

# **EL PUNTO DE ENUNCIACIÓN DE LA AMENAZA A LA SEGURIDAD: APROXIMACIÓN DESDE EL ANÁLISIS DEL NARCOTRÁFICO Y LA VIOLENCIA EN AMÉRICA LATINA**

María Dolores Ordóñez

Centro de Estudios Estratégicos de la Universidad de las Fuerzas Armadas ESPE, Sangolquí, Ecuador

\*Autor de correspondencia: mdordonez4@espe.edu.ec

Recibido 05 de mayo 2018, aceptado después de revisión al 20 de septiembre 2018

## **RESUMEN**

Existe un nuevo escenario que se debe analizar desde la situación particular de cada país la cual es sobre las nuevas amenazas, que ha llevado a que cada Estado cambie las directrices sobre seguridad nacional y políticas exteriores. Para América Latina una de sus mayores debilidades es que no tiene una visión clara de la problemática por lo que no puede generar una solución adecuada a sus conflictos, como por ejemplo en Narcotráfico. Este sin duda ha sido una de las mayores amenazas sin resolver de la región ya que no solo depende de la perspectiva de la producción y de las rutas de tránsito hacia el destino final, sino que depende de todo el entorno económico y social que lleva a que este sea una forma de vida común. El equilibrio entre una lectura correcta de la problemática y la influencia global lleva a tomar medidas tanto políticas, como de seguridad nacional y defensa, que logren establecer una estructura institucional fuerte capaces de solucionar estos conflictos.

**Palabras clave:** Conflicto, amenazas, seguridad nacional, narcotráfico, violencia.

## **ABSTRACT**

There is a new scenario that needs to be analyzed from the particular situation of each country which is about the new hazards, which has led each State to change the guidelines on national security and foreign policies. For Latin America, one of its greatest weaknesses is that it lacks of a clear vision of the issue, so it fails to generate an adequate solution to its conflicts, such as drug trafficking. This has undoubtedly been one of the greatest unsolved hazards in the region since it not only depends on the perspective of production and transit routes to the final destination, but also depends on the entire economic and social environment that leads to let this be a common way of life. The balance between a correct reading of the problem and the global influence leads to take measures both political, as national security and defense, which may establish a strong institutional structure capable of solving these conflicts.

**Key words:** Conflict, hazards, national security, drug trafficking, violence.

## INTRODUCCIÓN

### UNA PERSPECTIVA DE LA AMENAZA DESDE LA REGIÓN SURAMERICANA

Las preocupaciones de los estados por la seguridad se han modificado con el tiempo y la aparición en el escenario de las llamadas nuevas amenazas, no han hecho sino reorganizar y reorientar las necesidades de la defensa y relaciones exteriores, colocando así nuevas prioridades que inciden directamente sobre las formas de proyectar las estrategias de seguridad y política internacional así como de (re)adaptar el uso de las fuerzas militares. Si bien el marco constitucional y doctrinario de la defensa continúa siendo, para la mayoría de naciones de Suramérica, la protección de la soberanía territorial, no cabe duda que la conducción de la defensa no puede estar ajena al tratamiento de la intromisión de nuevas amenazas no estatales y de carácter transnacional que ponen en riesgo la seguridad y estabilidad de los países, obligando así a tomar en cuenta nuevos elementos.

Como lo señaló el pensador brasileño Héctor Luis Saint Pierre, en el caso de América Latina, una vez terminada la Guerra Fría la calificación de las amenazas para el continente, fueron determinadas en gran parte por la influencia del Consenso de Washington que, a través de las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas (CMDA) “consistió en consensuar una agenda de amenazas no tradicionales, comunes a todos los países, que permitiesen articular una respuesta también común.” (Saint Pierre, 2016). En efecto, al finalizar la Guerra Fría, con la fragmentación de los dos grandes bloques se extendió el espectro de dimensiones a tomar en cuenta en el análisis teórico de la seguridad. De hecho, desde los años 1970 existían ya corrientes de pensamiento críticas al modelo realista ya que se hacían cada vez más visibles los impactos de varios fenómenos sobre la seguridad tal como: la economía, el medio ambiente, las amenazas armadas no militares, entre otros. Cabe señalar que Saint Pierre, desde su análisis, piensa que entre las mayores fallas de la propuesta de Washington que tomó fuerza en la década de los años 90, estaba la de “considerar que las amenazas constituyen un fenómeno objetivo y único para todo el continente” (Saint Pierre, 2016). Si bien se entiende que la intención consistía en armonizar una agenda que tendría como objetivo otorgar menos protagonismo al Estado (reducir su tamaño en todos los aspectos), se concibe que existen factores específicos de cada país que no pueden ser leídos de forma transversal y que a la larga traerían dificultades en que la agenda se consolidara al antojo de quien la propuso. En este sentido Saint Pierre señala que la idea del Consenso era de ocupar a las Fuerzas Armadas en el combate a estas nuevas amenazas para desviarlas de sus misiones específicas mientras que “por otro lado, la defensa del continente quedaría en manos de la capacidad militar de los Estados Unidos” (Saint Pierre, 2016).

Poco a poco desde inicios del siglo 21, el continente se fue desprendiendo de estas agendas y pese a seguir con la idea de plasmar grandes ideas comunes para enfrentar las nuevas amenazas se tomaría en cuenta no solamente las especificidades de cada Estado pero se desplazaría la preocupación por la seguridad desde el Estado hacia el ser humano.

Estas reflexiones derivarían a nivel continental en una definición consensuada durante la Declaración sobre Seguridad en las Américas de la Organización de Estados Americanos en México en el año 2003: “Nuestra nueva concepción de la seguridad en el hemisferio es de alcance multidimensional, incluye las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados del hemisferio, incorpora las prioridades de cada Estado, contribuye a la consolidación de la paz, al desarrollo integral y

a la justicia social, y se basa en valores democráticos, el respeto, la promoción y defensa de los Derechos Humanos, la solidaridad, la cooperación y el respeto a la soberanía nacional” (Organización de Estados Americanos, 2003).

La ampliación de la concepción de la seguridad a dimensiones no solamente militares y centradas en el Estado, a pesar de parecer más inclusivas conllevan riesgos que no tardarían en aparecer en la realidad de su aplicación. En palabras de John Griffiths: “El riesgo de una agenda amplia de seguridad conlleva la posibilidad de terminar “segurizando” o militarizando la neutralización de amenazas.(...), pero el riesgo que se asume con dicha política es que en su neutralización se termine aplicando una estrategia inadecuada por situar el tema en el ámbito de la seguridad.” (Spielman, 2012, pág. 216)

No obstante, este debate sobre las concepciones de seguridad está en constante actualización y responde indudablemente a visiones culturales e ideológicas que pesan a la hora de definir y priorizar las amenazas. Siguiendo la idea de Saint Pierre en su Breve discusión conceptual sobre “amenazas”, se las define como un “fenómeno perceptivo” (Saint Pierre, 2016), es decir que su concepción está sujeta a la aprehensión que uno tiene a ciertos eventos o a la posibilidad de ocurrencia de estos. La idea medular de este postulado reside en que la amenaza no es objetiva y que por lo tanto es imposible proponer una agenda común para combatirla pues entran en juego muchas especificidades.

En efecto, la amenaza se concibe desde el punto de vista del sujeto o en el caso del Estado (país) que la percibe, también “dependerá de su historia, de su enclave geopolítico, de la característica de sus vecinos, de su proyección internacional, de sus vulnerabilidades y sus potencialidades y, más específicamente, de la calidad de la estructura de su defensa” (Saint Pierre, 2016). En tal sentido también se medirá el alcance o magnitud de la amenaza en función de la “fortaleza del amenazador” y “la capacidad de defensa del amenazado” (Saint Pierre, 2016). La complejidad para conjugar estas variables y lograr una lectura lo más cercana a la realidad para identificar y clasificar las amenazas y así poder diseñar posibles respuestas, requiere de análisis profundo y minucioso.

La seguridad entonces, en su nivel estratégico se ve obligada a ser multidisciplinaria y especializada, para acercar a los gobernantes a la mayor intermediación con la realidad y considerar los elementos y las variables suficientes para incrementar las probabilidades de adoptar estrategias viables y certeras para beneficio y protección de un país. En ese marco, podemos decir que el listado de amenazas varía según los países y su situación geoestratégica, así como el corte político de su gobierno. En efecto, no tendrán las mismas definiciones los países azotados por un conflicto interno o por una fuerte ola de migración, como las naciones que se encuentran lejos de esas problemáticas. Asimismo, no se determinarán las mismas estrategias frente a un problema migratorio según sea un gobierno de tipo progresista que promulgará una política de libre movilidad, versus un gobierno ultra conservador que tenderá a cerrar sus fronteras.

Como lo hemos visto, la definición de la amenaza está marcada por su lugar de enunciación y de percepción, por lo que, una vez determinado este marco, este trabajo pretende analizar dos de las manifestaciones más presentes en la región y que se han convertido en fenómenos comunes, que tienen cierta relación entre sí, pero que sobre todo, no conocen fronteras: la violencia y el narcotráfico en el contexto contemporáneo. Frente a esa descripción, revisaremos la pertinencia de las políticas aplicadas para enfrentarlos, y de acuerdo a sus efectos, analizaremos cómo la calificación de la amenaza y su tratamiento obedecen a consideraciones distintas que pueden alterar sus resultados.

## SURAMÉRICA: INESTABILIDAD Y VIOLENCIA

Suramérica representa alrededor del 6% de la población mundial con un aproximado de 300 millones de habitantes; se compone de 12 países y 1 territorio francés. Esta región es apetecida por sus inmensas riquezas naturales y se compone de una gran diversidad étnica. Su historia, su situación socio económica y la composición de su institucionalidad política hacen que sufra varios fenómenos que ponen en riesgo la estabilidad de sus países y por ende, de sus habitantes. Si bien Suramérica es una región de paz -pues no existen conflictos interestatales-es una de las regiones con mayores niveles de inseguridad y violencia. Este fenómeno que de alguna manera tiene también su origen en las problemáticas sociales y económicas, se alimenta además de la inestabilidad política y de gobernabilidad con bajos niveles de estabilidad y legitimidad institucional. Estos elementos conllevan a la inestabilidad social, corrupción en todos los niveles de Estado, como caldo de cultivo para la penetración del crimen organizado en todas las esferas de los países.

Se destaca el arco de la violencia en el norte de Suramérica con Colombia y Venezuela, existiendo allí las más altas tasas de muertes violentas. En efecto, de las 10 ciudades más violentas del mundo, 4 se encuentran en Suramérica y de esas, todas, en Venezuela.

## SURAMÉRICA: CONFIGURACIÓN DE LA GEOPOLÍTICA DEL NARCOTRÁFICO

La región suramericana es donde se produce la totalidad de la cocaína comercializada en el mundo por tanto es el punto de inicio del negocio que termina en los consumidores.



Figura 1. Suramérica y los Flujos Regionales de Cocaína Fuente: [www.rusi.org](http://www.rusi.org) /UNODC

En la región Suramericana la relación entre violencia y narcotráfico y las implicaciones que esto tiene para la seguridad y defensa, afecta de forma heterogénea a los países. En la región, el foco de la violencia se concentra esencialmente en el norte de la región entre y Colombia y Venezuela, esta última siendo la nación cuyas ciudades tienen los índices de muertes violentas más altos del mundo y que responde a una situación que describiremos a continuación.

Colombia por su parte ha sido azotada históricamente tanto por la guerrilla interna de la que ha sido el escenario en los 50 últimos años, así como por el narcotráfico. El complejo conflicto interno que ha dejado hasta ahora como saldo 260.000 muertos, 45.000 desaparecidos y casi 7 millones de personas desplazadas de sus hogares (Calvo, 2016).

A partir de la firma de la paz el pasado 26 de septiembre 2016, una nueva realidad está operando en Colombia y no es más alentadora que la anterior. En su último periodo de vida, las FARC-EP llegaron a ocupar 242 municipios (de 1122 que existen en Colombia). Hoy, los desmovilizados del ex grupo guerrillero están replegados en 26 zonas veredales, por lo que el eje que genera un nuevo foco de preocupación está en la reorganización de estos territorios abandonados. Territorios temporales y transitorios acordados entre el gobierno colombiano y las FARC para garantizar el cese al fuego, hostilidades bilateral y definitivo y la dejación de armas para reiniciar el proceso de reincorporación de las estructuras de las FARC a la vida civil.

Este momento de transición está marcado por un atraso del Estado colombiano en tomar el control lo que se traduce por reacomodos de bandas delictivas que aprovechan este vacío para apoderarse de estos territorios. Es así que se identifican a grupos criminales especialmente el llamado “Clan del Golfo” que aumentó en sus filas a algunos guerrilleros que no se han acogido a la desmovilización, que están tomando el control de los territorios abandonados por las FARC-EP y sobre todo, sobre los negocios ilícitos en varias zonas. Es así que hoy ocupan 74 municipios de los cuales 18 han caído bajo ese control entre noviembre 2016 y julio 2017. Este reacomodo no está libre de violencia pues para lograr el control de las zonas, las bandas se confrontan entre ellas, reclutan a la fuerza a jóvenes de las zonas más deprimidas y se imponen a la fuerza. Estas dinámicas, se acompañan por supuesto de efectos colaterales sobre la población civil: muertes y desplazamientos de población.

Las modalidades de estos grupos para actuar son su mayor fortaleza pues carecen de estructuras jerárquicas y funcionan a través de redes de grupos menores llamados combos, que responden a misiones específicas contra un pago. De esa forma pululan los servicios criminales que se encargan de los “trabajos sucios” (eliminación selectiva y ejemplarizante para mantener el terror y corrupción a autoridades para mantener impunidad), como también de actividades ligadas a la minería ilegal, el tráfico de combustibles, tráfico de armas y vigilancia y control de las rutas del narcotráfico. Es muy difícil identificar entonces a los cabecillas o mandos principales para neutralizarlos. Si bien existen responsables de dar órdenes, son fácilmente reemplazables sin afectar la cadena criminal.

Haciendo este paso rápido sobre la situación de Colombia que, sin duda, cuenta con varios componentes que ahonda sobremanera la problemática de seguridad y defensa de la región andina, es necesario también referirse a la situación de Venezuela. Según el Observatorio Venezolano de Violencia, en el 2016 ese país ha sufrido 28.479 muertes violentas y una tasa de 91 muertes violentas por cada 100 000 habitantes. Cuatro de las 10 ciudades más violentas del mundo se encuentran en Venezuela con Caracas en el primer lugar mundial con una tasa de 130 muertes por cada 100 000 habitantes y contabilizando un cuarto de millón de muertos en 16 años, Maturín con 84 por cada 100 000 habitantes, Ciudad Guayana con una tasa de 82 y Valencia de 72 (Seguridad, Justicia y Paz, 2017)) cuyas causas se configuran bajo una superposición de situaciones que tienen que ver en primera instancia con la contexto político de un régimen que, en su permanencia en el poder, ha logrado cierta parcialización de la justicia y altos niveles de desinstitucionalización. Esto ha logrado sistematizar la corrupción en todas las instancias de control y una descomposición de los sistemas de fiscalización, creando en la ciudadanía un sentimiento de caos y ausencia de regulaciones e importante impunidad frente al crimen (Observatorio Venezolano de Violencia, 2016).

En segunda instancia el Observatorio señala que los homicidios se han volcado más violentos con la utilización de armamento más sofisticado y con estrategias de combate más especializadas por parte de las bandas contra las fuerzas del orden. El nivel de violencia también se ha hecho evidente en la aparición de modalidades de masacres que han implicado muertes múltiples. Según el informe del OVV: “Las masacres de Tumeremo, Cariaco o Barlovento son una expresión conocida, pero los estimados nuestros es que en el año 2016 ocurrieron al menos 22 asesinatos múltiples en cada mes calendario”. Por otro lado, la respuesta policial y militar frente a la delincuencia también se ha vuelto más violenta implicando que el “80% de los casos de resistencia a la autoridad concluyeron en muertes” (Observatorio Venezolano de Violencia, 2016). Esto contribuye a la escalada de violencia y caos pues la respuesta de cada parte va en aumento constante y sostenido.

También, la situación económica es un agravante de este ambiente pues la pérdida de valor adquisitivo y la falta de oportunidades de empleo han sumido a la población en la pobreza que, dentro de los tejidos sociales más vulnerables, ha tenido que recurrir al delito para su supervivencia, esto también es cierto para extractos de la juventud que han sido blancos perfectos para el reclutamiento de las pandillas. El empobrecimiento generalizado de la población va de la mano con mayores niveles de corrupción en todas las instancias y especialmente en las de control pues se identifica altos indicios de descomposición e introducción en el delito dentro de los cuerpos policiales y operadores de justicia, convirtiendo a la población que deben proteger, en más vulnerable e indefensa. (Observatorio Venezolano de Violencia, 2016)

Con este panorama como antecedente, la posición de Venezuela dentro de la geografía del narcotráfico equivale, según el Departamento de Estado de los Estados Unidos, al mayor país de tránsito de droga desde Colombia hacia África y Europa. En efecto, el informe que reseña la situación del 2016 interpela sobre los múltiples casos de narcotráfico a gran escala en Venezuela en el que se encuentran involucrados altos funcionarios del Estado. Entre esos encausados figuran un General del Ejército acusado de participar en una red de narcotráfico; dos sobrinos de la Primera Dama venezolana arrestados en Haití y vinculados a un cargamento de 800 kilos de cocaína; altos funcionarios de los servicios de inteligencia y del Cuerpo de Investigaciones Penales implicados en actividades de narcotráfico; así como otros funcionarios señalados por tener nexos con los grupos armados de Colombia que se dedican al narcotráfico. (Departamento de Estado de los Estados Unidos, 2017).

La contaminación del crimen organizado en las más altas esferas del Estado asegura los niveles de impunidad y sobre todo el funcionamiento, a la luz del día de los estamentos más operativos del narcotráfico, estos son: tránsito, almacenamiento, guerra por el control de los territorios con sus respectivos ajustes de cuentas manejados por las pandillas juveniles o bandas de menor calibre, esto edulcorado por las dinámicas propias de las pandillas juveniles que, dedicadas a la extorsión, al narcomenudeo y al robo que además desarrollan códigos de conducta en los que la violencia y la muerte son señales de autoridad y liderazgo dentro de sus organizaciones (Marmol, 2013). Todo esto tiene como resultado, un control importante por parte de narcotraficantes de territorios importantes, ausencia del control del Estado y complicidad de agentes estatales y gubernamentales en la estructura delictiva, elementos que ponen altamente en riesgo la estabilidad democrática del país y que pueden afectar incluso la estabilidad regional pues la violencia acarrea desplazamientos de población que buscarán refugiarse en otros países aledaños que no necesariamente estarán preparados para recibir olas de migración.

## NARCOTRÁFICO EN LA REGIÓN: TRATAMIENTO ERRÓNEO DE UNA AMENAZA Y SUS RESULTADOS DE VIOLENCIA

Los fenómenos antes descritos ponen sobre el tapete el complejo debate sobre la concepción de seguridad y defensa que debería imperar en una región atravesada por incertidumbres y sobre todo la calificación de las amenazas en función de la realidad desde donde se las emite. Específicamente, sobre el tema del narcotráfico, algunas evidencias muestran el fracaso de las políticas aplicadas hasta el momento para enfrentarlo, pues -a la vista- encontramos el auge de los índices de violencia por un lado, sintomáticos del entramado criminal, así como la contaminación, a cada vez más gran escala, de la corrupción como consecuencia de la penetración del crimen organizado en todas sus versiones. La parte medular planteada por Saint Pierre al inicio de este trabajo sobre la proveniencia de la calificación de la amenaza, aplicada al campo específico del Narcotráfico en la región: tratamiento erróneo de una amenaza y sus resultados de violencia narcotráfico, es entonces de especial relevancia. En efecto, a la luz del análisis antes presentado podemos advertir sobre las distintas visiones que han existido para abordar el problema de las drogas que justamente están atravesadas por el lugar de enunciación de la amenaza. Es así que, hasta hace poco, se consideraba de forma más delimitada las zonas del mundo que consumían, de las que producían, estas últimas consideradas como las únicas causantes del fenómeno y por tanto las que debían asumir la responsabilidad más fuerte, lo que llevaba a un combate sesgado del fenómeno. Hoy, el desarrollo de pensamiento sobre ese problema se complejizó y obligó a una lectura más especializada del fenómeno y sobre todo de estrategias más integrales para enfrentarlo.

La perspectiva del problema mundial de las drogas abordada únicamente desde la prohibición o la lucha contra la producción y tráfico era totalmente parcial y no brindaba soluciones desde la causa del problema: la demanda. Si bien la mayor parte del consumo existe en América del Norte y Europa, estas regiones no rinden cuentas de sus acciones en contra del narcotráfico, pues es de sentido común que si existe tal cantidad de consumidores, existen un importante número de proveedores, además que los costos de venta son netamente más altos en las calles de las grandes ciudades del mundo occidental. Según cifras publicadas en El País de España en marzo de 2016 un kilo de cocaína puede llegar a costar en España hasta 35000 euros.

Es entonces necesario incluir en el análisis y detenerse sobre el destino de las grandes ganancias de los centros de distribución pues como lo vimos hasta ahora, la producción, transporte e introducción en los países de consumo está manejado por redes delictivas altamente especializadas que operan de forma transnacional por todo el continente, acudiendo a altos niveles de corrupción de autoridades locales. Pero en las redes que operan en la venta directa a los consumidores también transitan grandes cantidades de dinero que requieren introducirse en el mercado legal sin que quede en evidencia de como aquello es combatido. Citando a otros autores, el pensador Fernando Carrión advertía en su análisis sobre el funcionamiento del narcotráfico como una red global: “(...) solo el 2,6% del valor total de la cocaína colombiana que se vende en las calles de Estados Unidos regresa a este país. Por eso el comportamiento errático de los precios a lo largo del territorio” (Carrión, La Red Global del Narcotráfico, 2015).

En especial, Estados Unidos, que es uno de los principales países en fiscalizar a los demás sobre sus acciones contra el narcotráfico, sin embargo en materia de lavado de activos no consta en ninguna lista de países cuyas regulaciones son puestas en cuestión, no obstante, existen algunos reportes serios en los últimos diez años que demuestran la participación de entidades bancarias estadounidenses y europeas en el lavado de activos, no solo proveniente del narcotráfico sino de otros crímenes transnacionales así como de la corrupción en varios países del mundo.

Es así que ya desde el 2001 se advertía sobre la participación del sector financiero y bancario estadounidense y europeo en la cooptación y blanqueo de dineros mal habidos tras una denuncia hecha por el Subcomité Permanente de Investigaciones del Senado de los Estados Unidos encabezado por el parlamentario Carl Levin que estimó que “entre 500 mil millones y un billón de dólares de origen criminal se mueven y depositan anualmente en los bancos. Se estima que la mitad de ese dinero viene a dar a Estados Unidos” (Petras, 2001).

Pero esos no fueron casos aislados o que se hubieran detenido después de esta denuncia pues el sistema bancario se ha adaptado y ha afinado sus estrategias aprovechando la cada más extensa globalización. En el año 2012 saltó a la luz un nuevo caso que develó esquemas de acción de ciertos bancos para lavar los activos. El Subcomité Permanente de Investigaciones del Senado de Estados Unidos volvió a sacar un reporte titulado “*U.S. Vulnerabilities to Money Laundering, Drugs, and Terrorist Financing: HSBC Case History*” (“Vulnerabilidades de los Estados Unidos ante el lavado de dinero, las drogas y la financiación del terrorismo: Caso HSBC”) que da cuenta del caso del Banco HSBC con origen en Hong Kong, y su filial en los Estados Unidos. El reporte de 339 páginas describe con detalles las transacciones hechas desde otros países para adentrarse al sistema financiero de los Estados Unidos y se estima que “entre 2006 y 2009 el HSBC aceptó más de US\$15.000 millones de sus filiales en México, Rusia y otros países donde se considera que existe alto riesgo de lavado de dinero y no supervisó en ningún momento esas transacciones de efectivo” (Permanent Subcommittee on investigations United States Senate , 2012). Pero no se trata solamente que se haya logrado inyectar dinero mal habido dentro del sistema financiero sino que en la investigación se devela claramente como los controles por parte del Oficina del Controlador de Monedas (OCC) en Estados Unidos fueron insuficientes por lo que se incumplieron estándares anti-lavado de dinero. Pese a que las autoridades reguladoras de lavado de activos en México ya alertaran desde 2003 sobre los débiles controles del banco de los fondos que recibía, no se tomaron a tiempo los correctivos por parte de la Comisión del Tesoro de los Estados Unidos como principal regulador, pese a que “el subsecretario para Terrorismo e Inteligencia Financiera del Tesoro, David S. Cohen, dijo que se procesaron 420 mil millones de transacciones transfronterizas con 13 casas de cambio mexicanas de “alto riesgo” de 2004 a 2007, que pudieron ser usados para comprar material por los narcotraficantes” (Penagos, 2012). Con la publicación del informe del Senado en el 2012 y el escándalo a la luz, el banco canceló 20 000 cuentas mexicanas de su filial en las Islas Caimán (Penagos, 2012).

A pesar de numerosos reportes con irregularidades o la falta de cumplimiento de las leyes anti-lavado el banco actuó en la impunidad durante años sin recibir ninguna sanción y blanqueando el dinero del crimen organizado y el terrorismo. La evidente responsabilidad de los entes reguladores y de control no ha entrado, sin embargo, en ninguna fiscalización por parte de los grandes organismos encargados de hacer cumplir la política anti lavado como el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI). GAFI es el organismo creado en 1989 y que ha delineado 40 recomendaciones que son reconocidas como la Norma Internacional en materia de lucha contra el blanqueo de capitales, financiación del terrorismo y proliferación de armas de destrucción masiva.

Por todo lo antes enunciado, la problemática de la política para el combate a las drogas sigue siendo un punto de preocupación para muchos países ya que, si bien los reportes sobre la producción y tráfico de drogas señalan acertadamente a los Estados que no cumplen con la

normativa internacional, y mientras se exigen regulaciones en los campos de erradicación de cultivos, reformas legales con endurecimiento de penas y estrategias de interdicción, la demanda sigue persistente y las regulaciones para frenar el lavado de dinero proveniente del narcotráfico son parciales.

Frente a esto, y al no alcanzar los objetivos propuestos para erradicar el problema de las drogas en el tiempo previsto, en el año 2016 la United Nations Office on Drugs and Crime convocó a una Sesión Especial (UNGASS, 2016 (Special Session of the United Nations General Assembly on the World Drug Problem)) para tratar esta problemática. La resolución 67/193 de la Asamblea de Naciones Unidas preveía para 2016 una revisión del avance de los procesos de la Declaración Política y Plan de Acción sobre Cooperación Internacional en favor de una Estrategia Integral y Equilibrada para Contrarrestar el Problema Mundial de las Drogas. Esta fue la tercera reunión en la historia de Naciones Unidas que trató el tema de drogas y en esta se establecieron los objetivos para el 2019, que será la próxima reunión de alto nivel sobre este tema.

Han existido varios análisis en torno a los resultados de esta reunión, algunos de ellos críticos en cuanto a la timidez de los acuerdos pues se esperaba un documento final más sólido y contundente, sobre todo cuando la experiencia de algunos países ha demostrado el fracaso de las políticas contra las drogas con altos costos sociales y pocos resultados reales. Algunas de las principales observaciones han sido recogidas en un documento publicado por el Observatorio Global de Políticas de Drogas con sede en Inglaterra junto con la organización holandesa Transnational Institute y que en sus principales puntos establece que: el consenso al que se llegó en esta reunión es muy “amplio”, tal como lo calificó el director ejecutivo de la UNODC, ya que, para afrontar el problema de drogas, existen divergencias muy marcadas entre los países que van desde unos que regulan la producción y consumo de cannabis hasta otros que condenan a muerte a los que lo comercializan. (Jelsma, 2016). Esto evidencia la gran brecha que existe entre países y que se demostró desde la reunión preparatoria de la UNGASS en Viena en marzo 2016, a cargo de la Comisión de Estupefacientes de la ONU, que tenía como tarea elaborar el documento borrador. Muchos países no fueron parte de estas reuniones además que no hubo amplia participación de la sociedad civil pese a que se recogieron sugerencias a través de una página web. Al ser un consenso amplio, se dificulta plasmar iniciativas aplicables y aterrizadas.

Pese a que México, Colombia y Guatemala, países altamente azotados por la violencia que conlleva el problema mundial de las drogas, pidieron que en esta Sesión Especial, se incluyan temas delicados como “medidas regulatorias o de mercado, a fin de establecer un nuevo paradigma que impida el flujo de recursos hacia las organizaciones del crimen organizado” (Jelsma, 2016), estos problemas estructurales, ni los relacionados con el tráfico de armas y el lavado de dinero estuvieron lo suficientemente presentes en el debate, lo que generó posicionamientos duros por parte de ciertos países más implicados en el tema. Por ejemplo, tal como lo había sugerido México en los temas relativos a la reducción de daños y acceso a medicamentos controlados, no se los mencionó como tal pero sí se hizo alusión a los “programas de terapia asistida por medicación” y los “programas relacionados con el equipo de inyección” (Jelsma, 2016), lo cual indica que se empieza a abordar el problema también desde el enfoque de salud.

Sobre la proporcionalidad de penas, si bien se llegó a propuestas de medidas alternativas al encarcelamiento no se ha puesto en la discusión la abolición de la pena de muerte relacionada con delitos con drogas, existente en ciertos países.

**Tabla 3:** La posición de México en relación a la UNGASS. Fuente: Lisa Sánchez en [www.nexos.com.mx](http://www.nexos.com.mx)**CUADRO****La posición de México hacia la UNGASS 2016**

1. Generar respuestas más integrales y equilibradas a favor del desarrollo, la salud pública y los derechos humanos.
2. Fomentar el tratamiento del consumo de drogas como un asunto de salud pública y no como un comportamiento que deba criminalizarse.
3. Sumar esfuerzos internacionales para prevenir el consumo de drogas mediante una campaña a nivel global orientada a niños y jóvenes.
4. Reconocer y trabajar conjuntamente para atender los daños sociales ocasionados por el mercado ilícito de drogas, y establecer compromisos para lograr una prevención integral no sólo del consumo sino de la violencia, la exclusión y el debilitamiento del tejido social.
5. Garantizar un mejor acceso a las sustancias controladas para fines médicos y científicos.
6. Privilegiar la proporcionalidad de las penas y la implementación de alternativas al encarcelamiento, proporcionando servicios de tratamiento, educación, rehabilitación y reinserción social para la población en reclusión.
7. Fortalecer un frente común global ante la delincuencia organizada transnacional e intensificar la cooperación internacional, incluyendo cerrar espacios para las operaciones financieras ilícitas y delitos conexos, como el tráfico de armas.
8. Refrendar el principio de responsabilidad común y compartida y entender el problema mundial de las drogas como un fenómeno global cuyas respuestas a los nuevos retos deben de ser consensuadas internacionalmente, ofreciendo a cada país la posibilidad de adaptar su propia política nacional de drogas.
9. Promover mandatos concretos en los organismos internacionales que lleven a una mayor coherencia y colaboración entre agencias especializadas del sistema de Naciones Unidas con el fin de abordar todos los aspectos del problema mundial de las drogas.
10. Apoyar la Agenda 2030 como una herramienta necesaria para alinear los esfuerzos y políticas internacionales, incluidas las políticas de drogas, a favor del desarrollo, la inclusión, la transversalidad de un enfoque de género y el bienestar de las personas en todos los ámbitos.

En otras palabras y a la luz de estos análisis, existen aún muchas diferencias en la manera de abordar el problema desde los distintos Estados, que fluctúan entre la mayor proyección de un enfoque de salud y abordaje desde una política social más sostenida que ataque el problema de las adicciones desde su raíz, hasta una visión más restrictiva y de mano dura que amalgama tanto a consumidores como a pequeños y grandes traficantes bajo una perspectiva punitiva. Por parte de Naciones Unidas, también se devela una falta de consenso pues la participación de 15 organismos de la ONU y sus posturas distintas frente al tema demuestran que el sistema como tal está fragmentado. En sus declaraciones escritas y orales, la OMS, ONUSIDA y el PNUD se refieren sin titubeos a la despenalización y a la reducción del daño. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y varios relatores especiales también llaman la atención sobre las continuas vulneraciones de los derechos humanos en el contexto de la fiscalización de drogas (Jelsma, 2016).

El problema mundial de las drogas hoy en día tiene dividido al mundo en la proyección de su solución entre líneas más duras que plantean la problemática desde la seguridad nacional, posiciones parciales que condenan el consumo y plantean las medidas punitivas para combatirlo y, una postura más abierta que defiende la “reducción del daño” de la que son parte algunos de los países más afectados por la violencia que genera el narcotráfico: Colombia, México, Guatemala, Uruguay, Países Bajos, República Checa, Suiza, Noruega y el Grupo de Cartagena (Sánchez,

2016). El denominado Grupo de Cartagena lo conforman 26 países de América Latina y el Caribe, Europa y África que asistieron al “Diálogo internacional sobre política de drogas: apoyando el proceso UNGASS 2016”.

Coincidentemente, algunos países que sufren más violencia por el narcotráfico son los que demandan reformas en el sistema mundial de control de drogas. Es necesario entonces mirar la situación de algunos de estos países, especialmente en la región suramericana para entender las implicaciones que tiene la violencia generada en la seguridad y la defensa. El claro ejemplo de la lucha contra las drogas muestra que lo fundamental entonces reside en aclarar quienes son los actores que identifican estas amenazas y con qué fin lo hacen. Los factores de vulnerabilidad que experimentan los países con democracias relativamente jóvenes como en Suramérica, indudablemente son distintos de los que viven los países que gozan de una estructura estatal firme. En otras palabras, la implicación de políticas de seguridad globales en un entorno regional tiende a importar un discurso de amenaza generalizada, desplazando y anulando las especificidades estructurales de los problemas domésticos de seguridad de cada país, dando como resultado los antes enunciados.

## CONSIDERACIONES FINALES

A la luz de lo antes descrito se desprende que las políticas aplicadas frente a una amenaza dependen de la forma irrestricta del lugar desde donde esta se enuncia. De forma más clara, depende de “¿a qué amenaza?”. El error de lectura para la aplicación de soluciones frente a esa amenaza, puede acarrear costes muy elevados como claramente se ha visto en relación al tratamiento del narcotráfico en la región.

América del Sur, por sus economías dependientes de grandes potencias y su falta de cultura política carece aún de institucionalidad que le permita enfrentar o no sufrir tanto los embates del resto del mundo. Su inestabilidad política y social la expone a las expresiones más directas de la desigualdad: descomposición institucional, corrupción sistémica, impunidad, penetración del crimen organizado, delincuencia común, inseguridad, y por ende conflictividad social además de pobreza y exclusión, elementos que son la punta del ovillo a la adherencia a una economía ilegal.

Por tanto, no establecer la relación entre, por un lado una problemática, su tratamiento adecuado o no y sus posibles consecuencias es un error contundente. En efecto, el tratamiento del narcotráfico en América del Sur no puede ser únicamente enfocado desde la perspectiva de la producción y de las rutas de tránsito hacia el destino final. El control de la disponibilidad así como el tratamiento de las adicciones deben ser tomados en cuenta como la punta del ovillo de la problemática y por el otro lado, los escenarios propicios para la descomposición social como se está viviendo en Venezuela, también deben ser tratados como parte intermedia del problema a solucionar.

Sin duda la aplicación inadecuada de las políticas de seguridad para enfrentar este flagelo ha derivado en una agudización del problema, que es tiempo ahora de afrontar. Es necesario entonces plantearse, a esta altura, una nueva concepción de seguridad, que considere de manera aguda, las características propias de la problemática en su entorno particular.

El debate actual en torno a las definiciones de seguridad y por ende, a las estructuras de los cuerpos militares y policiales en América Latina, devienen centrales dentro del estudio de la materia. La experiencia vivida en los países donde se implementó el tratamiento hiper militarizado de los flagelos como el narcotráfico, debe ser el punto de partida para la reflexión profunda de las concepciones de seguridad y especialmente sobre la redefinición de los roles

de las fuerzas militares en la región. En efecto, el empleo, en algunos países de las fuerzas armadas para misiones que salen de su naturaleza primordial genera distorsiones que entran en contradicción con su formación profesional.

Al mismo tiempo, la protección de la soberanía como función esencial de los militares no permite que sean estos ajenos al combate al narcotráfico cuando este fenómeno afecta la estructura misma de los Estados e implica la presencia de enemigos no estatales en los territorios nacionales. Por tanto, la búsqueda del equilibrio constante entre una correcta lectura de la realidad local y la aceptación de la influencia global es uno de los ejes que debe ocupar al desarrollo epistemológico de la seguridad y defensa actuales, en Suramérica para así adaptar de mejor manera tanto la estructura institucional, la política pública en todos los ámbitos de seguridad y la formación y el empleo de las fuerzas de seguridad.

## BIBLIOGRAFÍA

- Carrión, F. (2015). La Red Global del Narcotráfico.
- Carrión, F. (25 de Abril de 2017). Radio Democracia .
- CELADE CEPAL. (2012). Población Mundial y de América Latina.
- Departamento de Estado de los Estados Unidos. (2017). International Narcotics Control Strategy Report. Washington.
- EcuRed. (2016). América Latina.
- El Comercio. (2017). Ecuador decomisa récord de 110 toneladas de drogas en 2016.
- Gómez, M. L. (2016). Crimen Organizado y Maras se entrecruzan en Mesoamérica. Documento de Análisis Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- Jelsma, D. B.-T. (2016). UNGASS 2016: ¿Un consenso roto o a-m-p-l-i-o? .
- Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes. (2016). Informe 2015.
- Mármol, F. (19 de Diciembre de 2013). Nueva delincuencia juvenil atterra a venezolanos.
- Ministerio del Interior, (13 de Abril de 2017). 12 millones de dólares y 21 detenidos dejaron operativos contra el narcotráfico y el robo a personas. Quito, Ecuador.
- Observatorio Venezolano de Violencia. (2016). 2016: OVV estima 28.479 muertes violentas en Venezuela. Caracas.
- Organización de Estados Americanos . (2003). Declaración sobre Seguridad en las Américas, Ciudad de México .
- Penagos, L. A. (2012). Todo sobre el lavado de dinero en el HSBC.
- Permanent Subcommittee On Investigations United State Senate. (2012). U.S. Vulnerabilities to Money Laundering, Drugs, and Terrorist Financing: HSBC Case History.
- Petras, J. (Octubre de 2001). Estados Unidos, un imperio financiado con «dinero sucio». Red Voltaire.
- Saint Pierre, H. L. (2016). Breve discusión conceptual sobre “amenazas”. Revista de Ciencias de Seguridad y Defensa, 55.
- Sánchez, L. (2016). La sordera de la ONU. NEXOS.
- Secretaría Técnica de Drogas. (2017). Costo del fenómeno de drogas en Ecuador 2015. Quito.
- Seguridad, Justicia y Paz. (2017). Metodología del Ranking (2016) de las 50 ciudades más violentas del mundo. México.
- Spielman, J. G. (2012). Teoría de la seguridad y defensa en el continente americano. Análisis de los casos de EE.UU. de América, Perú y Chile. RIL.
- UNODC. (2017). Informe Mundial sobre las Drogas 2016.