales, pues el combate de la delincuencia supuestamente vinculada al narcotráfico conlleva un regreso al esquema anterior propio a las guerras civiles en Centroamérica. Los ejércitos cometen, por su ausencia de destrezas en estas tareas, violaciones de derechos humanos, como ha sido ampliamente documentado^{xxii}. Esto es particularmente inquietante en una región en la que los antecedentes históricos de los ejércitos no son precisamente una muestra impecable de respeto a la dignidad de la persona.

La ideología de Guantánamo, administrada por el Comando Sur^{xxiii}, que postula la necesidad de desposesionar del derecho elemental a los combatientes enemigos, podría llegar a filtrarse en el proceso de formación de estos ejércitos por parte de los militares del Norte pues, dada la brutalidad real de los narcotraficantes, es fácil dar el paso que justifique la eliminación de derechos en la investigación policial y legal.

d. Disminución de libertades y riesgo de Estados policiales

Aun cuando la estrategia de Guerra contra las Drogas se ha enfocado en lo policial, su énfasis ha sido en la aplicación de la ley^{xxiv}, es decir, en la dimensión represiva del tratamiento del problema, tanto del narcotráfico como de las pandillas. Cuando la lógica represiva es el elemento dominante, la justicia corre el riesgo de transformarse en una extensión de la lucha policial contra el crimen que, aunque necesaria, debe estar sujeta al límite de una judicatura independiente obligada a juzgar de acuerdo al derecho y no conforme a la lógica policial de persecución. Las modificaciones a la legislación penal, no solo en su parte sustantiva sino en su parte procedimental^{xxv}, tienden al endurecimiento en el aumento de penas y en la rapidez de los procedimientos de flagrancia, pero fundamentalmente en la creación de procedimientos especiales para todos aquellos casos calificados de crimen organizado.

El riesgo de esto no es solamente la eventual remilitarización de estos Estados, sino el surgimiento de otra variante: el estado policial narco-combatiente. El autoritarismo puede surgir no solo de la punta del fusil, sino también de la punta de la pistola, de la vigilancia

descontrolada del Gran Hermano protector, y del investigador que tortura en busca de prevenir.

e. Derecho penal de excepción transformado en regla^{xxvi}

El gran problema con las legislaciones especiales aplicadas a determinados tipos de delitos es que, como lo apunta el jurista italiano Luigi Ferrajoli, éstas tienden a transformarse con el curso del tiempo y a ser aplicadas a otros terrenos para los que no habían sido concebidas²³. Esta circunstancia hace que se creen tendencias autoritarias por la restricción a los derechos de defensa, y a que estas restricciones desborden el marco original para el cual habían sido creadas y pasen a ser aplicadas a otras órbitas de las actividades sociales, transformándose en vías camufladas para la extensión del autoritarismo.

f. Abusos de derechos humanos

La lógica guerrera tiende a la producción de violaciones de derechos humanos, pues cuando se parte de una visión binaria amigo/enemigo es imposible introducir matices, ya

²³ Ferrajoli, Luigi. *Derecho y Razón. Teoría del Garantismo Penal*. Madrid: Editorial Trotta, 2005 }. Pgs. 807-808.

que lo que está de por medio a cada momento es el tema de la sobrevivencia: o mato o me matas. La guerra no admite el arte del matiz en el tratamiento del adversario; se trata de eliminarlo, no de respetarlo o de convencerlo. Es por ello que no es de extrañar que los ejércitos recurran a los falsos positivos (criminales comunes o muertos inocentes que se incluyen como bajas del enemigo para así justificar la eficiencia y eficacia en las estadísticas del combate).

Las normas que protegen la intimidad de la personas devienen en meros tecnicismos legales, y la tentación militar-policia ha sido recurrir a las escuchas ilegales^{xxvii} como método para superar estos obstáculos, con el consiguiente daño colateral de quebrar la institucionalidad y la legitimidad democrática necesaria para combatir el flagelo del narcotráfico, las pandillas, las criminalidades organizadas y la delincuencia común.

g. En búsqueda del enemigo en contra de cultura política de ciudadanos

La definición del problema en términos guerreros lleva también a otros peligros como la creación, en situaciones no militares, de dos categorías de población: los ciudadanos, titulares de derechos; y los enemigos, carentes de ellos. Esta perspectiva genera

procesos de estigmatización y de exclusión incompatibles con la democracia. Quien delinque se hace acreedor a una sanción, pero no por ello deja de ser ciudadano titular de otros derechos. Pierde la libertad, pero no su condición de ser humano y de su derecho a la salud, a la educación o a la expresión.

La consagración de una cultura de enemistad y exclusión con respecto al delito lesiona el proceso democrático que parte de la igualdad de derechos y de la responsabilidad. Quien delinque debe responder; se hace responsable y acreedor al castigo, pero no por ello pierde su condición ciudadana. Cuando las leyes o la filosofía judicial admiten esa posibilidad y esta mentalidad se desborda a la práctica social cotidiana, la vida democrática sufre, y la convivencia entre ciudadanos y enemigos no es posible.

El delincuente es un infractor de la normatividad social; amerita sanción, pero no la eliminación. Por ello las legislaciones penales admiten la rehabilitación, la reinserción, la reforma, la corrección. La lógica del enemigo solo admite un resultado: la eliminación o la neutralización en el limbo de la ausencia del proceso que elimina la sanción formal por el *diktat* autoritario.

h. Criminalización de la política y politización del crimen

Las drogas se han convertido, en algunos casos, en pretexto para combatir al adversario político, sobre todo con la siembra de dudas sobre el origen de los fondos para las campañas electorales. Por otra parte, los narcotraficantes intentan infiltrarse en los Estados para ponerlos al servicio de sus organizaciones. Este es el caso de los narcotraficantes colombianos transformados en diputados.

i. El recurso al ejército no soluciona el problema criminal

El llamado al ejército para intervenir en la lucha contra la delincuencia común y el crimen organizado no ha producido resultados en México^{xxviii}, Guatemala, El Salvador y Honduras. Los militares no tienen el entrenamiento para obtener evidencia en el proceso criminal y asegurar la cadena de custodia, como es lo usual en las organizaciones policiales. Recordemos nuevamente que el entrenamiento militar está dirigido al uso abrumador de la fuerza para pelear y ganar guerras, no para hacer cumplir las leyes.

j. La mezcla de Contrainsurgencia (COIN) con Contranarcóticos (CN)

La falta de diferenciación entre la insurgencia y el narcotráfico, por más relaciones que puedan existir entre ambos en el caso colombiano, produce inadecuadas políticas para enfrentar ambos problemas. Las causas de ambos son diferentes.

k. Mezcla de Guerra contra las Drogas y lucha antipopulista

La caracterización de la lucha política contra el populismo como un problema de seguridad nacional^{xxix} y su vinculación directa con el tráfico de drogas no explica el fenómeno y no contribuye a la adopción de políticas para enfrentar los riesgos para la democracia.

El populismo es una respuesta a las angustias colectivas, fruto de la impaciencia con respecto a la democracia representativa que lleva al surgimiento de líderes que logran la identificación popular con sus personalidades en contra de las elites perversas²⁴. Por su naturaleza, se trata de un problema político y no de seguridad nacional como lo pretenden algunos^{xxx}.

l. Fortalecimiento y desplazamiento de las

²⁴ Simone, Raffaele. "Le Populisme est une reponse aux angoisses collectives". *Le Monde*, 30 avril 2011.

organizaciones criminales

El foco cambiante de la guerra lleva a que la actividad criminal se desplace entre los países y a que las organizaciones refinan sus técnicas.

6. La ejecución de la Guerra

a. El liderazgo del Comando Sur: Un Comando conjunto de seguridad interagencial

En este apartado se analizarán las transformaciones de la organización del Comando Sur del ejército norteamericano, así como su doctrina táctica y la aparición de enfoques revisionistas en el Pentágono. Anteriormente, se hizo referencia a la concepción de un comando interagencial que articula el Comando Sur. Esta visión queda muy clara de su Estrategia 2018 que declara que "... USSOUTHCOM seeks to evolve into an interagency oriented organization seeking to support security and stability in the Americas."^{xxxi} El Comando Sur mezcla lo político y lo militar bajo la hegemonía castrense y busca de objetivos políticos que define como estabilidad.

Las acciones en las que participa el Comando incluyen

temas como el fortalecimiento de relaciones civiles-civiles, agricultura, comercio y justicia. Su relación con las otras agencias está orientada por los siguientes principios^{xxxii}:

- a. Sincronización con las otras agencias del gobierno de los EE. UU.
- b. Integración del personal de estas agencias en el Comando Sur
- c. Inclusión de representantes de estas agencias en todos los ejercicios y conferencias

La hegemonía militar deriva de la debilidad de las instituciones civiles. En palabras de Robert Gates, jefe del Pentágono:

A pesar de nuevas contrataciones, *hay nada mas alrededor de 6,600 funcionarios profesionales en el Servicio Exterior- menos que la tripulación de un grupo de ataque de un portaviones...* El Departamento de Estado congeló la contratación de nuevos funcionarios del servicio exterior ... La Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional (USAID) vio también profundos recortes en su personal □ los permanentes cayeron de 15,000 durante Vietnam a cerca de 3,000 en los años noventa. Y la Agencia de Información fue

eliminada como una entidad independiente... El financiamiento para programas no militares en el extranjero ha aumentado desde 2001, pero permanece desproporcionadamente pequeño con respecto a lo que gastamos en los militares... Consideremos que el presupuesto del Departamento de Defensa para este año –sin contar las operaciones en Irak y Afganistán es cercano a un trillón de dólares. La petición presupuestaria para asuntos externos del Departamento de Estado es de \$36 billones *menos de lo que el Pentágono gasta en materia de salud únicamente* ... El departamento de defensa asumió muchas de las cargas que asumían las agencias civiles ... No obstante, forzados por las circunstancias, nuestros valientes uniformados se han lanzado a esas tareas, donde *soldados de artillería y de tanques están construyendo escuelas y asesorando municipalidades, frecuentemente en lenguas que no conocen*²⁵. (La

²⁵ Gates, Robert. "Landon Lecture at Kansas University". November 26, 2007. Disponible en <http://www.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid=1199>

traducción y el énfasis son míos)

El desplazamiento de los civiles termina dejando la dirección de las operaciones externas en manos de los militares, como ocurrió en el Medio Oriente y, de acuerdo con los mismos analistas norteamericanos, como también ha ocurrido con el Comando Sur, coordinador del esfuerzo interagencial.

b. Una nueva estrategia en el terreno

La integración interagencial va seguida de nuevas acciones en el campo operativo. Esta estrategia se ha comenzado a aplicar en Colombia, y se trata de un proceso coordinado para llevar el gobierno a zonas que nunca lo han conocido. De acuerdo con ésta, los militares entran a la zona, dispersan a los grupos rebeldes y crean un perímetro de seguridad al interior del cual ingresan las otras instituciones gubernamentales.

Teóricamente, la población comienza a apoyar al gobierno, y el perímetro de seguridad se amplía.²⁶

Sin embargo este modelo de acción integrada tiene sus riesgos. La posibilidad de militarización del desarrollo es alta, pues los soldados pasan a cumplir un rol de liderazgo en proyectos humanitarios y productivos, incluso hasta

llegan a dirigir procesos de desarrollo comunal. Esta variante de la contrainsurgencia nuevamente confunde lo político con lo militar, subordinando lo primero, y condenándose a la ineficacia militar y política. Este predominio de lo militar se reflejará en la política exterior en general y, en particular, en la lucha contra las drogas.

c. El discurso de Kansas

El señalamiento de la militarización de la política exterior norteamericana se ha venido dando desde muy diversos lugares; sin embargo, llama poderosamente la atención que quien más ha apuntado lo agudo del problema haya sido el mismo secretario de defensa, Robert Gates, quien, en el llamado "discurso de Kansas", señaló lo siguiente:

Lo que es claro para mi es la necesidad de un aumento dramático en el uso de los instrumentos civiles de la seguridad nacional □ diplomacia, comunicaciones estratégicas, ayuda externa, acción cívica, y reconstrucción económica y desarrollo. Debemos enfocar nuestras energías más allá de los cañones y acero de los militares ... También debemos enfocar nuestras energías en otros elementos del poder nacional ... Quiero defender aquí el fortalecimiento de nuestra capacidad para

²⁶ Haugaard et al. Op. Cit. Pg. 19.

usar el “poder suave” y de su integración con el “poder duro” ... Una de las más importantes lecciones de las guerras en Irak y Afganistán es que el éxito militar no es suficiente para ganar ... Después de todo, la participación civil es necesaria tanto para el éxito de las operaciones militares como para aliviar el stress de los miembros de nuestras fuerzas armadas. Verdaderamente, contar con capacidades civiles robustas haría menos probable el uso primario de la fuerza militar, pues los problemas locales pueden ser gestionados antes de que se transformen en crisis.²⁷ (La traducción y el énfasis son míos)

Hay un reconocimiento claro de que el uso de lo militar ha sido insuficiente, y de que la estrategia guerrera no ha tomado en cuenta elementos de carácter civil por querer enfocarse en exceso en la dimensión militar de problemas que podrían resolverse mejor por otros medios. La fatiga de la guerra y el peso del gasto militar en el presupuesto^{xxxiii} han llevado a reconocer las limitaciones del instrumento militar.

7. Conclusiones

a. Teatro de guerra en expansión y la estrategia de Defensa Avanzada

Como se ha visto, la Guerra contra las Drogas empezó en la región andina y el Caribe, luego se extendió a México, después a Centroamérica y hoy parece desplazarse de nuevo hacia el Caribe. Esta cambiante línea del frente configura un teatro de guerra en expansión en el que los países involucrados pagan un alto precio por impedir que las drogas lleguen a los EE. UU.

Los EE. UU., como ya se ha señalado anteriormente, buscan confrontar a sus enemigos más allá de sus fronteras. El almirante Stavridis, comandante del Comando Sur, ha resumido este concepto, así como el involucramiento militar en la política regional, de la siguiente manera:

El Comando Sur lucha para llenar la promesa regional, gracias a compromisos, entre militares que construyen la capacidad de las naciones para proteger sus territorios soberanos. Dados nuestros estrechos vínculos, esta capacidad ampliada y la estabilidad, también proveerán una *primera línea de defensa* para los Estados Unidos. Para apoyar nuestro objetivo, empleamos una

²⁷ Gates, Robert. Op. Cit.

estrategia de cooperación en seguridad en el teatro de guerra que busca *construir capacidades en la nación huésped*. Con el transcurso del tiempo estas capacidades aseguraran que nuestras naciones socias tengan los medios para controlar sus fronteras y proteger a sus ciudadanos, a la vez que *se profundizaran las raíces de la buena gobernanza*.^{xxxiv} (El énfasis es mío)

Una línea de defensa y una promoción militar de gobernanza regional son los objetivos del Comando Sur. Es evidente que la política guerrera busca fijar los objetivos políticos.

b. Sin victoria en tres décadas

Como lo han señalado los críticos revisionistas, esta guerra ha durado varias décadas y aún no hay victoria a la vista. Por el contrario, se ha asistido a una expansión del teatro de la Guerra de Colombia a México y, actualmente, a Centroamérica.

c. Si el conflicto es guerra, no hay otra opción que la militar

Si un conflicto social se define como una guerra, es obvio que la respuesta predominante ha de ser militar.

d. No diferenciación entre las diversas actividades delictivas

La igualación del narcotráfico con la delincuencia común, las pandillas, el terrorismo y otras formas de criminalidad organizada impide la implementación de políticas públicas diferenciadas para hacer frente a cada tipo de fenómeno.

Por otra parte, la existencia de un enemigo difuso □el crimen organizado□ crea problemas. No existe un actor único que se llame "crimen organizado", más bien existen diversas formas de criminalidad organizada. Este es el mismo tipo de problema que se ha presentado con el terrorismo. Declararle la guerra a una técnica de uso de la violencia impide enfrentar el problema desde la agencia, desde las características de los actores delictivos. No es lo mismo la delincuencia de las pandillas que la de los grupos anticapitalistas.

e. Política y desarrollo al segundo plano

Aunque se admita que la política y los objetivos de desarrollo se entremezclan con las metas militares, lo cierto es que, a partir de la definición militar del contexto, todas las otras dimensiones quedan subordinadas a la lógica guerrera.

f. La Defensa Avanzada hace recrudecer el conflicto

La insistencia en la Defensa Avanzada impide enfrentar el problema de la demanda de las drogas en los EE. UU., pues éste se focaliza en el esfuerzo por controlar la oferta y se olvida del verdadero motor de la producción y el narcotráfico: la sed insaciable de drogas de los consumidores norteamericanos.²⁸

Como lo señalan Aguilar y Castañeda²⁹, los estadounidenses seguirán consumiendo drogas y nunca darán la guerra contra ellas, pues nunca van a poner en práctica, dentro de su territorio, el enfoque militar y policiaco debido a sus altos costos. La Defensa Avanzada es la manera de "exportar" su conflicto social interno (consumo de drogas). La guerra se libra afuera y son otros los que ponen los muertos.

g. No habrá cambios radicales a lo interno de los EE. UU.

Quienes esperan que el nuevo enfoque de Obama y de su encargado de la Política de

²⁸ Clinton, Hillary. "Sed insaciable de Drogas". *El Universal*, México, Jueves 26 de marzo de 2009.

²⁹ Aguilar V., Ruben y Jorge G. Castañeda. Op. Cit. Pgs. 83-85.

Control de Drogas lleven a una nueva política centrada en la reducción del daño y no en la represión y el prohibicionismo tendrán que esperar mucho tiempo. El análisis de Hakim precisa:

Sin embargo, a pesar del cambio de actitudes y de tendencias emergentes, las políticas de fondo de los EEUU, aunque reconocidas como fallidas en sus objetivos, permanecen inalterables. Estas parecieran fijadas en piloto automático. Las reformas de leyes y políticas relacionadas con las drogas apenas son escasamente visibles en la agenda de la administración Obama. Hasta ahora, los cambios anunciados por la Casa Blanca son, en su mayoría, de tono y de énfasis, más que de políticas, programas y presupuestos. La política sobre drogas permanece siendo ampliamente un asunto marginal para el Congreso ... El miedo a las drogas ilícitas es todavía un poderoso disuasivo para cualquier apoyo público dirigido a suavizar la línea dura de una política antidrogas de carácter represivo.³⁰ (La traducción es mía)

Inercia al cambio, débiles políticas revisionistas,

³⁰ Hakim. Op. Cit. Pg. 12.

desinterés del Congreso y opinión pública en contra de una nueva política auguran la continuación de la Guerra bajo otras denominaciones, pues mientras no se de un cambio significativo en los EE. UU. resultará difícil lograr cambios significativos en el resto del hemisferio.

Notas

ⁱ Véase el prefacio de *Slaughter, Anne-Marie* y *Bert G. Kerstetter* al documento de Mr. Y, "A National Strategic Narrative". Woodrow Wilson Center. Washington, 2011.

ⁱⁱ No se excluye la participación de otras agencias como el FBI y la DEA.

ⁱⁱⁱ¹ Esta legislación interna de 1878 prohíbe la utilización del ejército o de la fuerza aérea en la represión de disturbios civiles. En el fondo se introduce una distinción entre los roles policiales y militares: los militares están hechos para pelear guerras, mientras que la policía debe contribuir a la aplicación de la ley. Para una discusión amplia del tema véase Withers, Santos y Isacson (2010).

^{iv} Véase Comando Sur. Estrategia de Comando 2016. Disponible en <http://www.southcom.mil/Apps/SC/files/0ui0i1177092386.pdf>.

^v *Posture statement of General Douglas M. Fraser, United States Air Force Commander, United States Southern Command, Before the 112 TH Congress, House Armed Services Committee, March 30, 2011.* La traducción es mía.

^{vi} *Posture statement of General Douglas M. Fraser, United States Air Force Commander, United States Southern Command, Before the 112 TH Congress, House Armed Services Committee, March 30, 2011.* La traducción es mía.

^{vii} La categoría de Estado fallido se relaciona en general con la de seguridad nacional. Véase Rotberg (2004).

^{viii} Para un mayor análisis consúltese Meyer y Ribando (2011).

^{ix} *Latin American Drugs I: Losing the Fight.* Disponible en <http://www.crisisgroup.org/en/regions/latin-america-caribbean/025-latin-american-drugs-i-losing-the-fight.aspx>.

^x "Drogas y Democracia hacia un cambio de paradigma". Disponible en http://www.drogasedemocracia.org/Arquivos/livro_espagnol_04.pdf.

^{xi} Igualmente la represión incide en el aumento de la violencia, como lo admite el Administrador Asistente de

la DEA: "Debemos gestionar las expectativas, y aceptar que cuando los esfuerzos antinarcoóticos aumentaron en México, también aumentó la violencia. Trabajaremos con nuestros socios para explorar vías de disminuir el grado de un resultado similar en Centro América." (*Statement of Thomas Harrigan, Assistant Administrator and Chief of Operations, Drug Enforcement Administration, before the Senate Caucus on International Narcotics Control, United States Senate, Audience entitled: U.S.-Central America Security Cooperation, May 25, 2011*) La traducción es mía.

^{xii} GAO Report to the Honorable Joseph R. Biden, Jr., Chairman, Committee on Foreign Relations, U.S. Senate. "Plan Colombia: Drug Reduction Goals Were Not Fully Met, but Security has improved; U.S. Agencies Need More Detailed Plans for Reducing Assistance". Washington, October 2008.

^{xiii} Congressional record, 28 de Abril de 2009: E992-E993. Disponible en <http://thomas.gov/cgi-bin/query/z?r111:E28AP9-0010>. La traducción es mía.

^{xiv} Disponible en <http://menendez.senate.gov/imo/media/doc/WHDCBillFinal2.pdf>.

^{xv} Informe de la Comisión Global de Políticas de Drogas. Junio 2011, p. 8. Disponible en <http://www.globalcommissionon>

[drugs.org/Report](http://www.drugs.org/Report). Entre los miembros de esta comisión se encuentran Carlos Fuentes, Mario Vargas Llosa, Cesar Gaviria, George P. Shultz, Javier Solana, Koffi Annan y Paul Volcker.

^{xvi} "Drogas y Democracia hacia un cambio de paradigma". Disponible en http://www.drogasedemocracia.org/Arquivos/livro_espanhol_04.pdf. Ver páginas 11-13.

^{xvii} "Drogas y Democracia hacia un cambio de paradigma". Disponible en http://www.drogasedemocracia.org/Arquivos/livro_espanhol_04.pdf. Ver página 14.

^{xviii} "Tres de cada cuatro norteamericanos creen que la guerra de cuarenta años de los EEUU contra las drogas ha fracasado. Este punto de vista reportado en un sondeo Zogby de 2008 ... revela la profunda decepción de los ciudadanos norteamericanos con las políticas anti-drogas de su gobierno." (Hakim, 2011: 1) La traducción es mía.

^{xix} Arson ha señalado ante el Senado Norteamericano que "Centroamérica es una representación clásica de la dinámica del comercio de drogas en las pasadas décadas, durante las cuales las mejoras en un país o subregión se traducen en deterioros en otras. El efecto balón (o globo)

describe el fenómeno por el cual reducciones en el cultivo de coca en un país conducen a incrementos en otro. Pero este efecto es el más pernicioso de todos los aspectos del crimen organizado, desde el cultivo de drogas hasta todas las formas del tráfico ilegal, pues los traficantes se adaptan a la represión creciente para satisfacer niveles de demanda persistentes así como sus correspondientes niveles de ganancia. Centroamérica está pagando un alto precio a causa de este escenario continuamente cambiante.” (Arson, Cynthia, before the Senate Caucus on International Narcotics Control at the 2 May Hearing: U.S.–Central America Security Cooperation. Disponible en <http://drugcaucus.senate.gov/hearing-5-25-11/ARNSON%20testimony.pdf>) La traducción es mía.

^{xx} Véase Aguilar y Castañeda (2009) para datos.

^{xxi} “... los comandos regionales con responsabilidades en el hemisferio occidental —el Comando Norte y el Comando Sur— están desempeñando un papel de mayor envergadura en la región. En vez de que el Departamento de Estado — responsable de la política exterior y del esfuerzo

diplomático— esté encabezando la interacción con América Latina, muchas veces es el Comando Sur ... quien asume el liderazgo de la relación. En su afán por ser más efectivo en sus misiones y más eficiente con sus limitados recursos, *el Comando Sur está liderando la tarea de integrar las acciones de varias agencias estadounidenses*, incluidos los Departamentos de Estado, Justicia, Energía y Seguridad Nacional, así como la CIA, el FBI, la DEA y USAID ... esas otras entidades son incapaces de hacerlo, dada la estructura burocrática actual de Estados Unidos y, por eso, *el Comando Sur ha tomado la delantera. El aparato burocrático estadounidense no ha sido capaz de reorganizarse para hacerle frente a las amenazas y desafíos del siglo XXI que, en muchos casos —sobre todo en esta región—, no son de carácter militar*. En vez de encargar a una entidad civil la tarea de pensar estratégica e integralmente sobre las necesidades de la región y encabezar una campaña para ayudar en cuestiones de desarrollo ... se tiene a una entidad militar realizándola ...” (Deare, 2008: 22-34) El énfasis es mío.

^{xxii} “Al mismo tiempo que aplicaban la ley, las fuerzas

armadas mexicanas han cometido serias *violaciones de los derechos humanos* que incluyen desapariciones forzadas, asesinatos, torturas, violaciones y detenciones arbitrarias. Los abusos que se detallan en este informe incluyen la desaparición forzada y la violación de mujeres indígenas durante campañas de contrainsurgencia y contranarcóticos en el Sur de México. Muchas de las víctimas de los abusos documentados en este informe no tenían relación alguna con el comercio de drogas o los insurrectos” (*Human Rights Watch. Uniform Impunity. Mexico’s Misuse of Military Justice to Prosecute Abuses in Counternarcotics and Public Security Operations, p. 2*. La traducción y el énfasis son míos). La situación en Colombia presenta aspectos similares: “... el ejército colombiano ha sido culpado por un número alarmante de asesinatos extrajudiciales, que incluyen ejecuciones extrajudiciales conocidas como “falsos positivos”. Se señaló a miembros del ejército, presionados para mostrar resultados, como responsables de asesinatos de civiles que luego reportaron como combatientes enemigos muertos en acción ... El gobierno no lleva estadísticas de estos casos,

pero en mayo del 2010, el Fiscal General estaba investigando 1,366 casos de ejecuciones extrajudiciales cometidas por agentes estatales e involucrando más de 2,300 víctimas ...” (*Human Rights Watch. World Report 2011*. Disponible en <http://www.hrw.org/en/world-report-2011/world-report-2011-colombia>. La traducción es mía.

^{xxiii} “*Joint Task Force Guantanamo (JTF-GTMO)*, localizada en la estación naval norteamericana de la bahía de Guantanamo, Cuba, dirige la detención y los interrogatorios en apoyo a la Guerra contra el Terrorismo, coordina e implementa operaciones de filtrado de detenidos y apoya investigaciones de aplicación de la ley y crímenes de Guerra, así como las Comisiones Militares para los Combatientes Enemigos Detenidos.” (*United States Southern Command, Command Strategy 2018: 7*) La traducción es mía.

^{xxiv} En esta dimensión de la situación el papel de la Administración de Control de Drogas es muy importante por su estrecha imbricación con los aparatos policiales regionales. La estrategia de la DEA ha sido llamada Estrategia de Ataque contra el Flujo de Drogas (DFAS, por sus siglas en inglés), e involucra al Departamento de Defensa y a otras agencias

norteamericanas. El objetivo es interrumpir el tráfico de drogas en cooperación con los países de la región. La DEA mantiene oficinas en cada uno de los países, así como personal temporal, incluyendo los Equipos de Apoyo y Asesoramiento de Despliegue Extranjero (FAST, por sus siglas en inglés). Estos equipos realizan investigaciones de alto nivel y dan entrenamiento a las policías centroamericanas. También operan las Unidades de Investigaciones Sensitivas (SIUs, por sus siglas en inglés) y desarrollan interceptación de comunicaciones, así como las *Vetted Units* que dirigen investigaciones complejas para ayudar a las fiscalías.

^{xxv} Sobre este tema véase Urcuyo (2010)

^{xxvi} Sobre esta temática consúltese Zaffaroni (2006); Cancio y Gómez (2006); Torres (2008); Massé, Jean y Giudicelli (2009); y Delmas (2010).

^{xxvii} Véase el caso del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) colombiano.

^{xxviii} Para México la alternativa es la construcción de una policial nacional, véase Aguilar y Castañeda (2009: 121).

^{xxix} "... las precondiciones para futuros estallidos de turbulencia populista en dos regiones democráticas del mundo donde los EE. UU. tienen *intereses de seguridad vital* —Europa y

América del Sur. *Los políticos populistas han alterado ya el entorno de la seguridad en ambas regiones y es probable que lo alteren aun más dramáticamente.* Donde estos estallidos ocurran ... *deberán tener el potencial para minar el núcleo democrático sobre el que descansa el centro de la política de seguridad contemporánea de los EE. UU.* En algunas regiones, como en los Andes, donde las instituciones democráticas son particularmente débiles, *la turbulencia populista podría llevar al fallamiento de los estados.*" (Ropp, Steve C. *The strategic implications of the rise of populism in Europe and South America*). Disponible en <http://www.carlisle.army.mil/ssi>. La traducción y el énfasis son míos.

^{xxx} "Cambiantes temas de seguridad regional en el hemisferio occidental: 1. Intereses de los EEUU en temas de seguridad del Caribe; 2. fuerzas de seguridad hemisféricas (militares y policía) y nuevas amenazas; 3. mejoramiento de los vínculos de seguridad con Brasil; 4. secciones de la insurrección colombiana; 5. inmigración y contrabando de personas como un tema de seguridad; 6. el espacio gobernable alternativamente y sus implicaciones para la seguridad territorial; 7. las pandillas y otros crímenes transnacionales

como una amenaza para la región; 8. Venezuela como exportador de inestabilidad política; 9. redes de terrorismo financiadas por el narco; 10. inestabilidad y poblaciones indígenas y pobres en exclusión; 11. *implicaciones de la emergente amenaza del populismo en la región, la diferencia entre populistas y la "izquierda responsable"*; 12. desconexión fundamental entre las visiones norteamericana y latinoamericana sobre las amenazas a la región; 13. implicaciones a largo plazo sobre la presencia de China en América Latina; 14. mantener la viabilidad de las fuerzas de seguridad hemisféricas en tiempo de recortes presupuestarios; 15. implicaciones de una Cuba post castro para la seguridad de los EE. UU.; 16. la formación de una comunidad de seguridad norteamericana; 17. mejoramiento de los nexos de seguridad entre México y los EE. UU.; 18. implicaciones de la Guerra contra las Drogas en México; 19. impacto y conveniencia de formar fuerzas subregionales como la *Conferencia de Fuerzas Armadas Centroamericanas (CFAC)*." (*U.S Army War College key strategic issues list 2009*. Disponible en <http://www.StrategicStudiesInstitute.army.mil/>. El énfasis es mío) Aparte de constatar la inclusión del tema del populismo como un tema de seguridad nacional (amenaza), es importante señalar también que esta extensa lista confirma

nuestra tesis que el enfoque militar de la seguridad nacional incluye la más amplia variedad de aspectos (China, drogas, inmigración, pandillas, inestabilidad política) lo que lleva a la imposibilidad de establecer matices en el análisis y a equivocadas respuestas militares a desafíos que no tienen este carácter. Como última observación cabe resaltar el viejo proyecto de Fuerzas Armadas Centroamericanas, incompatible con la realidad constitucional de Costa Rica y Panamá.

^{xxxix} *U.S Army War College key strategic issues list 2009*. Disponible en <http://www.StrategicStudiesInstitute.army.mil/>.

^{xxxix} *U.S Army War College key strategic issues list 2009*. Disponible en <http://www.StrategicStudiesInstitute.army.mil/>.

^{xxxix} El exdirector de la revista *Foreign Policy* ha precisado el problema del gasto militar al señalar que "El Pentágono consume cerca de un tercio del presupuesto nacional norteamericano y en los últimos diez años el gasto militar estadounidense ha venido aumentando al 9% cada año. En Washington ha comenzado recientemente un debate sobre la necesidad de reducir el gasto militar." (Naim, 2011)

^{xxxix} *Armed services committees. The posture statement of*

admiral James G. Stavridis, United States Navy commander, United States Southern Command before the 110th Congress. March 21-22, 2007.

Bibliografía

Aguilar V., Ruben y Jorge G. Castañeda. *El Narco: la Guerra Fallida*. México: Editorial Punto de Lectura, 2009.

Brands, Hal. "Mexico's Narco-Insurgency and US Counterdrug Policy". May, 2009. Disponible en <http://www.StrategicStudiesInstitute.army.mil/>

_____. "Crime, violence, and the crisis in Guatemala: a case study in the erosion of the state". May, 2010. <http://www.StrategicStudiesInstitute.army.mil/>

Cancio, Meliá y Gómez-Jara, Díez (eds.). *Derecho Penal del Enemigo. El discurso Penal de la exclusión*. Madrid: Edisofer, 2006.

Clinton, Hillary. "Sed insaciable de Drogas". *El Universal*, México, Jueves 26 de marzo de 2009.

Deare, Craig. "La militarización en América Latina y el papel de Estados Unidos." *Foreign Affairs Latinoamérica* 8.3 (2008): 22-343.

Delmas-Marty, Mireille. *Libertés et sûretés dans un monde dangereux*. Paris: Seuil, 2010.

Ferrajoli, Luigi. *Derecho y Razón. Teoría del Garantismo Penal*. Madrid: Editorial Trotta, 2005.

Gates, Robert. "Landon Lecture at Kansas University". November 26, 2007. Disponible en <http://www.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid=1199>

Hakim, Peter. "Rethinkink US Drug Policy. Interamerican Dialogue." Washington. February, 2011.

Haugaard, Lisa; Adam Isacson; George Withers; Abigail Poe; Joy Olson; Lucila Santos y Colin Smith. "Waiting for Change: Trends in U.S Security Assistance to Latin America and the Caribbean". Washington Office on Latin America (WOLA), Washinton. May, 2010.

Manwaring, Max G. "A contemporary challenge to State sovereignty: gangs and other illicit Transnational Criminal Organizations (TCOs) in Central America, El Salvador, México, Jamaica, and Brazil". December 2007. Disponible en <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/display.cfm?pubID=83>.

- ____. "A New dynamic in the western hemisphere security environment: the mexican Zetas and other private armies." September, 2009. Disponible en <http://www.StrategicStudiesInstitute.army.mil/>.
- Massé, Michel, Jean, Jean Paul y Giudicelli, André. *Un Droit Penal Postmoderne. Mise en perspective des évolutions et ruptures contemporaines*. Paris: PUF, 2009.
- Meyer, Peter J. y Ribando, Clare. "Central America Regional Security Initiative: Background and Policy Issues for Congress". Congressional Research Service. 7-5700. Washington. March 30, 2011.
- Naim, Moises. "Del Prohibido Fumar al Prohibido Pensar". *El País*, 22 de febrero de 2009.
- ____. "EEUU: tres puntos ciegos". *El País*, 25 de mayo de 2011.
- Ribando Selke, Clare. "Merida Initiative for Mexico and Central America: Funding and Policy Issues". Congressional Research Service. Washington, January 21, 2011.
- Rotberg, Roberth I. *When States Fail. Causes and consequences*. New York: Princeton University Press, 2004.
- Simone, Raffaele. "Le Populisme est une reponse aux angoisses collectives". *Le Monde*, 30 avril 2011.
- The Economist*. "The Drug War Hits Central America". April 16th-22nd, 2011.
- Torres, Sergio Gabriel. *Derecho Penal de Emergencia. Lenguajes, discurso y medios de comunicación, emergencia y política criminal*. Buenos Aires: Ad Hoc, 2008.
- Urcuyo, Constantino. "La obsesión con la seguridad y la reforma procesal". En J. Llobet Rodríguez y D. Durán Chavarría. *Política Criminal en el Estado Social de Derecho*. Editorial Jurídica Continental. San José, 2010: 131-137.
- Williams, Phil. "Drug Trafficking, Violence, and the State in Mexico". Abril, 2009. Disponible en <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/display.cfm?PubID=913>
- Withers, George. Adam Isacson, Lisa Haugaard, Joy Olson, y Joel Fyke. "Ready, Aim , Foreign Policy. How the Pentagon's role in foreign policy is growing, and why Congress—and the American public—should be worried." Washinton Office of Latin America

(WOLA), Washington.
March, 2008a.

____. "La Política Exterior se
viste de Camuflado."
Washington Office of Latin
America (WOLA),
Washington. April, 2008b.

Withers, George; Lucila Santos
y Adam Isacson. "Preach
What you Practice. The
Separation of Military and

Police Roles in the
Americas". Washington
Office on Latin America
(WOLA), Washinton.
November, 2010.

Zaffaroni, Raul E. *El Enemigo
en el Derecho Penal*.
Madrid: Editorial Dykinson,
2006